

Regeringens proposition

1980/81: 92

om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387);

beslutad den 22 januari 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovan nämnda dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

ANDERS DAHLGREN

Propositionens huvudsakliga innehåll

Miljöskyddslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1969, syftar till att så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt förebygga vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar. Mot bakgrunden av de erfarenheter som har gjorts vid lagens tillämpning och av den skärpning av samhällets syn på miljöskyddsfrågor som har ägt rum sedan lagens tillkomst förordas i propositionen vissa ändringar i fråga om lagens system för förprovning, tillsyn och påföljder.

Förprovningen av miljöfarlig verksamhet sker i dag hos koncessionsnämnden för miljöskydd, om inte statens naturvårdsverk eller i vissa fall länsstyrelsen medger dispens från förprovningssplikten. Denna dispensrätt föreslås nu bli upphävd. I fråga om sådan miljöfarlig verksamhet som innebär mindre allvarliga störningar har det hittills räckt med en anmälan till länsstyrelsen. Anmälningsförfarandet skall enligt propositionen ersättas av en tillståndsprovning. För att berörda myndigheter och allmänheten skall få tillfälle att ta del av planerna på att inrätta miljöstörande anläggningar så tidigt som möjligt föreslås att ett särskilt informations- och samrådsförfarande skall föregå själva tillståndsprovningen. Under samrådsförfarandet, som den planerade anläggningens innehavare skall svara för, skall allmänheten beredas möjligheter att framföra synpunkter på anläggningen och dess inverkan på miljön. För att förbättra möjligheterna att bedöma en planerad miljöfarlig verksamhet införs skyldighet för sökanden i ett tillståndsärende att lämna en beskrivning av miljöeffekterna av verksamheten.

För att främja bl. a. ett ökat kommunalt inflytande på miljövårdsområdet föreslås i propositionen att kommunerna genom ett frivilligt åtagande kan låta hälsovårdsnämnden ta över ansvaret för den löpande *tillsynen* av vissa slag av miljöfarliga verksamheter från länsstyrelsen. .

Beträffande *påföljdssystemet* föreslås att en skärpning genomförs. Straffmaximum för brott mot lagen föreslås bli höjt. Enligt propositionen bör påföljdssystemet förstärkas med en avgiftspåföljd (miljöskyddsavgift). Syftet med en sådan avgift är att eliminera de ekonomiska fördelar som överträdelse av lagen kan medföra. Miljöskyddsavgiften skall tas ut vid överträdelse som har medfört betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Avgiften skall enligt förslaget i princip motsvara de ekonomiska fördelarna av en överträdelse och påföras den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen skedde. Uppgiften att pröva frågor om uttagande av miljöskyddsavgiften föreslås ankomma på koncessionsnämnden på talan av naturvårdsverket.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1981.

Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)

dels att 9, 10, 13, 17, 18, 22–24, 28, 29, 38–40, 45 och 47–50 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas sexton nya paragrafer, 12 a §, 21 a §, 29 a §, 44 a § och 52–63 §§, samt närmast före 52 § en rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

Koncessionsnämnden för miljöskydd kan på ansökan av den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet lämna tillstånd till verksamheten efter prövning enligt denna lag.

Skall *fråga* om *tillkomst* eller *lokalisering* av viss verksamhet enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385) eller om *framdragande* eller *begagnande* av rörledning enligt lagen (1978: 160) om vissa rörledningar prövas av regeringen, får *ansökan ej upptagas av koncessionsnämnden*, innan sådan prövning skett.

Skall *frågan* om *tillkomsten* eller *lokaliseringen* av viss verksamhet enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385) eller om *framdragandet* eller *begagnandet* av rörledning enligt lagen (1978: 160) om vissa rörledningar prövas av regeringen, får *frågan om tillstånd enligt denna lag inte avgöras*, innan sådan prövning har skett.

10 §²

Regeringen kan föreskriva, att

Regeringen får meddelu föreskrifter om att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar *ej* får anläggas,

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

2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning *ej* får *utsläppas*,

2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning *inte* får *släppas ut*,

3. fast avfall eller annat fast ämne *ej* får *utsläppas* eller *uppläggas* så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,

3. fast avfall eller annat fast ämne *inte* får *släppas ut* eller *läggas upp* så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,

4. vissa slag av inrättningar eller deras användning *ej* får ändras på sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som *eljest* är av betydelse från störningssynpunkt

4. vissa slag av inrättningar eller deras användning *inte* får ändras på ett sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som *i annat avseende* är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden lämnat tillstånd enligt denna lag el-

utan att koncessionsnämnden *har* lämnat tillstånd enligt denna lag

¹ Senaste lydelse 1978: 161.

² Senaste lydelse 1975: 461.

Nuvarande lydelse

ler anmälan gjorts hos *statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen*.

Naturvårdsverket får, efter prövning i varje särskilt fall enligt denna lag, medge undantag från sådan skyldighet att söka tillstånd som föreskrivits med stöd av första stycket. I beslut om medgivande skall anges de villkor som skall gälla.

Föreslagen lydelse

eller anmälan *har* gjorts hos *den myndighet som regeringen bestämmer*.

12 a §

Den som avser att utöva sådan miljöfarlig verksamhet för vilken krävs tillstånd enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag skall, innan ansökan görs om tillstånd, i skäligen omfattning och på lämpligt sätt samråda med de statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

13 §

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla *de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som fordras för bedömning av den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar.*

Ansökan skall inges i det antal exemplar som koncessionsnämnden anser behövligt.

Uppfyller ansökan *ej* vad som föreskrives i första stycket eller har den *ej* ingivits i tillräckligt antal ex-

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. *de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet och omfattning,*

2. *en beskrivning av miljöeffekterna såsom arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten kan medföra,*

3. *förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten,*

4. *en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 12 a § och vad som därvid har kommit fram.*

Ansökningen skall inges i det antal exemplar som koncessionsnämnden anser behövligt.

Uppfyller ansökningen *inte* vad som föreskrivs i första stycket eller har den *inte* givits in i tillräckligt

Nuvarande lydelse

emplar, skall sökanden föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet kan utsättas vite eller påföljd att bristen avhjälpes på sökandens bekostnad.

Regeringen kan uppdraga åt länsstyrelsen att pröva fråga om tillstånd beträffande visst slag av ärenden. I fråga om ärenden som sålunda prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i denna lag om ärenden som prövas av koncessionsnämnden.

Regeringen kan uppdraga åt länsstyrelsen att beträffande visst slag av ärenden medgiva undantag som avses i 10 § andra stycket.

I tillståndsbeslut skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla.

I beslutet kan fastställas viss tid, i regel ej över tio år, inom vilken den med tillståndet avsedda verksamheten skall ha satts i gång.

Föreslagen lydelse

antal exemplar, skall koncessionsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet får vite sättas ut. Efterkommer sökanden inte ett föreläggande, får nämnden besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökningsen inte kan ligga till grund för prövning av ärendet, avvisa ansökningsen.

Har erforderligt samråd enligt 12 a § inte ägt rum, får koncessionsnämnden vid vite förelägga sökanden att vidta de åtgärder som behövs.

17 §³

Regeringen får föreskriva att frågor om tillstånd beträffande vissa slag av ärenden skall prövas av länsstyrelsen. I fråga om ärenden som sålunda prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i denna lag om ärenden som prövas av koncessionsnämnden. Vad som sägs i 14 § andra stycket 3 skall dock tillämpas endast om det behövs för utredningen i ärendet.

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.

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

³ Senaste lydelse 1975: 461.

21 a §

I ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet får tillståndsmyndigheten på ansökan besluta att vissa arbeten får påbörjas utan hinder av att tillståndsfrågan inte har blivit slutligt avgjord. Ett sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får meddelas endast om särskilda skäl föreligger och det är uppenbart att tillstånd kommer att lämnas.

I igångsättningsmedgivanden skall noggrant anges de villkor som skall gälla i avvaktan på den slutliga prövningen.

I fråga om ansökningar om igångsättningsmedgivande gäller 13 § i tillämpliga delar. En sådan ansökan handläggs i samma ordning som en ansökan om tillstånd. Sammanträde eller besiktning behöver dock inte äga rum. Har regeringen lämnat tillstånd till verksamheten i fråga enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) eller lagen (1978:160) om vissa rörledningar får igångsättningsmedgivande lämnas utan hinder av att 14 § andra stycket 1 och 2 inte har iakttagits, om särskilda skäl talar för det.

22 §⁴

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

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

23 §

Åsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut och är av-

Åsidosätter någon villkor som har angivits i ett tillståndsbeslut

⁴ Senaste lydelse 1979:597.

Nuvarande lydelse

vikelsen betydande, *kan* koncessionsnämnden förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.

Föreslagen lydelse

och är avvikelsen betydande, *får* koncessionsnämnden *föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten eller* förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.

24 §

Har tio år förflutit från det tillståndsbeslut vunnit laga kraft *eller har dessförinnan förhållandena ändrats väsentligt*, *kan* koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.

Har tio år förflutit från det *att ett* tillståndsbeslut *har* vunnit laga kraft, *får* koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.

Redan dessförinnan får sådana villkor föreskrivas av nämnden efter vad som är skäligt, om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt eller om användningen av ny process- eller reningsteknik i verksamheten skulle medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt.

Om särskilda skäl föreligger, *kan* nämnden efter utgången av tid som anges i första stycket även ompröva tillstånd att *utsläppa* avloppsvatten i visst vattenområde.

Om särskilda skäl föreligger, *får* nämnden efter utgången av *den* tid som anges i första stycket även ompröva tillstånd att *släppa ut* avloppsvatten i *ett* visst vattenområde.

28 §⁵

Har regeringen fastställt villkor för tillstånd, *får* koncessionsnämnden vid tillämpningen av 24, 25 eller 27 § *icke* avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen medgivit det.

Har regeringen fastställt villkor för *ett* tillstånd, *får* koncessionsnämnden vid tillämpningen av 24, 25, 27 eller 29 § *andra* stycket *inte* avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen *har* medgivit det.

29 §

Tillstånd förfaller, om den med tillståndet avsedda verksamheten *ej* satts i gång inom tid som föreskrivits med stöd av 18 § andra stycket.

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

Visas giltigt skäl för *dröjsmål* eller skulle synnerligt men uppstå genom att tillståndet förfaller, *kan* koncessionsnämnden förlänga ti-

Visas giltigt skäl för *dröjsmålet* eller skulle synnerligt men uppstå genom att tillståndet förfaller, *får* koncessionsnämnden förlänga ti-

⁵ Senaste lydelse 1975: 461.

Nuvarande lydelse

den med högst tio år, om ansökan därom göres innan den föreskrivna tiden går ut.

Föreslagen lydelse

den med högst tio år, om ansökan därom görs innan den föreskrivna tiden går ut. Nämnden får därvid föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.

29 a §

Koncessionsnämndens beslut om villkor eller föreskrifter enligt 23–25, 27 § eller 29 § andra stycket andra meningen har samma verkan som ett tillståndsbeslut.

38 §

Till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen skall tillsyn utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna.

Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna utövar tillsynen av miljöfarlig verksamhet.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet.

Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som eljest fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. Det åligger tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelser av denna lag beivras.

39 §

Finner tillsynsmyndigheten att olägenhet av betydelse från allmän synpunkt uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, kan myndigheten meddela råd och anvisningar om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten.

Finner en tillsynsmyndighet att olägenhet uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, får myndigheten meddela råd om lämpliga åtgärder för att motverka olägenheten.

40 §

Om tillstånd icke givits enligt denna lag, kan länsstyrelsen meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövligt för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när särskilt

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som uppenbart behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när det i öv-

Nuvarande lydelse

skäl eljest föreligger får föreläggandet ges omedelbart och i annat fall först sedan det visat sig att rättelse ej kan vinnas genom råd och anvisningar.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar *icke länsstyrelsen* från att meddela *sådan* brådskande *föreskrift* som är *nödvändig* till följd av särskilda omständigheter.

Om tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, *kan länsstyrelsen* förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf *kan länsstyrelsen utsätta vite.*

Föreslagen lydelse

rigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i *andra* fall först sedan det visat sig att rättelse *inte* kan vinnas genom råd.

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

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

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

44 a §

Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt hälsovårdsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn enligt denna lag. Sker sådan överlåtelse, skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla även hälsovårdsnämnden.

45 §⁶

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot förbud som meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § eller åsidosätter sådana bestämmelser som *avses* i 2 § fjärde stycket,

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen meddelat enligt 10 § första stycket utan att undantag har medgivits med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket, eller

3. åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 17 §, 18 § första stycket, 19–21, 24, 25, 27

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen 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 § fjärde stycket.*

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

3. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 17 §, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25, 27 §,

⁶ Senaste lydelse 1975: 461 och 727.

Nuvarande lydelse

eller 41 §, så att allmän eller enskild rätt kan kränkvas.

dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket, dömes till böter.

Har någon begått gärning som avses i 45 § första stycket 1–3, kan överexekutor meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen.

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

Efterkommes ej föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket, skall utmätningsmannen på anmodan av länsstyrelsen ombesörja att åtgärd vidtages på den försumliges bekostnad.

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

Mot beslut som meddelas av statens naturvårdsverk enligt 10 § andra stycket eller av länsstyrelsen enligt 17 § andra stycket får talan ej föras.

Talan mot beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 §

Föreslagen lydelse

29 § andra stycket eller 41 §.

4. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket eller 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.

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

47 §⁷

Har någon begått en gärning som avses i 45 § första stycket 1–3, kan överexekutor meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen (1877:31 s. 1).

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

48 §⁸

Beslut enligt denna lag får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av hälsovårdsnämnden, och hos regeringen, om beslutet har meddelats av länsstyrelsen, koncessionsnämnden eller statens naturvårds-

⁷ Senaste lydelse 1975: 342.

⁸ Senaste lydelse 1975: 461.

Nuvarande lydelse

tredje stycket eller rörande förbud vid vite enligt 51 § föres hos kamrarrätten genom besvär.

Talan mot annat beslut av koncessionsnämnden, naturvårdsverket eller länsstyrelsen enligt denna lag föres hos regeringen genom besvär.

För att tillvarata allmänna intressen får naturvårdsverket föra talan mot koncessionsnämndens eller länsstyrelsens beslut i fråga om tillstånd enligt lagen, mot koncessionsnämndens beslut i fråga som avses i 41 § och mot länsstyrelsens beslut i fråga som avses i 40 § eller 43 § andra stycket.

Föreslagen lydelse

verk. Dock överklagas beslut om ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut om förbud vid vite enligt 51 § hos kamrarrätten genom besvär. Om klagan över beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns särskilda bestämmelser i 59–62 §§.

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

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

49 §⁹

Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag, beslut i fråga som avses i 41 § eller 43 § andra stycket och beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 § tredje stycket blir gällande när beslutet vunnit laga kraft. I beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart.

Beslut i fråga som avses i 40 § ländes till efterrättelse omedelbart, om ej annorlunda förordnas.

Beslut i frågor om tillstånd enligt denna lag, beslut i frågor som avses i 41 § eller 43 § andra stycket och beslut enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket blir gällande när beslutet har vunnit laga kraft. I beslutet får förordnas att det skall gälla med omedelbar verkan.

Igångsättningsmedgivanden och beslut i frågor som avses i 40 § gäller med omedelbar verkan, om vederbörande myndighet inte förordnar annat i beslutet.

50 §

Har länsstyrelse med stöd av 40 § första stycket eller har hälsovårdsnämnd förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och

Har en tillsynsmyndighet med stöd av 40 § första stycket förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att tillsyns-

⁹ Senaste lydelse 1973: 927.

Nuvarande lydelse

skada, bestämma att länsstyrelsens eller hälsovårdsnämndens beslut ej får verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver annat.

Föreslagen lydelse

myndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan har avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver något annat.

Vad som sägs i första stycket skall gälla också sådana beslut om ingripanden mot miljöfarlig verksamhet som hälsovårdsnämnden meddelar med stöd av hälsovårdsstadgan (1958:663).

Miljöskyddsavgift

52 §

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå, om en föreskrift som avses i 45 § första stycket 1–3 har överträtts och överträdelsen har medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

53 §

Miljöskyddsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde.

54 §

Miljöskyddsavgiften skall bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen.

Kan full bevisning om storleken av de ekonomiska fördelarna inte alls eller endast med svårighet läggas fram, uppskattas fördelarna till ett skäligt belopp.

55 §

Miljöskyddsavgiften får sättas under vad som följer av 54 § eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger.

Föreslagen lydelse

56 §

Frågor om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden på talan av statens naturvårdsverk. Talan väcks genom ansökan. Om koncessionsnämnden gäller vid prövningen bestämmelserna i 11 och 15 §§. Dock skall vid en omröstning där lika röstetal uppkommer den lindrigaste meningen gälla.

Miljöskyddsavgift får ej påföras, om ansökningsen inte har delgivits den som anspråket riktas mot inom tio år från det de i 52 § angivna förutsättningarna för påförandet inträtt.

57 §

Till säkerställande av anspråk på miljöskyddsavgift får koncessionsnämnden på yrkande av statens naturvårdsverk förordna om kvarstad. Därvid gäller i tillämpliga delar vad i 15 kap. rättegångsbalken är föreskrivet om kvarstad för fordran.

58 §

Om förfarandet vid koncessionsnämndens prövning av frågor om miljöskyddsavgift gäller utöver föreskrifterna i 56 och 57 §§ denna lag vad som föreskrivs i 3–6 §§, 8–26 §§, 29 §, 30 §, 31 § första stycket, 32 § och 38–53 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291). Därvid skall vad som sägs om rätten och länsrätt gälla koncessionsnämnden. I stället för de i 40 § nämnda lag angivna högsta vitesbeloppen får koncessionsnämnden bestämma beloppen till högst femtiotusen respektive etthundratusen kronor.

Koncessionsnämndens beslut om miljöskyddsavgift eller om kvarstad till säkerställande av anspråk på sådan avgift verkställs som domstols dom eller beslut.

Föreslagen lydelse

59 §

Koncessionsnämndens beslut i mål om miljöskyddsavgift överklagas hos Svea hovrätt. Målet prövas av hovrätten i dess sammansättning som vattenöverdomstol. I fråga om sådan talan gäller följande.

Koncessionsnämndens beslut som innebär ett avgörande av saken överklagas genom vad. Det samma gäller beslut vari nämnden i samband med avgörande av saken har avgjort frågor om kvarstad eller ersättning till en part eller skyldighet för en part att utge ersättning. En särskild vadeanmälan behövs inte.

Koncessionsnämndens beslut överklagas genom besvär då nämnden har

1. ogillat invändning om jäv mot en ledamot i nämnden eller invändning om att hinder föreligger för talans prövning,

2. avvisat ett ombud eller ett biträde,

3. avvisat en ansökan om åläggande av miljöskyddsavgift,

4. avskrivit ett ärende om åläggande av miljöskyddsavgift,

5. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse inför nämnden och underlåtenhet att iaktta föreläggandet kan medföra en särskild påföljd för honom,

6. utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att iaktta föreläggande eller ådömt straff för en förseelse i förfarandet eller ålagt ett vittne eller en sakkunnig att ersätta kostnad som har vållats genom försummelse eller tredska,

7. förordnat angående undersökning av egendom eller annan liknande åtgärd,

8. förordnat angående ersättning för någons medverkan i målet eller

9. utan samband med avgörande av saken utlåtut sig om kvarstad eller ersättning till en part eller skyl-

Föreslagen lydelse

dighet för en part att utge ersättning.

Andra beslut får överklagas endast i samband med överklagande av ett beslut som innebär avgörande av saken.

60 §

Vadeinlagen eller besvärslagan skall ha kommit in till hovrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om en vadeinlaga eller en besvärslaga före fullföljdstidens utgång har givits in till koncessionsnämnden, hindrar detta inte att talan tas upp till prövning. Det ankommer på hovrätten att avgöra om det finns hinder mot att pröva talan.

61 §

Beträffande rättegången i hovrätten och högsta domstolen i mål om miljöskyddsavgift gäller, med nedan angivna avvikelser, i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i rättegångsbalken om tvistemål vari förlikning inte är tillåten och om besvär.

I fråga om rättegångskostnaderna gäller rättegångsbalkens bestämmelser om allmänt åtal i tillämpliga delar. Beträffande naturvårdsverket gäller i stället för bestämmelserna i rättegångsbalken om föreläggande för part och parts utevaro i tvistemål vad som är föreskrivet för åklagare.

I stället för de i 9 kap. 8 § rättegångsbalken angivna högsta vitesbeloppen får rätten bestämma vitesbeloppen till högst femtiotusen respektive etthundratusen kronor.

62 §

Beslut av naturvårdsverket i frågor som gäller miljöskyddsavgiften får inte överklagas.

Föreslagen lydelse

63 §

*En påförd miljöskyddsavgift
bortfaller i den mån verkställighet
inte har skett inom tio år från det
att beslutet vann laga kraft.*

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

2. I fråga om ansvar för gärning som har begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

3. Bestämmelserna i 52–63 §§ tillämpas endast i fråga om överträdelse som har skett efter ikraftträdandet.

4. Den som efter ikraftträdandet uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor eller föreskrift som har meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket i äldre lydelse, döms till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

5. Har en föreskrift som avses i punkten 4 första stycket överträtts efter ikraftträdandet och har överträdelsen medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar, skall miljöskyddsavgift utgå. Beträffande miljöskyddsavgiften gäller i övrigt bestämmelserna i 52–63 §§.

JORDBRUKSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-10-30

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Boo, Winberg, Adelson, Danell, Petri, Eliasson

Föredragande: statsrådet Dahlgren

Lagrådsremiss med förslag till ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 mars 1976 tillkallade dåvarande chefen för jordbruksdepartementet sakkunniga¹ för att göra en översyn av miljöskyddslagen (ML). De sakkunniga, som antog namnet *miljöskyddsutredningen*, avlämnade i december 1978 delbetänkandet (SOU 1978: 80) Bättre miljöskydd I. I betänkandet läggs förslag fram om ändringar i ML:s förprövnings-, tillsyns- och påföljdssystem.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels miljöskyddslagen och miljöskyddskungörelsen (1969: 388) som *bilaga 1*, dels miljöskyddsutredningens sammanfattning av betänkandet som *bilaga 2*, dels de lagförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 3*. Beträffande nuvarande förhållanden samt utredningens närmare överväganden hänvisas i övrigt till betänkandet.

Efter remiss har yttranden över miljöskyddsutredningens betänkande avgetts av justitiekanslern, riksåklagaren, Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, rikspolisstyrelsen, brottsförebyggande rådet, socialstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket, riksskatteverket, linjenämnden för hälso- och miljövärdutbildning vid Umeå universitet, lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning, kommerskollegium, arbetarskyddsstyrelsen, statens planverk, sta-

¹ Riksdagsledamöterna Bengt Gustavsson, ordförande, Tage Adolfsson, Birgit Friggebo, Per Olof Håkansson, Lars-Åke Larsson, Kjell A. Mattson samt Maj-Britt Theorin. Sedan Gustavsson och Friggebo avsagt sig sina uppdrag tillkallades som sakkunniga i deras ställen kammarrättspresidenten Carl Axel Petri, ordförande, fr. o. m. den 21 december 1976 och riksdagsledamoten Torkel Lindahl fr. o. m. den 1 november 1976.

tens industriverk, delegationen för företagens uppgiftslämnande, statens provningsanstalt, miljöskadcutredningen (Ju 1978:08), utredningen om den regionala laboratorieverksamheten (Jo 1976:04), samtliga länsstyrelser, länsstyrelsernas organisationsnämnd, kommunerna Botkyrka, Eskilstuna, Gislaved, Helsingborg, Järfälla, Kalix, Karlstad, Kristianstad, Kungsbacka, Nora, Norrtälje, Stenungsund, Stockholm, Sundsvall, Södertälje, Täby, Vilhelmina och Växjö, samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges industriförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige, Kooperativa förbundet, Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Riksförbundet för allmän hälsovård, Sveriges fiskares riksförbund, Sveriges fritidsfiskares riksförbund, Miljövårdsgruppernas riksförbund och Miljöcentrum samt Vattenvärnet.

Riksåklagaren har bifogat yttranden från överåklagarna i Stockholm och Göteborg samt länsåklagarmyndigheterna i Malmöhus, Älvsborgs och Gävleborgs län. Vidare har socialstyrelsen bifogat yttranden från omgivningshygieniska avdelningen vid statens naturvårdsverk samt länsläkarorganisationerna i Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Örebro, Gävleborgs, Västerbottens och Norrbottens län. Fiskeristyrelsen har överlämnat yttranden från fiskeriintendenterna i övre norra, nedre norra, östra, västra och nedre södra distrikten samt från havsfiskelaboratoriets avdelningar i Göteborg och Lysekil. Kommerskollegium har bifogat yttranden från Sveriges grossistförbund samt handelskamrarna i Skåne och Stockholm. Länsstyrelserna har överlämnat yttranden från bl. a. Stockholms läns landstingskommun, länsläkarorganisationen i Östergötlands län, länsveterinären i Jönköpings län, Svenska kommunförbundets länsavdelningar i Jönköping och Kalmar, kommunerna Ale, Berg, Bjuv, Borlänge, Borås, Bräcke, Emmaboda, Falkenberg, Gotland, Göteborg, Halmstad, Hylte, Hässleholm, Högsby, Jokkmokk, Kalmar, Karlshamn, Karlskoga, Karlskrona, Kiruna, Krokomb, Laholm, Landskrona, Lessebo, Lindesberg, Luleå, Lycksele, Lysekil, Malmö, Mjölby, Nordmaling, Norrköping, Norsjö, Nyköping, Nässjö, Olofström, Pajala, Piteå, Ragunda, Robertsfors, Ronneby, Skellefteå, Storuman, Strömsund, Strängnäs, Svalöv, Söderhamn, Sölvesborg, Trollhättan, Umeå, Varberg, Vännäs, Västervik, Åre, Ängelholm, Örebro, Örnsköldsvik och Östersund. Vidare har från länsstyrelserna bilagts yttrande från bl. a. samarbetsgruppen i hälsovårdsfrågor för Torne och Kalix äldalar, Gotlands naturvårdsförening, Kalmar läns naturvårdsförbund, Karlskrona naturvänner, Melkersta Blekinges naturvårdsförening, Gotlands, Kronobergs och Blekinge, Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare, Utvecklingsfonden i Gotlands län, Boliden Metall AB samt Mo och Domsjö AB.

Härutöver har yttranden ingivits från statistiska centralbyrån, högskolan i Kalmar, Naturvårdsdirektörens förening, kommunerna Boden, Luleå, Piteå och Älvsbyn i samråd, Centerns ungdomsförbund, Biologsamfundet, Fältbiologerna, Norrlands naturvårn och allmänheten.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 29 oktober 1971 tillkallade dåvarande chefen för jordbruksdepartementet sakkunniga² för utredning rörande kostnaderna för miljövården. De sakkunniga, som antog namnet utredningen om kostnaderna för miljövården (*miljökostnadsutredningen*), avlämnade i april 1978 sitt slutbetänkande (SOU 1978: 43) Miljökostnader. Miljön i samhällsekonomin – kostnadsslag, kostnadsfördelning, styrmedel. Utredningens sammanfattning av betänkandets innehåll bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5*.

Efter remiss har yttranden över miljökostnadsutredningens betänkande avgetts av socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, riksskatteverket, universitets- och högskoleämbetet, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, kommerskollegium, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens planverk, statens industriverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen, konsumentverket, styrelsen för teknisk utveckling, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, naturresurs- och miljöutredningen (Jo 1978: 01), miljöskyddsutredningen (Jo 1976: 06), Centralorganisationen SACO/SR, Kooperativa förbundet, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Tjänstemännens centralorganisation, Kemikontoret, Svenska Träforskningsinstitutet, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Södertälje kommun och Svenska vatten- och avloppsföreningen.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6*.

Jag kommer i det följande att först under avsnittet Inledande synpunkter (2.1) ta upp vissa allmänna utgångspunkter för reformer på miljövårdsområdet i anslutning till en redogörelse för miljökostnadsutredningens betänkande. I de därpå följande avsnitten behandlas miljöskyddsutredningens förslag till ändringar i miljöskyddslagen.

²Generaldirektören Valfrid Paulsson, ordförande, riksdagsledamöterna Birger Rosqvist, Jan Bergqvist, Inga Thorsson, Staffan Burenstam Linder, Sören Norrby och Sven Eric Åkerfeldt. Sedan Inga Thorsson och Burenstam Linder avsagt sig sina uppdrag tillkallades i deras ställen den 10 juni 1974 riksdagsledamoten Lennart Pettersson och den 20 december 1974 riksdagsledamoten Ingrid Sundberg.

2 Allmän motivering

2.1 Inledande synpunkter

Miljövårdsarbetet i Sverige har utvecklats starkt under 1970-talet. Miljövården är numera en viktig del av samhällets uppgifter. Även om betydande insatser redan gjorts och fortlöpande görs för att lösa olika miljövårdsproblem kommer behovet av ytterligare insatser att vara stort inom många områden. Samtidigt måste vidtagna åtgärder utvärderas och pågående verksamheter följas upp och ses över.

Ett av de viktigaste redskapen för miljövårdsarbetet är miljöskyddslagen som varit i kraft sedan den 1 juli 1969. Lagen syftar till att förebygga vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar.

Kostnaderna för miljövården är stora, men de är med hänsyn bl. a. till att miljövårdsinsatserna i allt högre grad integreras i andra åtgärder ofta svåra att urskilja och beräkna. Ännu svårare att beräkna är i allmänhet miljövårdens intäktssida. Det är emellertid viktigt att vi, när kostnaderna för olika miljövårdsåtgärder diskuteras, också beaktar de betydande långsiktiga vinsterna för samhället av ett förebyggande miljövårdsarbete.

Beslut om reformer och åtgärder inom miljövårdsområdet har hittills i stor utsträckning avsett sådana frågor där klart definierade problem föreligger och där godtagbara tekniska lösningar funnits till rimliga kostnader. Enligt min uppfattning har det också varit naturligt att i det inledande skedet av miljövårdsarbetet direkt angripa de konkreta problemen på detta sätt.

Allt eftersom flera av de mest påtagliga miljöproblemen angripits och delvis kunnat lösas, ökar behovet såväl av en mer noggrann prövning av fördelningen av resurserna inom ramen för miljöpolitiken som av att de samlade insatserna kan vägas mot satsningar inom andra sektorer. Det är samtidigt angeläget att effektiviteten i miljöskyddslagens system för förprovning, tillsyn och påföljder ses över. Betydande brister föreligger ännu när det gäller kontrollen av bl. a. sådana föroreningar som härrör från industrin.

Jämsides med strävandena att kontinuerligt effektivisera det löpande miljövårdsarbetet måste vi i framtiden rikta ökad uppmärksamhet mot mera långsiktiga och därmed ofta mera svårgripbara hot mot miljön. Vissa av dessa såsom försurningen framstår redan nu som påtagliga och konkreta miljöproblem. Andra frågor som i framtiden kommer att bli allt viktigare är bl. a. luftens ökade koldioxidhalt som en följd av den omfattande förbränningen av fossila bränslen, hoten mot ozonlagret samt kontrollen av sådana kemiska ämnen som redan i mycket små koncentrationer i ett mera långsiktigt perspektiv kan skada människor och miljö.

Det är vidare angeläget att vi i framtiden kan anlägga ett vidare perspektiv på miljövårdspolitiken. Vi måste kunna fatta våra beslut mot bakgrund

av en mera samlad bedömning och prioritering av behovet av åtgärder inom hela miljövårdsområdet. Det är också nödvändigt att vi genom bättre och mer långsiktig planering i större utsträckning än f. n. söker förebygga miljövårdsproblem genom att åstadkomma en bättre hushållning med naturresurserna. Många av miljöstörningarna har nämligen sin grund i ett direkt slöseri med naturresurser. Det är en viktig uppgift för den av mig år 1978 tillsatta naturresurs- och miljökommittén att bl. a. från denna utgångspunkt dra upp allmänna riktlinjer för en samlad långsiktig svensk naturresurs- och miljöpolitik.

Flera utredningar har under de senaste åren behandlat frågor av betydelse från de utgångspunkter jag nu berört. *Miljöskyddsutredningen* har fått i uppdrag bl. a. mot bakgrund av de erfarenheter som har gjorts vid miljöskyddslagens tillämpning att se över lagen och föreslå de ändringar som behöver göras för att ytterligare förbättra samhällets möjligheter att ingripa mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet. Miljöskyddsutredningen har redovisat ett första resultat av sin översyn i det nyss nämnda delbetänkandet Bättre miljöskydd I. Däri har lagts fram förslag om ändringar i lagens system för prövning, tillsyn och påföljder. Jag behandlar dessa förslag i det följande i avsnitten 2.2–2.4. Sitt fortsatta arbete ägnar miljöskyddsutredningen åt bl. a. de mycket viktiga frågorna om ytterligare åtgärder mot bullerstörningar och åtgärder för att återställa skadad miljö. Samtidigt pågår en översyn också av lagens ersättningsregler. Den uppgiften handhas av *miljöskadeutredningen* och syftar till att bl. a. förbättra möjligheterna för enskilda att få ersättning för miljöskador.

Frågor om bl. a. fördelningen av kostnadsansvaret för miljövårdsåtgärderna och principerna för användningen av olika styrmedel inom miljövårdsarbetet har behandlats av *miljökostnadsutredningen* som under år 1978 lade fram sitt slutbetänkande Miljökostnader. Miljökostnadsutredningen har utifrån sina i direktiven angivna uppgifter att studera kostnaderna för miljövårdsinsatserna, principerna för kostnadsfördelningen samt användningen av olika styrmedel på miljövårdsområdet gjort en bred genomgång av miljövärdspolitiken.

Mot denna bakgrund har utredningen lagt fram förslag om främjande av forskning rörande samhällsekonomisk värdering av miljöpolitikens kostnader och intäkter. Utredningen har också förordat dels införandet av en särskild avgift på utsläpp utöver i tillståndsbeslut medgivna mängder som komplement till den tillståndsprövning som även fortsättningsvis föreslås vara det centrala styrmedlet, dels en längre gående tillämpning av principen om förorenarens kostnadsansvar genom införande av en prövnings- och tillsynsavgift. Vid sin genomgång av styrmedel har utredningen funnit övervägande skäl tala mot en mera generell användning av subventioner. Utredningen har vidare förordat en vidgad långtidsplanering av miljövårdsarbetet.

Frågor rörande användningen av olika styrmedel i miljövärdspolitiken

har varit föremål för omfattande diskussioner i olika sammanhang under miljövarsarbetets uppbyggnadsskede. Diskussionerna har därvid bl. a. gällt i vad mån de styrmedel som i första hand använts, nämligen lagstiftning och vissa ekonomiska stödåtgärder, skulle kompletteras med olika slag av avgifter på miljöfarlig verksamhet.

Genom det arbete som bedrivits inom ramen för miljökostnadsutredningen har det varit möjligt för företrädare för politiska partier, organisationer och myndigheter att gemensamt studera frågor om ansvaret för kostnaderna för miljövarlden och styrmedlen för miljövarldspolitiken. Det är mitt intryck att därvid en betydande samstämmighet har uppnåtts i fråga om den grundläggande synen på många av dessa frågor inkl. avvägningen mellan ekonomiska och administrativa styrmedel. Detta arbete har därför i sig haft ett stort värde.

Den principiella utgångspunkten när det gäller fördelningen av kostnaderna för miljövarsåtgärder bör enligt min mening vara att kostnaderna för den påfrestning på miljön som produktionen av varor och tjänster medför skall inräknas i priset för dessa varor och tjänster. Genom att priset påverkar konsumenternas val av varor och tjänster kan härigenom produktionen styras mot ett större hänsynstagande till miljön. Svårigheterna att fullt ut genomföra den angivna principen är emellertid uppenbara. De samhällsekonomiska miljökostnaderna kan indelas i kostnader för att fastställa och genomdriva krav på minskning av föroreningarna, kostnader för att uppfylla ställda krav och kostnader för den miljöförstöring som åger rum trots vidtagna åtgärder. Det första av dessa slag av kostnader bärs i dag av miljömyndigheterna, det andra av föroreneren och det tredje av dem som utsätts för miljöförstöringen. I enlighet med den internationellt vedertagna principen att föroreneren skall betala bör möjligheterna att i ökad utsträckning överföra även det första och det tredje slaget av kostnader till föroreneren fortlöpande prövas. En väg att åstadkomma sådan kostnadsöverföring är enligt min mening att kontinuerligt skärpa miljökraven och utvidga deras tillämpningsområde. Härigenom kommer miljöförstöringarna att minska, dvs. kosta mindre, medan kostnaderna för att uppfylla ställda krav ökar. Självklart är att man genom skärpning av miljökraven så småningom kan nå en gräns där kostnaderna för att uppfylla kraven inte bedöms motsvara fördelarna från miljöskyddssynpunkt.

Miljökostnadsutredningen har funnit att prövningen i det enskilda fallet av vilka miljökrav som skall gälla alljämt måste vara miljövarldspolitiken grundläggande styrmedel. Generella styrmedel kan i vissa fall vara användbara, främst för att angripa nationella och regionala föroreningssproblem. Liksom huvuddelen av remissinstanserna instämmer jag i utredningens allmänna bedömning på denna punkt. Viktigt i detta sammanhang är att prövningssystemet görs så smidigt och effektivt som möjligt. Där så är möjligt bör också generella styrmedel prövas.

Miljökostnadsutredningen har behandlat möjligheterna att införa av-

gifter för s. k. överutsläpp och restutsläpp. Överutsläpp beskrivs därvid som utsläpp som genom olyckshändelser, oaktsamhet m. m. sker utöver de i tillståndsbeslut medgivna mängderna, medan restutsläpp är de utsläpp som medges i tillståndsbeslut. Utredningen förordar dock avgift endast för överutsläpp. Ett styrsystem med utsläppsavgifter förutsätter att påfrestningarna på miljön av dessa utsläpp verkligen kan värderas i kronor. Utredningen har själv påvisat hur svår en sådan värdering är. Naturvårdsverket och åtskilliga andra remissinstanser har ännu inte funnit tiden mogen för ett sådant styrsystem. Jag delar denna bedömning. Utredningen har emellertid också behandlat frågan om avgifter för överutsläpp som ett sanktionsmedel för att åstadkomma en skärpt tillämpning av gällande lagstiftning. I detta avseende har den föreslagna överutsläppsavgiften samma syfte som den miljöskyddsavgift som föreslagits av miljöskyddsutredningen. Jag återkommer därför till denna fråga vid behandlingen av miljöskyddsutredningens förslag om skärpta påföljder (avsnitt 2.4).

Principen att den som förorenar också skall betala miljövärdskostnaderna tas av utredningen som utgångspunkt för en diskussion också av avgifter för att täcka myndigheternas kostnader för prövning och tillsyn. Ett antal remissinstanser tar upp och tillstyrker allmänt denna princip. Enligt min mening är det en naturlig konsekvens av principen om förorenarnas kostnadsansvar att kostnaderna för prövning och tillsyn i högre grad överförs på förorenaren. Miljökostnadsutredningens förslag om en avgift för prövning och tillsyn förtjänar därför att prövas noga. Ett antal remissinstanser har uttryckt oro över att en prövningsavgift kan leda till motstånd hos företagen mot att låta pröva sin verksamhet och att en tillsynsavgift kan försämra det goda samarbetet mellan företagen och tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket framhåller dock i sitt remissvar att avgifterna kan och bör utformas på ett sådant sätt att de inte negativt påverkar beteendet hos dem som skall betala avgifterna. Utformningen av avgiftssystemet är därför av stor betydelse. Regeringen har i juni 1979 uppdragit åt naturvårdsverket att, under medverkan av riksrevisionsverket och riksskatteverket, utforma ett förslag till avgiftssystem. En första etapp av detta utredningsarbete har redovisats i rapporten Avgift på prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (SNV PM 1310). Rapporten remissbehandlas f. n. Sedan remissbehandlingen har avslutats avser jag att återkomma till frågan.

Mot bakgrunden av vad jag nu har sagt vill jag understryka att de ställningstaganden som jag senare kommer att redovisa rörande frågor om olika slag av avgifter på miljövärdsområdet inte skall ses som någon slutpunkt i arbetet med dessa frågor. Enligt min mening är det viktigt att detta arbete drivs vidare.

En av de frågor som miljökostnadsutredningen särskilt har studerat är hur kostnaderna skall bestridas vid återställande av skadad miljö. Utredningen har främst uppehållit sig vid sjörestaureringar. I en särskild rapport

har utredningen presenterat bl. a. den väl utprovade teknik som i dag finns för att kunna restaurera skadade sjöar och vattendrag. Under perioden 1969–77 har statsbidrag utgått med totalt 5,8 milj. kr. till drygt 40 kommunala restaureringsprojekt. Bidrag har i allmänhet utgått med 50 % av kostnaderna. Utgångspunkt för kommuns beslut om sjörestaurering har i allmänhet varit den insats som bedömts rimlig för kommunens egna invånare. Miljökostnadsutredningen framhåller att i sådana fall då en sjö är av stor betydelse för människor utanför den berörda kommunen kan mer långtgående restaureringsåtgärder mycket väl vara motiverade från en regions eller från hela landets synpunkt än vad kommunen anser sig ha råd med. I dessa fall kan det, enligt miljökostnadsutredningen, vara motiverat med statsbidrag, som i så fall bör stå i proportion till de positiva effekterna utanför kommunen.

Enligt min mening är det angeläget att möjligheterna att restaurera förorenade sjöar tas till vara också i fortsättningen. Det mest akuta problemet gäller i dag försurningen av sjöar och vattendrag orsakad av nedfall av svavel vilket främst kommer från källor i andra länder. Eftersom detta problem berör en allt större del av Sverige och då det i många fall är ett klart nationellt intresse att förhindra fortsatt försurning inom ett område är ett statligt stöd till kalkning enligt min mening motiverat. Statliga insatser kan också vara motiverade när det gäller vissa andra enstaka stora restaureringsföretag av klart riksintresse. Jag avser därmed ett sådant fall som restaureringen av Hornborgasjön där staten lagt ned stora kostnader på utredningar och riksdagen uttalat sig om den restaurering som bör genomföras. När det gäller restaurering i allmänhet av sjöar som förorenats genom kommunala eller industriella utsläpp och där restaureringen är ett lokalt intresse anser jag däremot inte att det är rimligt att staten helt eller delvis skall bära kostnaderna. Det bör i sådana fall vara den som svarat för utsläppen eller i andra hand den som har det närmaste intresset av restaureringen som får ta på sig kostnaderna för restaureringen. Jag vill i detta sammanhang framhålla att det är angeläget att frågorna om ansvaret för att återställningsåtgärder vidtas i sådana fall där miljöstörningar ägt rum prövas vidare. Denna fråga är också som jag nyss har sagt en av huvudfrågorna i miljöskyddsutredningens fortsatta arbete.

En mer finavstämd fördelning av resurserna inom miljöpolitiken och en eventuell utökad användning av ekonomiska styrmedel skulle underlättas betydligt av ökade kunskaper om miljöpolitikens kostnader och intäkter. Miljökostnadsutredningens analys är, som många remissinstanser framhåller, en värdefull början. Som utredningen framhåller uppstår kostnader för att fastställa och genomdriva miljökrav, för att förhindra föroreningar, för forskning, undervisning och information, för att återställa förstörd miljö, för att skapa nya miljövärden, för att bevara områden för naturvårds- och friluftssändamål samt för resterande miljöförstöring. Intäkter uppstår bl. a. där miljöstörningar har kunnat undvikas, där miljön återställts eller nyskapats och där värdefull natur bevarats.

Många av dessa kostnader och intäkter är självfallet mycket svåra att mäta men även grova uppskattningar kan ofta vara av värde. Miljökostnadsutredningen har föreslagit att forskning rörande samhällsekonomisk värdering av miljöpolitikens kostnader och intäkter främjas. Jag delar uppfattningen att sådan forskning bör ges högre prioritet än hittills. Därvid kan man också undvika att intresset helt inriktas på sådana miljöstörningar som är lättast att identifiera och kostnadsberäkna. Naturvårdsverket har i sin anslagsframställning för budgetåret 1980/81 med hänvisning bl. a. till utredningens förslag begärt medel under anslaget till miljövärdhetsforskning bl. a. för start av ett nytt projektområde med inriktning på miljöekonomi. Vid min medelsberäkning under anslaget har jag också utgått från att en ökad satsning på miljöekonomisk forskning skall kunna komma till stånd.

Med utgångspunkt i sin allmänna genomgång av hittillsvarande miljövärdhetsinsatser har miljökostnadsutredningen föreslagit en ökad långtidsplanering inom miljövärden. Ett stort antal remissinstanser har instämt i detta förslag. Enligt min mening är en långsiktig planering av miljövärden mycket angelägen. Långtidsplaneringen bör genom samlade redovisningar och bedömningar ha till syfte att på ett tidigt stadium peka på de viktigaste miljöproblemen, ange hur olika problem bör prioriteras och vilka insatser som bedöms vara nödvändiga på olika områden. En sådan långtidsplan bör syfta till att underlätta långsiktiga politiska beslut på miljövärdhetsområdet. I direktiven till naturresurs- och miljökommittén har jag också framhållit att dess arbete bör ses som inledning till en planmässig utredningsverksamhet inom naturresurs- och miljöområdet. I direktiven framhålls vidare att kommittén skall pröva möjligheterna att upprätta ett samlat program för framtida insatser när det gäller skyddet av den yttre miljön. Jag förutsätter mot denna bakgrund att formerna för en långtidsplanering inom miljövärden kommer att mer ingående behandlas av denna kommitté.

Jag går nu över till att behandla de förslag till ändringar i miljöskyddslagen som har lagts fram av miljöskyddsutredningen.

2.2 Förprovningssystemet

2.2.1 Allmänna synpunkter

Förutsättningarna för att man skall få driva verksamhet eller vidta åtgärd som faller under ML anges i vissa tillåtlighetsregler. I dessa fastslås bl. a. att för miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet med verksamheten kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan att kostnaden blir oskäligen. Den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning och iaktta alla andra försiktighetsmått som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet genom verksamheten.

Med stöd av bemyndiganden i ML har regeringen genom bestämmelser i miljöskyddskungörelsen (MK) infört förprovningsskyldighet i fråga om olika

slag av miljöfarlig verksamhet som närmare anges i MK. För sådan miljöfarlig verksamhet som kan medföra de allvarligaste riskerna för miljön gäller skyldighet att söka tillstånd hos koncessionsnämnden för miljöskydd. I beslut om tillstånd meddelas föreskrifter om försiktighetsmått och de villkor i övrigt som skall gälla för den prövade verksamheten. För annan i MK närmare angiven verksamhet där riskerna inte har bedömts vara fullt så allvarliga gäller skyldighet att göra anmälan hos länsstyrelsen i god tid innan verksamheten påbörjas. I anledning av en anmälan har länsstyrelsen möjlighet att bl. a. meddela råd och anvisningar eller föreläggande om försiktighetsmått. Skyldigheten att söka tillstånd eller att göra anmälan gäller inte bara när en ny fabrik eller annan inrättning skall anläggas utan också när en befintlig anläggning eller inrättning av det slag som anges i MK skall ändras, om ändringen kan medföra att störningen eller föroreningen ökar eller får en annan sammansättning eller att sättet för utsläppet ändras.

Beträffande alla företag som är tillståndspliktiga har statens naturvårdsverk befogenhet att efter prövning i varje särskilt fall medge undantag från skyldigheten att söka tillstånd (dispens). Dispensprövningen, som tillkom för att tillgodose behovet av ett snabbt och smidigt prövningsförfarande, sker under friare former än tillståndsprövningen men är i princip lika omfattande, eftersom samma tillåtlighetsregler skall tillämpas. En viss dispensprövning har lagts också på länsstyrelserna. Antalet dispensärenden har minskat under senare år.

Som jag tidigare har nämnt redovisas den nuvarande lydelsen av ML och MK i bilaga 1, till vilken jag vill hänvisa för en mer detaljerad information om innehållet i de aktuella bestämmelserna.

Förprövningen av miljöfarlig verksamhet är en mycket viktig del av miljöskyddsarbetet. I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag att det nuvarande förprövningssystemet behöver förenklas och effektiviseras i olika avseenden. Jag ansluter mig till utredningens förslag att naturvårdsverkets och länsstyrelsernas dispensrätt nu tas bort och att prövningen framdeles skall ske hos koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Naturvårdsverkets uppgifter som förprövande myndighet bör sålunda upphöra. Verket bör därigenom kunna koncentrera sina insatser som central tillsynsmyndighet och som företrädare för miljöskyddsintresset i miljöskyddsärenden. Enligt utredningens förslag bör det nuvarande anmälningsförfarandet förstärkas och kombineras med en förprövning av verksamheten i fråga hos länsstyrelsen. Förslaget innebär att en miljöfarlig verksamhet inte skall få påbörjas, innan det föreligger ett besked från länsstyrelsen om de villkor på vilka verksamheten skall få bedrivas.

I likhet med flera remissinstanser anser jag att övervägande skäl talar för att formerna för förprövningen i princip bör vara desamma vid länsstyrelserna som vid koncessionsnämnden. Utredningens förslag om en anmälningskyldighet för företagen kombinerad med förprövning av länsstyrel-

serna bör ersättas med en reglering genom tillståndsprövning. Varken för företagaren eller prövningsmyndigheten torde ett tillståndsvång vara mera betungande än den av utredningen föreslagna regleringen under förutsättning att prövningsförfarandet såsom jag förordar i det följande anpassas till ärendenas art.

Koncessionsnämndens uppgift i förprovningssystemet bör även i fortsättningen vara att pröva sådan miljöfarlig verksamhet som bedöms kunna medföra de allvarigaste olägenheterna för miljön och där prövningen av tillåtlighetsfrågan således kräver särskild kompetens.

I likhet med vad som gäller f. n. bör det ankomma på regeringen att med stöd av ett bemyndigande i ML besluta om vilka slag av miljöfarlig verksamhet som över huvud taget skall vara underkastade förprovningsplikt och vilka av dessa som skall prövas av koncessionsnämnden resp. länsstyrelserna.

För riksdagens information vill jag i korthet redovisa hur bemyndigandet enligt min mening bör användas. Jag delar utredningens och flertalet remissinstansers uppfattning att förprovningsskyldigheten i fortsättningen i huvudsak bör omfatta de skilda slag av miljöfarlig verksamhet som i dag är underkastade tillstånds- eller anmälningsplikt enligt MK. Beträffande ärendenas fördelning mellan koncessionsnämnden och länsstyrelserna kan jag i stort sett ansluta mig till utredningens förslag. Förslaget innebär att vissa slag av miljöfarliga verksamheter, som nu är tillståndspliktiga och som av utredningen bedöms vara av mindre allvarig art, i fortsättningen skall prövas av länsstyrelserna i stället för av koncessionsnämnden.

Utredningen föreslår att ett anmälningsärende som skall prövas av länsstyrelsen skall kunna hänskjutas till koncessionsnämnden för prövning, om länsstyrelsen anser det motiverat på grund av ärendets principiella vikt eller om naturvårdsverket begär det. Jag har samma uppfattning som utredningen att ärenden som är av den typ som normalt skall prövas av länsstyrelsen kan komma att visa sig vara så komplicerade eller kontroversiella med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet att det finns anledning att ta i anspråk den kompetens som finns hos koncessionsnämnden. Det bör därför vara möjligt att hänskjuta sådana ärenden till nämnden. Enligt min mening bör det ankomma på länsstyrelsen att själv avgöra när underställning skall ske. Därvid bör givetvis naturvårdsverkets uppfattning i fråga om behovet av underställning tillmätas stor betydelse.

Naturvårdsverket kan uppenbarligen inte yttra sig i samtliga tillståndsärenden hos länsstyrelserna. Verket bör emellertid kunna underlätta länsstyrelsernas prövning även av ärenden vari yttranden inte avges, om verket såsom jag förutsätter meddelar råd och anvisningar i fråga om de försiktighetsmått som i allmänhet bör gälla vid skilda slag av miljöfarlig verksamhet. Enligt min mening är det värdefullt om sådana anvisningar innehåller bl. a. exempel på sådana föreskrifter som normalt bör knytas till tillstånd till miljöfarlig verksamhet av olika slag. Dylika standardiserade

villkorstörreskrifter bör som regel kunna tillämpas i sådana ärenden där tillståndsfrågan från miljöskyddssynpunkt framstår som relativt okomplicerad och där det till följd därav går att tillämpa en viss schablonmässighet vid bedömningen. För tydlighets skull vill jag påpeka att det slag av råd och anvisningar som jag här har diskuterat självfallet inte är bindande för prövningsmyndigheterna.

Några remissinstanser har väckt frågan att införa förprovningssplikt enligt ML för fasta trafikaneläggningar såsom flygplatser och vägar. Med hänsyn till att miljöskyddsutredningen enligt sina direktiv har i uppdrag att överväga denna fråga och enligt vad jag har inhämtat avser att i ett kommande betänkande lägga fram förslag, som syftar till en från miljöskyddssynpunkt effektivare prövning av dessa anläggningar, är jag inte beredd att nu ta ställning till hur miljöskyddsprövningen i dessa fall bör vara utformad.

Som jag nyss har redovisat har regeringen enligt ML befogenhet att föreskriva anmälningsplikt beträffande miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig. En sådan befogenhet bör finnas kvar. Som naturvårdsverket anför i sitt remissyttrande kan det beträffande viss slags verksamhet som normalt sett är mindre miljöfarlig än den tillståndspliktiga vara tillräckligt från kontrollsynpunkt med anmälningsplikt.

Var och en som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet för vilken tillståndsplikt inte råder har enligt ML rätt att begära prövning hos koncessionsnämnden. huruvida han får driva verksamheten och under vilka villkor det får ske. En sådan ordning med frivillig tillståndsprövning bör finnas också i ett reformerat prövningssystem.

2.2.2 Förprovningssörfarander

Enligt MK bör den som planerar att anlägga en förprovningsspliktig miljöfarlig verksamhet i god tid inhämta råd och anvisningar från naturvårdsverket eller länsstyrelsen. Genom sådana råd och anvisningar får företagaren kännedom om bl. a. vilka skyddsåtgärder som normalt brukar krävas för en verksamhet av aktuellt slag. Dessutom kan företagaren få allmän information om tillståndsprövningen. En ansökan om tillstånd skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar. Samma krav i fråga om innehållet ställs också på en anmälan till länsstyrelsen. Om ansökningshandlingarna visar sig vara ofullständiga kan koncessionsnämnden förelägga sökanden att vid vite komplettera dessa. Även länsstyrelsen kan begära att ofullständiga handlingar i ett anmälningsärende kompletteras. Är verksamheten sådan att regeringen skall pröva den enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) eller enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar, får koncessionsnämnden inte behandla ansökan innan regeringens prövning skett. Koncessionsnämnden skall enligt ML sörja för att varje ärende blir fullständigt utrett. Nämnden skall genom kungörelse i

en eller flera ortstidningar eller på annat lämpligt sätt bereda den som kan beröras av den miljöfarliga verksamheten tillfälle att yttra sig. Vidare skall nämnden samråda med de myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan. Koncessionsnämnden är skyldig att hålla sammanträde med den saken angår och besiktning på platsen, om det inte är uppenbart onödigt. Även länsstyrelsen har möjlighet att besiktiga platsen för en miljöfarlig verksamhet.

Jag har i det föregående (avsnitt 2.2.1) föreslagit att formerna för förprovningen i princip bör vara desamma vid länsstyrelserna och koncessionsnämnden. För länsstyrelsernas tillståndsprovning bör därför gälla samma bestämmelser som för koncessionsnämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat. Samtidigt måste emellertid beaktas att de ärenden som länsstyrelserna avses få pröva blir av mycket varierande svårighetsgrad. I vissa fall kan ärendena såsom tidigare har antytts vara så komplicerade att de i det närmaste kan jämföras med de ärenden som skall prövas av koncessionsnämnden. I flera andra fall kommer det redan på ett tidigt stadium av handläggningen att framgå att den aktuella miljöfarliga verksamheten medför inga eller endast obetydliga olägenheter för miljön. Följaktligen måste bestämmelserna om förfarandet vara så utformade att de medger en flexibel handläggning. De enklaste ärendena bör, såsom också har förutsatts av utredningen, kunna handläggas i stort sett på samma sätt som i dag sker i vissa anmälningsärenden.

Föreskriften i ML om skyldighet för provningsmyndigheten att sörja för en fullständig utredning av ärendena kan inte anses strida mot önskemålet om att handläggningen vid länsstyrelserna skall anpassas till omständigheterna i varje särskilt ärende. Föreskriften syftar ytterst till att värna om miljön men tar främst sikte på den situationen att det i ärendet råder osäkerhet om vilken inverkan på miljön som den aktuella verksamheten kan ha. Kravet på utredningen i ett ärende skall därför inte drivas längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose miljöskyddsintresset. Det nu sagda innebär för länsstyrelsernas del att de i enklare ärenden kan företa en mera summarisk provning utan att de därmed kan anses åsidosätta föreskriften om utredningsplikt. Om riskerna för miljöolägenheter är liten, torde nämligen tillståndsfrågan i de flesta fall regelmässigt kunna avgöras på ett tillräckligt säkert sätt utan att ett omfattande utredningsmaterial behöver tas fram.

Med hänsyn till att de ärenden som länsstyrelserna avses få pröva är av så vitt skilda arter bör länsstyrelserna ha frihet att bedöma i vilka fall det behövs sammanträde med sökande och sakägare. Den föreskrift som gäller i dag för koncessionsnämnden i detta avseende, nämligen att sammanträde och besiktning skall hållas i alla de fall där det inte är uppenbart onödigt, är med hänsyn till att lokalkännedomen är god och att många ärenden kommer att vara okomplicerade inte fullt tillämplig för länsstyrelsernas del. Huvudregeln bör vara att sammanträde skall hållas men enligt min mening

bör länsstyrelserna inte vara skyldiga att hålla sammanträde och besiktning i ärenden där det inte behövs för utredningen. Avsikten med en sådan regel är att länsstyrelserna regelmässigt skall hålla sammanträde och besiktning i ärenden av invecklad beskaffenhet eller där sakägare kan antas resa invändningar mot den aktuella verksamheten medan sammanträde och besiktning bör kunna undvaras i de enklare ärendena.

Information och samråd

Utredningen föreslår att förprovningen alltid skall föregås av ett informations- och samrådsförfarande. Syftet med förslaget är enligt utredningen 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. Den närmare innebörden av förslaget är att en företagare som planerar att inrätta en förprovningsskyldig anläggning skall inhämta råd och anvisningar från naturvårdsverket eller länsstyrelsen i huvudsaklig överensstämmelse med vad som nu gäller. Han skall vidare samråda med berörda myndigheter och medverka till att information om den planerade verksamheten lämnas till den del av allmänheten som kan komma att beröras av verksamheten. Därvid skall allmänheten ges möjlighet att framföra synpunkter.

Behovet av ett ökat samråd har över lag vitsordats under remissbehandlingen. Också jag anser det angeläget att berörda myndigheter och allmänheten får tillfälle att ta del av planerna på en miljöfarlig verksamhet så tidigt som möjligt. Detta gäller särskilt i fråga om sådan verksamhet som kan medföra betydande miljöstörningar eller där man av annan anledning kan förvänta sig att verksamhetens miljöpåverkan kan komma att tilldra sig särskilt intresse hos allmänheten. De föreslagna åtgärderna för samråd bör vara ägnade att öka förståelsen mellan parterna och torde i många fall medföra även den fördelen för företagaren att själva provningsförfarandet kommer att gå snabbare. Såsom har understrukits från flera håll under remissbehandlingen får ett samrådsförfarande inte bli ett självändamål och tillämpas slentrianmässigt. I vad mån åtgärder för samråd skall vidtas får bedömas från fall till fall. Ytterst bör det ankomma på den myndighet som senare skall pröva tillståndsfrågan att avgöra om erforderligt samråd har ägt rum.

Jag tillstyrker utredningens förslag att företagaren i tillståndsansökningen skall redogöra för vilka samrådsåtgärder som vidtagits och vad som förekommit vid samrådet. När en ansökan har kommit in, blir det tillståndsmyndighetens sak att avgöra om sökanden har fullgjort sin samrådsskyldighet. Finner tillståndsmyndigheten att så inte är fallet, måste myndigheten ta ställning till om bristerna i fråga om samråd bör avhjälpas under provningsförfarandet eller om sökanden skall åläggas att vidta behövliga samrådsåtgärder innan handläggningen fortsätter. Enligt min me-

ning bör således i ML införas en befogenhet för tillståndsmyndigheten att förelägga sökanden att vid vite se till att kraven på samråd blir uppfyllda.

Med den av mig förordade uppläggningsen av samrådsförfarandet ligger det i företagarens eget intresse att alltid inleda samrådet genom att ta kontakt med naturvårdsverket eller länsstyrelsen för att få upplysningar om hur samrådsskyldigheten i fortsättningen lämpligen bör fullgöras. I annat fall riskerar han att få vidta samrådsåtgärder sedan ansökan har ingetts och därmed drabbas av de förseningar och andra olägenheter som detta kan medföra för honom.

Beslutsunderlaget

För att beslutsunderlaget i förprövningsärendena skall bli bättre och mera fullständigt än f. n. föreslår utredningen vissa kompletteringar av ML:s bestämmelser om vad en ansökan om tillstånd skall innehålla. Förslaget innebär i huvudsak att sökanden redan i ansökan skall lämna en beskrivning av arten och omfattningen av de störningar som den aktuella verksamheten kan medföra (miljöeffektbeskrivning). Sökanden skall vara skyldig att i ansökningen också lämna förslag till de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter av verksamheten. I det sammanhanget har utredningen granskat det system med miljöeffektbeskrivningar – environmental impact statements – som tillämpas i USA. Enligt utredningen finns det knappast anledning att ta efter det amerikanska systemet.

Utredningens överväganden och förslag rörande beslutsunderlaget i förprövningsärenden tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Några remissinstanser, bl. a. Svenska naturskyddsföreningen och Svea hovrätt, anser att förslagen inte är tillräckligt långtgående. Enligt naturskyddsföreningens mening måste i varje ansökningsärende tas fram ett så komplett underlagsmaterial att allmänheten har en möjlighet att sätta sig in i frågan och bedöma vad den aktuella verksamheten får för miljökonsekvenser. För detta ändamål behövs många gånger ett betydligt fylligare material än det som prövningsmyndigheten behöver för sin prövning. Det är enligt föreningen inte tillfyllest att låta myndigheterna från fall till fall avgöra om en miljöeffektbeskrivning skall krävas eller inte. Enligt hovrätten borde prövningsmyndigheten ha möjlighet att ålägga sökanden att presentera alternativ i fråga om lokaliseringen av den verksamhet som avses med en ansökan om tillstånd.

För egen del vill jag i dessa frågor anföra följande. Syftet med tillståndsprövningen är att samhället skall ges tillfälle att på förhand bedöma om effekterna av en planerad miljöfarlig verksamhet är sådan att verksamheten kan tillåtas. För den skull måste utredningen i ett tillståndsärende så långt möjligt klarlägga den inverkan på miljön som den aktuella anläggningen kan medföra. Jag ansluter mig till miljöskyddsutredningens och remissinstansernas uppfattning att ML bör kompletteras med bestämmelser som

ålägger sökanden en skyldighet att som beslutsunderlag i ett tillstånds- ärende förebriaga en beskrivning av miljöeffekterna och att lämna förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Hur långt sökandens skyldighet i dessa hänseenden bör sträcka sig i det enskilda fallet kan emellertid inte anges på förhand i författningsbestämmelser utan den frågan måste avgöras av prövningsmyndigheten med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall i enlighet med vad som f. n. gäller på ML:s område.

Erfarenheterna från BT Kemi-fallet har lärt oss att det i utredningen i ett miljöskyddsärende måste finnas uppgifter om hur det avfall som uppkommer i verksamheten skall hanteras. Det räcker därvid inte med att uppmärksamma bara det avfall som uppstår när produktionen fungerar normalt utan också det avfall som kan uppkomma när produktionsprocessen misslyckas. Det är således viktigt att avfallsfrågorna blir belysta i en miljöeffektbeskrivning. Därigenom får prövningsmyndigheterna bättre möjligheter än f. n. att meddela föreskrifter om hanteringen av främst det miljöfarliga avfallet. Trots de särskilda föreskrifter som numera gäller i fråga om insamling, transporter och slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall, bör enligt min åsikt föreskrifter om hanteringen av miljöfarligt avfall regelmässigt övervägas vid tillståndsprövningen. Sådana föreskrifter bör vara inriktade på att det genom tillsynen skall vara möjligt att kontrollera att hanteringen sker på ett från miljöskyddssynpunkt betryggande sätt.

Med anledning av naturskyddsföreningens synpunkter vill jag understryka att det är angeläget att både sökanden och prövningsmyndigheten söker beakta allmänhetens intressen när ställning tas till frågor om framläggande av utredning i ett tillståndsärende. Det ligger i sakens natur att utredningsmaterialet kan vara både omfattande och komplicerat. Mot den bakgrunden bör strävan vara att lämna en öppen och för allmänheten begriplig redovisning av miljökonsekvenserna av en planerad miljöfarlig verksamhet. Enligt min bedömning kommer den av mig nu förordade lösningen att på ett enklare sätt tillgodose allmänhetens intressen än om ett obligatoriskt system med formaliserade miljöeffektbeskrivningar efter amerikanskt mönster skulle genomföras.

Som jag nyss nämnt ifrågasätter Svea hovrätt om inte sökanden borde vara skyldig att i ett tillståndsärende redovisa alternativ till den valda förläggningsplatsen. Enligt tillåtlighetsreglerna i ML skall man välja sådan plats för verksamheten att ändamålet med denna kan nås med minsta möjliga intrång och olägenhet utan att kostnaden blir oskäligt hög. För tillämpningen av denna regel är det nödvändigt att koncessionsnämnden beaktar sådana alternativ till den av sökanden valda lokaliseringen som kan ha framförts i ärendet, även om tillståndsprövningen inte är upplagd så att nämnden i ett och samma ärende kan välja mellan olika lokaliseringalternativ. Bedömningen är i stället inriktad på att avgöra huvuvida den av sökanden valda platsen kan godtas från miljöskyddssynpunkt. Med hänsyn härtill kan koncessionsnämnden inte med stöd av gällande bestämmelser

avkräva sökanden en lika omfattande utredning rörande miljöeffekterna av en alternativ lokalisering som när det gäller den förläggingsplats som anges i tillståndsansökan. Men om frågan om en alternativ lokalisering kommer upp i ett tillståndsärende – t. ex. efter invändning från naturvårdsverket – har koncessionsnämnden befogenhet att avkräva sökanden ett utredningsmaterial som är så utförligt att nämnden kan bilda sig en uppfattning om huruvida den av sökanden valda platsen kan godtas. Kan sökanden i ärendet inte visa att den förläggingsplats som han har valt är lämplig med hänsyn till befarade olägenheter av verksamheten, riskerar han att få sin tillståndsansökan ogillad.

Det finns således redan enligt gällande bestämmelser möjligheter för koncessionsnämnden att avkräva sökanden utredning om alternativ lokalisering av verksamheten. Enligt min bedömning är nuvarande bestämmelser med den av mig tidigare föreslagna kompletteringen tillräckligt långtgående för att säkerställa att förprövningen blir effektiv från miljöskyddssynpunkt även i det nu aktuella hänseendet. Därtill kommer att det övervägande flertalet förprövningsärenden avser ändring av redan befintliga anläggningar där frågan om en ändrad lokalisering knappast blir aktuell.

Handläggningstiden

Enligt min mening måste industrin i planeringen av en utbyggnad av miljöfarlig verksamhet inte bara avsätta tid för utrednings-, projekterings- och byggnadsarbeten utan också ta hänsyn till den tid som själva tillståndsprövningen tar. Vid särskilt stora industriutbyggnader är det ofrånkomligt att en noggrann miljöskyddsprövning tar ganska lång tid i anspråk. Då långa handläggningstider kan medföra kostnader och andra problem för företagaren är det angeläget att ta till vara de möjligheter som finns att minska handläggningstiderna.

Utredningen har i sitt betänkande tagit upp frågan om handläggningstiderna i miljöskyddsärenden. Utredningen föreslår att det nuvarande förbudet för koncessionsnämnden att inleda prövningsförfarandet enligt ML beträffande en anläggning som också skall prövas av regeringen enligt 136 a § byggnadslagen eller lagen om vissa rörledningar skall tas bort. Därigenom blir det möjligt att påbörja handläggningen enligt ML samtidigt med regeringens prövning. I likhet med remissinstanserna biträder jag förslaget. Självfallet bör såsom utredningen föreslår tillståndsfrågan enligt ML inte få avgöras innan regeringens prövning har skett.

För att mildra olägenheterna av långa handläggningstider föreslår utredningen att koncessionsnämnden och länsstyrelserna i tillståndsärenden under vissa förutsättningar skall få medge att vissa arbeten får sättas i gång, innan frågan om tillstånd slutligt har avgjorts. Ett sådant igångsättningsmedgivande bör enligt utredningen få meddelas bara om synnerliga skäl talar för det och om det är uppenbart att verksamheten kan anses tillåtlig. I ett beslut om igångsättningsmedgivande skall anges de villkor som skall gälla i avvaktan på den slutliga prövningen.

Flertalet remissinstanser är positiva till eller har inte något att erinra mot utredningens förslag om igångsättningsmedgivande. Ett fåtal instanser är kritiska mot förslaget och menar att ett meddelat igångsättningsmedgivande skulle kunna påverka den slutliga prövningen.

Jag vill erinra om att frågan om igångsättningstillstånd tidigare har behandlats av 1973 års riksdag. Riksdagen avtog då ett förslag om att i ML införa bestämmelser om igångsättningstillstånd (prop. 1973:141, JoU 1973:50, rskr 1973:338). Enligt utskottet skulle regler om igångsättningstillstånd medföra risker för felinvesteringar och föranleda svårigheter att i ett senare skede vägra vederbörande företag tillstånd.

Som jag tidigare framhållit är förprövningen en mycket viktig del av miljöskyddsarbetet. Den grundläggande principen bakom förprövningen är att miljöeffekterna av en viss verksamhet skall vara fullt klarlagda innan verksamheten får påbörjas. Först då kan ställning tas till de villkor på vilka verksamheten skall få bedrivas. Det kan emellertid inte förnekas att den nuvarande ordningen innebär att igångsättningsarbetet ibland fördröjs i onödan, eftersom inte ens schaktning eller liknande åtgärder får påbörjas innan prövningen har avslutats. Inte ens i de fall då en anläggnings tillkomst och lokalisering har avgjorts enligt 136 a § byggnadslagen får anläggningsarbetena påbörjas. Det är inte heller lagligen möjligt att sätta igång installationsarbeten för reningsanordningar vid en befintlig anläggning även om det inte råder någon tvekan om att miljöskyddet därigenom skulle förbättras. Med hänsyn härtill och till att dispensprövningen föreslås bli slopad samtidigt som tillståndsplikten utvidgas till nya slag av miljöfarlig verksamhet anser jag att sökanden i undantagsfall och under särskilt angivna förutsättningar bör kunna få påbörja anläggningsarbeten, innan prövningen har slutförts i alla detaljer. Utredningens förslag kan enligt min mening inte anses innebära ett avsteg från de grundläggande principerna bakom förprövningen. Enligt förslaget får igångsättningsmedgivanden lämnas bara i undantagsfall då det är uppenbart att tillstånd till den aktuella anläggningen eller åtgärden kommer att lämnas. Medgivandet avses gälla endast utförandet av en viss i medgivandet angiven del av anläggnings- eller byggnadsarbetena, däremot inte bedrivandet av sådan verksamhet som omfattas av lagen. Jag vill vidare understryka att sökanden, om han utnyttjar ett igångsättningsmedgivande, själv står all risk för att det i det slutliga tillståndsbeslutet kan komma att ställas krav på att anläggningen utformas på ett annat sätt än som förutsatts i medgivandet. Ett igångsättningsmedgivande innebär sålunda inte något för förprövningsmyndigheten bindande ställningstagande till de villkor som skall gälla för verksamheten. Jag kan således ansluta mig till utredningens förslag samtidigt som jag förutsätter att tillämpningen av bestämmelser om igångsättningsmedgivanden blir restriktiv.

Såsom utredningen föreslår bör i ett beslut om igångsättningsmedgivande anges de villkor som skall gälla för utnyttjandet av medgivandet.

Tillståndsbesluts rättskraft

I ett tillståndsbeslut enligt ML läggs intresseavvägningen fast mellan bl. a. företagare- och miljöskyddsintressena. Företagsekonomiska skäl talar för att ett tillståndsbeslut blir gällande under lång tid. Däremot talar miljöskyddsskäl för att ett beslut skall kunna ändras så snart förhållandena föranleder det. Denna intressekonflikt har i ML lösts på följande sätt.

Ett tillstånd gäller i princip för all framtid. Det kan återkallas bara om villkor som har meddelats i beslutet har blivit åsidosatta. Även om själva tillståndet att driva viss miljöfarlig verksamhet således i allmänhet inte kan återkallas, är det möjligt att i miljöskyddets intresse företa en omprövning av verksamheten då tio år har förflutit sedan tillståndsbeslutet vann laga kraft. Då får nämligen koncessionsnämnden på talan av naturvårdsverket föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt (24 § ML). Men också under denna tioårsperiod kan en omprövning ske av villkoren för verksamheten, om förhållandena har ändrats väsentligt eller om verksamheten ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när tillståndet lämnades (24 och 25 §§ ML).

På tillståndshavarens ansökan kan koncessionsnämnden upphäva eller mildra ett villkor, bl. a. om det är uppenbart att det inte behövs eller är strängare än nödvändigt.

Utredningen konstaterar att det i vissa avseenden råder osäkerhet om tolkningen av de bestämmelser som gäller ett tillståndsbesluts rättskraft. Enligt utredningen har möjligheterna att under nämnda tioårsperiod ompröva villkor på grund av väsentligt ändrade förhållanden i praktiken blivit alltför begränsade med hänsyn till att de närmast ansetts gälla sådana förändringar som har anknytning till recipienten. Mot bakgrund härav förordar utredningen att det genom ändring i 24 § ML klargörs att även andra ändrade förhållanden än sådana som berör recipienten skall kunna medföra omprövning i skärpande riktning. Som exempel på sådana förhållanden nämns att det har skett en utveckling i fråga om renings- eller processteknik som ger ökade möjligheter att begränsa störningarna från en anläggning. Vidare föreslår utredningen att ett åsidosättande av föreskrivna villkor skall kunna föranleda inte bara som nu att tillståndet förklaras förverkat utan också att de villkor som har meddelats i samband med beslutet skärps. Utredningen föreslår också att koncessionsnämndens nuvarande praxis att i vissa fall meddela tidsbegränsade tillstånd bör lagfästas genom en komplettering av 18 § ML.

Tillämpningen av ML:s bestämmelser om rättskraften i tillståndsbeslut får betydande konsekvenser för både företagen och tillsynsmyndigheterna. Det är därför angeläget att så långt möjligt söka undanröja de svårigheter som har uppkommit vid bestämmelsernas tillämpning.

Jag har inledningsvis framhållit att samhällets syn på miljöskyddet har skärpts under de år ML har varit i kraft. Detta får konsekvenser också för omprövningsreglerna. Utredningens förslag till ändring av de nuvarande

bestämmelserna ligger i linje med denna utveckling. Industriförbundet och några andra remissinstanser som företräder industri- och näringslivsintressen kritiserar förslaget att en ny process- eller reningsteknik skall kunna föranleda omprövning före tioårsperiodens utgång. Man menar att förslaget innebär en inte godtagbar försvagning av tillståndsbeslutets rättskraft genom att industrin inte får planeringsutrymme och tillräcklig säkerhet för sina investeringar.

Med hänsyn till att utvecklingen på olika områden i samhället går snabbt kommer de förhållanden som i olika avseenden förelåg när ett tillståndsbeslut meddelades att kunna ändras på avgörande punkter under en tioårsperiod. Ett tillståndsbeslut får enligt min mening inte innebära en rätt att fortsätta att förorena miljön också sedan teknikens utveckling har gjort det möjligt att i väsentlig utsträckning eliminera störningen från en tillståndsgiven verksamhet. Det är därför enligt min mening angeläget att bestämmelserna förtydligas så att det klart framgår att också en utveckling på teknikens område under vissa förutsättningar kan ligga till grund för en omprövning. Jag vill betona att möjligheten att ompröva villkoren i sådana fall bör kunna komma till användning bara när en betydande minskning av störningen från en verksamhet kan uppnås genom tillämpningen av ny teknik beträffande reningsformer eller produktionsmetoder. Avsikten är alltså inte att varje ny teknisk lösning som kommer fram under en tioårsperiod inom en industribransch skall kunna aktualisera en omprövning av gällande villkor för industrier inom branschen. Som en förutsättning för omprövning på grund av den tekniska utvecklingen bör därför i lagen anges att en övergång till ny process- eller reningsteknik skall medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt. Vid den skälighetsbedömning som skall ske i det enskilda omprövningsfallet måste givetvis också stor vikt fästas vid kostnaderna för övergången till den nya tekniken och till den tid som behövs för övergången. Med den tillämpning som jag nu har förordat för ifrågavarande omprövningsregel behöver man enligt min bedömning inte frukta att skäligen krav från industrins sida på planeringsutrymme och säkerhet för investeringar inte kan tillgodoses. Jag vill framhålla att också företagen har rätt att påkalla sådana ändringar i villkoren som möjliggör tillämpning av ny teknik som ger lägre kostnader.

Den säkerhet och trygghet som bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättskraft syftar till att ge företagarna bör som utredningen anför inte kunna göras gällande av den företagare som har åsidosatt gällande villkor. Jag ansluter mig därför till utredningens förslag att det i sådana fall bör vara möjligt att inte bara såsom nu återkalla tillståndet utan även föreskriva nya eller strängare villkor. Såsom koncessionsnämnden har påpekat bör dock en omprövning i sådant fall inte få ske annat än om avvikelserna är betydande.

Koncessionsnämnden har fäst uppmärksamheten på att ML saknar bestämmelser om giltighetstiden för villkor som har föreskrivits vid en om-

prövning. Jag delar nämndens uppfattning att detta förhållande kan komma att medföra praktiska olägenheter och att det därför bör klargöras under vilka förutsättningar en förnyad omprövning kan ske. Enligt min mening bör lagen kompletteras med en regel som innebär att omprövningsbeslut likställs med tillståndsbeslut. Därigenom får förnyad omprövning av villkor normalt inte ske förrän tio år har förflutit från det att ett omprövningsbeslut vann laga kraft.

Jag biträder utredningens förslag att den praxis som utvecklats vid koncessionsnämnden att meddela tidsbegränsade tillstånd bör lagfästas i 18 § ML. Möjligheterna att meddela ett tidsbegränsat tillstånd bör självfallet utnyttjas bara i undantagsfall såsom i fråga om en befintlig verksamhet där osäkerhet råder om verksamheten på sikt bör tillåtas på den plats där den hittills har drivits.

Innan jag lämnar omprövningsreglerna vill jag framhålla att frågan om vilken faktisk betydelse dessa regler kommer att få för miljöskyddet och för industrin blir beroende av hur naturvårdsverket kommer att handla, eftersom en omprövning kan komma till stånd bara efter framställning från naturvårdsverket. Med hänsyn till att ML numera varit i kraft drygt tio år kommer villkoren för allt fler tillståndsprövade verksamheter att kunna omprövas med stöd av tioårsregeln i 24 §. Naturvårdsverket kommer med anledning härav att behöva ägna ökad uppmärksamhet åt dessa frågor. Jag förutsätter att verket kommer att koncentrera sina insatser på de fall där nyttan är störst från miljövärdssynpunkt.

Bevisskyldigheten

Enligt utredningen har det under de år miljöskyddslagstiftningen varit i kraft hänt att företag som varit underkastade förprövningsplikt har inrättats och tagits i drift utan att någon prövning dessförinnan har skett. Hotet om straff för brott av detta slag har enligt utredningen inte varit tillräckligt effektivt. För att avhålla företagarna från att begå sådana brott föreslår utredningen inte bara att påföljden för sådana brott skall skärpas utan också att det skall införas en särskild bevisregel som skall tillämpas vid tillståndsprövningen av företag som påbörjat miljöfarlig verksamhet utan föregående prövning. Jag ämnar nu behandla den föreslagna bevisregeln och återkommer i det följande (avsnitt 2.4) till förslaget om en skärpning av påföljderna.

Den föreslagna bevisregeln, som har utformats efter förebilder i vattenlagen, innebär i huvudsak följande. Om viss miljöfarlig verksamhet som är förprövningspliktig har börjat utövas utan tillstånd, skall de olägenheter som därefter uppkommer inom ett område som kan bli utsatt för störning från verksamheten anses föranledda av denna. Detta gäller dock inte om företagaren kan bevisa att det inte föreligger något samband mellan hans verksamhet och olägenheterna. Av de exempel som utredningen anger för att belysa hur regeln är tänkt att tillämpas framgår att regeln skall användas

av prövningsmyndigheten när osäkerhet råder om sambandet mellan den aktuella miljöfarliga verksamheten och konstaterade olägenheter i recipienten. Tillåtlighetsfrågan skall således bedömas som om det vore klarlagt att verksamheten orsakat olägenheterna.

Enligt utredningen bör bevisregeln gälla också när sakägare för talan vid fastighetsdomstol om ersättning för skada till följd av en miljöfarlig verksamhet som har påbörjats utan tillstånd.

De flesta remissinstanserna som har yttrat sig över förslaget om bevisregeln tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Miljöskadeutredningen är dock kritisk mot att den föreslagna regeln redan nu skulle införas för att gälla vid skadeståndskrav mot miljöfarliga företag. Enligt miljöskadeutredningen är det från skadeståndsrättslig synpunkt ett långtgående steg av stor principiell betydelse som har föreslagits, utan att man i betänkandet på något sätt diskuterar konsekvenserna av den nu aktuella regeln. Det bör enligt miljöskadeutredningen lämnas åt den att ta upp frågan om lämpligheten av att införa presumtionsregler av förevarande slag, när utredningen i enlighet med sina direktiv mera allmänt prövar reglerna om bevisning rörande samband mellan miljöskada och skadegörande handling.

För egen del vill jag anföra följande. Enligt miljöskyddsutredningen är syftet med bevisregeln att förmå företagen att efterkomma förprövningsplikten. Den företagare som fullgör sin skyldighet skulle således inte riskera att regeln tillämpas mot honom. Ett införande av den föreslagna regeln skulle därför innebära ett ställningstagande från lagstiftarens sida till hur frågan om bevisskyldigheten skall lösas också i normalfallen då förprövningsplikten inte har åsidosatts. För att utredningsförslaget skall kunna bedömas måste därför enligt min mening frågan om bevisskyldigheten vid prövning enligt ML tas upp till en mer ingående granskning än vad utredningen har gjort. Man bör då skilja mellan frågor som gäller tillåtligheten och skadeståndsfrågor. Som jag tidigare har sagt föreligger en skyldighet för prövningsmyndigheterna att sörja för att utredningen i tillståndsärenden blir fullständig. Trots detta är det oundvikligt att det i vissa fall inte helt kan klarläggas vilken inverkan på miljön den aktuella miljöfarliga verksamheten har. Detta har förutsetts av lagstiftaren som för den skull i ML har infört bestämmelser som gör det möjligt för prövningsmyndigheten att skjuta upp den slutliga utformningen av villkoren till dess man fått erfarenhet av ett företags verkningar. För uppskovstiden fastställs provisoriska villkor till skydd för miljön. Osäkerhet om miljöeffekterna kan emellertid kvarstå även efter uppskovstiden. Prövningsmyndigheterna behöver således en bevisregel för att kunna fastställa såväl provisoriska som slutliga villkor.

När det i ett miljöskyddsärende råder osäkerhet om sambandet mellan den miljöfarliga verksamheten och dess effekter på miljön, dvs. i fall där det finns grundad anledning misstänka att verksamheten orsakat eller kan orsaka viss olägenhet men där detta inte kan bevisas, finns det i allmänhet

en konflikt mellan företagarintresset och miljöskyddsintresset. Av förarbetena till ML framgår att prövningsmyndigheten aldrig får låta en osäkerhet i beslutsunderlaget gå ut över människors hälsa och miljö. När sådan osäkerhet föreligger är det följaktligen företagarens sak att bevisa att hans verksamhet inte medför risker för hälsa och miljö. Denna grundsats framhölls av föredraganden vid ML:s tillkomst (prop. 1969: 28 s. 210). Den av utredningen föreslagna bevisregeln speglar sålunda i allt väsentligt innehållet i gällande rätt vid tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet och den gäller givetvis vare sig verksamheten har påbörjats utan tillstånd eller inte. Något skäl för att i ML uttryckligen ange att företagarna har bevisskyldigheten också i det fåtal fall då den miljöfarliga verksamheten har påbörjats utan tillstånd föreligger därför inte.

Vad åter angår prövningen av skadestandsfrågor enligt ML skulle det innebära en förändring av rättsläget till de skadelidandes förmån om en bevisregel av det slag som här diskuteras skulle införas. Till en sådan förändring ställer jag mig positiv. Något underlag för ytterligare ställningstaganden i denna fråga finns emellertid inte i detta lagstiftningsärende. Man kan inte se frågan om bevisbördan för orsakssammanhang isolerad från övriga skadestandsregler. Problemet sammanhänger nära bl. a. med frågorna hur stora beviskrav som bör ställas i fall av denna typ och hur man skall bedöma det praktiska fallet när också andra faktorer än en miljöfarlig verksamhet kan antas ha medverkat till hela eller en del av skadan. Det är här fråga om ett invecklat problemkomplex som lämpligen bör behandlas i ett sammanhang. Detta gör f. n. miljöskadeutredningen, som enligt sina direktiv skall allmänt pröva reglerna om samband mellan miljöskada och skadegörande handling. Man kan räkna med att utredningen om något år kommer att lägga fram ett förslag om skärpta regler rörande företagares ansvar för miljöskador. Det förslaget bör inte föregripas. Som miljöskadeutredningen har föreslagit bör frågan om en bevisregel av den föreslagna typen överlämnas till den utredningen.

2.2.3 *Besvärsrätten*

Ett av koncessionsnämnden meddelat tillståndsbeslut enligt ML kan överklagas till regeringen av sökanden eller sakägare. Enligt grundläggande principer på förvaltningsrättens område anses fysisk eller juridisk person kunna i egenskap av sakägare överklaga ett beslut endast under förutsättning att beslutet angår personen i fråga och att det gått honom emot. Som sakägare anses den som kan tillfoga skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamhet som avses i ett tillståndsbeslut. För att ta till vara allmänna intressen får naturvårdsverket överklaga ett tillståndsbeslut. Beslut i dispensärenden kan enligt gällande ordning över huvud taget inte överklagas. Detsamma gäller i princip också länsstyrelsernas beslut om råd och anvisningar i anmälningsärenden.

Som jag tidigare har anfört (avsnitt 2.2.1) bör formerna för förprovning i princip vara desamma vid länsstyrelserna som vid koncessionsnämnden. Inte heller i fråga om besvärshätten finns det f. n. anledning att ställa upp särskilda regler för besvär över tillståndsbeslut som meddelas av länsstyrelserna. Detta innebär att länsstyrelsernas tillståndsbeslut bör överklagas till regeringen och att besvärshätt skall tillkomma dem som enligt gällande ordning har sådan rätt och dessutom dem som i enlighet med vad jag kommer att föreslå i det följande bör tilläggas sådan rätt.

När jag i fortsättningen diskuterar besvärshättens omfattning och innehåll i fråga om tillståndsbeslut är resonemanget tillämpligt också på beslut om igångsättningsmedgivande och beslut rörande omprovning av villkor.

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att underlätta för allmänheten att få insyn i och inflytande på de beslut som rör den egna miljön. I det sammanhanget har utredningen prövat frågan om att utvidga möjligheterna att överklaga tillståndsbeslut. Enligt utredningen bör kommunerna tilläggas besvärshätt även i de fall där en kommun inte är sakägare. Med en sådan besvärshätt skulle enligt utredningen kommunmedlemmarnas miljöskyddsintresse kunna tillgodoses bättre än hittills. När det gäller frågan huruvida besvärshätt bör tillkomma organisationer som inte är sakägare har utredningen stannat för att tillägga endast fackliga organisationer en sådan rätt. Utredningen anser att sådana organisationer inte bara skall kunna påverka den inre miljön utan även bör ha möjlighet att anföra besvär över beslut som avser den yttre miljön i anslutning till den egna arbetsplatsen. Den föreslagna besvärshätten bör enligt utredningen tillkomma lokal arbetstagarorganisation.

Förslaget att ge kommunerna besvärshätt tillstyrks över lag av remissinstanserna. Även jag ansluter mig till detta förslag. Kommunernas besvärshätt bör ses som ett led i strävandena att stärka kommunernas ställning på ML:s område. Såsom utredningen har antytt ger en besvärshätt för kommunerna en möjlighet att ta till vara kommunmedlemmarnas intresse av en god miljö. Eftersom ett tillståndsbeslut enligt ML inte får stå i strid med kommunala planer skall det inte behöva bli aktuellt att utnyttja besvärshätten i de fall kommunen inte accepterar lokaliseringen av en viss miljöfarlig verksamhet. Miljön inom en kommun kan påverkas inte bara av störningar från miljöfarlig verksamhet inom kommunen utan också av störningar från sådan verksamhet i närbelägna kommuner. För att på bästa sätt kunna skydda den egna miljön måste en kommun enligt min uppfattning ges besvärshätt även i fråga om tillståndsbeslut som gäller miljöfarlig verksamhet i en närliggande kommun.

Med anledning av att man i flera remissyttranden har tagit upp frågan om vilken kommunal myndighet som skall utöva kommunens besvärshätt vill jag framhålla att den frågan bör varje kommun ha frihet att själv bestämma om.

Jag är i likhet med flertalet remissinstanser positivt inställd till att de

fackliga organisationerna nu ges rätt att överklaga tillståndsbeslut enligt ML. Kammarrätten i Stockholm och några andra remissinstanser har av principiella skäl ifrågasatt en sådan utvidgning av besvärsrätten. De har därvid hävdat att förhållandena i den yttre miljön knappast berör medlemmarna i en facklig organisation mer än andra människor. Jag anser dock att det ansvar som de fackliga organisationerna har för arbetsmiljöfrågorna motiverar att de ges inflytande i sådana fall då det krävs en samordnad lösning för att på bästa möjliga sätt tillgodose både den yttre och den inre miljöns intressen. Jag förutsätter att detta inflytande regelmässigt kommer att göras gällande vid planeringen hos det berörda företaget. Den nu föreslagna besvärsrätten bör öka möjligheterna att få frågor om sambandet mellan arbetsmiljö och yttre miljö allsidigt prövade. Jag tillstyrker sålunda utredningens förslag om besvärsrätt för lokal arbetstagarorganisation.

Svenska naturskyddsföreningen och flera andra ideella organisationer är i sina remissyttranden kritiska till utredningens ställningstagande att ideella organisationer inte bör ges en särskild besvärsrätt. Flertalet övriga remissinstanser delar utredningens uppfattning eller lämnar den utan erinran. Naturskyddsföreningen, som inte kan acceptera att ideella organisationer generellt utesluts från att föra talan, anser att man av praktiska skäl bör begränsa besvärsrätten till rikstäckande eller regionala organisationer. Föreningen anser att den i varje fall för egen del bör få besvärsrätt. Enligt Vattenvärnet är det de centrala miljöskyddsorganisationerna som är bärare av det allmänna miljöskyddsintresset och som därför bör få komma till tals besvärsvägen.

Jag anser att ideella föreningar och andra organisationer på miljöskyddets och naturvårdens område utför ett betydelsefullt arbete. Det är viktigt att ta till vara dessa organisationers erfarenheter i miljövårdsarbetet. När det gäller tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet sker detta i många fall genom att organisationer som har medlemmar som berörs av sådan verksamhet ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter inför prövningsmyndigheten. Allmänt sett gäller att möjligheterna att öva inflytande på innehållet i beslut enligt ML är större ju tidigare man kommer till tals i saken. Med det av mig förordade informations- och samrådsförfarandet kommer således möjligheterna för organisationerna att öva inflytande på beslutsprocessen i miljöskyddsärenden att förbättras. Hittills har besvärsrätt för ideella organisationer som sådana inte ansetts föreligga, men i den praxis som tillämpas av regeringen tillåts en ideell organisation att som ombud föra talan för sakägare. De ideella organisationerna ges därmed möjligheter att få sina synpunkter beaktade i prövningsförfarandet. Jag vill här också erinra om det uppdrag som naturresurs- och miljökommittén har fått att se över formerna för ett vidgat inflytande för allmänheten över beslut som rör deras miljö. Jag är inte beredd att tillstyrka att man på ML:s område gör avsteg från allmänna förvaltningsrättsliga principer genom att låta de ideella organisationerna över lag få en självständig besvärsrätt. Inte

heller är det lämpligt att tillerkänna vissa utvalda organisationer sådan rätt. Jag ansluter mig sålunda till miljöskyddsutredningens ståndpunkt i denna fråga.

Jag ansluter mig också till utredningens förslag att naturvårdsverkets besvärsmått i fortsättningen inte skall vara begränsad av kravet att klagan skall röra ett allmänt intresse. I stället bör miljöskyddsintresset som sådant vara avgörande för om ett överklagande bör ske. Därmed kommer möjligheterna för naturvårdsverket att överklaga tillståndsbeslut i viss mån att vidgas.

2.2.4 Resursfrågor

De ändringar av förprovningssystemet som jag i det föregående har förordat får konsekvenser för berörda myndigheter. För naturvårdsverkets del kommer dispensprovningens upphörande att frigöra personal. I likhet med utredningen anser jag att verket bör koncentrera sina insatser på förprovnings- och tillsynsområdena. Beträffande förprovningen krävs som jag tidigare har antytt att verket som företrädare för miljöskyddsintresset för talan inte bara såsom nu är fallet i tillståndsärenden hos koncessionsnämnden utan i framtiden också i en hel del tillståndsärenden hos länsstyrelserna. Jag räknar dock inte med att det skall behövas någon förstärkning av verkets resurser för arbetsuppgifter som har samband med provningen av tillståndsfrågor.

Koncessionsnämndens arbetsbörda torde komma att öka till följd av att naturvårdsverkets dispensrätt upphör. Genom att vid fördelningen av ärenden mellan nämnden och länsstyrelserna föra vissa grupper av ärenden från koncessionsnämndens provning till provning hos länsstyrelserna bör det enligt min mening vara möjligt att hålla nämndens arbetsbörda i huvudsak oförändrad jämfört med nuläget.

Den tillståndsprovning som skall utföras av länsstyrelserna kan enligt utredningen inte klaras med nuvarande personalresurser på naturvårdsenheterna. Även remissinstanserna anser att en förstärkning måste ske. Utredningen bedömer att länsstyrelserna sammantaget bör förstärkas med tio årsarbetskrafter för förprovningsverksamheten. För en förstärkning i denna storleksordning har också riksdagen uttalat sig vid behandlingen av civilutskottets betänkande med anledning av proposition 1979/80: 100 i vad avser anslag till länsstyrelserna m. m. jämte motioner (CU 1979/80: 27, rskr 1979/80: 268). Till de anslagsfrågor som detta föranleder återkommer kommunministern i ett senare sammanhang.

Som jag tidigare har sagt kan länsstyrelsernas beslut i anmälningsärenden i princip inte överklagas. Då länsstyrelserna i stället nu kommer att meddela tillståndsbeslut som går att överklaga, räknar jag med att regeringen framdeles får pröva ett ökat antal överklagade miljöskyddsärenden. Enligt min mening är det inte önskvärt att den del av regeringsarbetet som utgörs av provning av förvaltningsärenden ökar i omfattning. Jag är dock

f. n. inte beredd att förorda åtgärder för att begränsa möjligheterna att överklaga länsstyrelsernas tillståndsbeslut till regeringen. Förändringar i den riktningen kan emellertid behöva övervägas när man efter någon tid ser närmare hur den nya ordningen fungerar i praktiken.

2.2.5 Övergångsfrågor

De förändringar som jag nu har föreslagit i förprovningssystemet torde inte behöva föranleda andra övergångsproblem än sådana som hänger samman med dispensprovningens upphörande. Att denna provning upphör innebär givetvis inte att meddelade dispensbeslut förlorar sin giltighet. Tillståndsprovning av sådana miljöfarliga anläggningar som drivs med stöd av dispensbeslut kan förr eller senare komma att aktualiseras. I första hand kommer detta att ske i anledning av att man planerar att genomföra sådana ändringar som omfattas av förprovningsskyldigheten. I sådana fall är det enligt min mening från miljöskyddssynpunkt viktigt att koncessionsnämnden såsom hittills har varit fallet låter provningen avse den aktuella miljöfarliga verksamheten i dess helhet och inte bara den del som avses bli ändrad.

Ansökningar om dispens som inte har hunnit avgöras före ikraftträdandet kan inte handläggas och avgöras som dispensärenden därefter, såvida inte särskilda övergångsregler meddelas om detta. Jag anser inte att det finns något behov av sådana regler då jag räknar med att de allra flesta dispensansökningarna kommer att hinna avgöras före ikraftträdandet. Oavgjorda ärenden får överlämnas till vederbörande tillståndsmyndighet för handläggning som tillståndsärende.

2.3 Tillsynssystemet

Enligt bestämmelser i ML skall till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen tillsyn utövas av naturvårdsverket och länsstyrelserna. Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen skall fortlöpande utöva tillsyn inom länet.

När råd och anvisningar från en tillsynsmyndighet om lämpliga åtgärder för att motverka olägenhet från en viss anläggning inte följs, kan enligt ML mer ingripande åtgärder vidtas. Om tillstånd enligt lagen inte har lämnats, kan länsstyrelsen meddela föreläggande om sådana försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövliga för att lagens bestämmelser skall efterlevas. Vidare kan naturvårdsverket vid koncessionsnämnden föra talan om förbud eller försiktighetsmått.

Mot en tillståndsgiven verksamhet kan länsstyrelsen ingripa med föreskrifter dels när särskilda omständigheter påkallar ett brådskande ingripande, dels när en tillståndshavare har åsidosatt villkor som har getts i tillståndsbeslutet. Efterkoms inte sådana föreskrifter kan åtgärder vidtas på den försumliges bekostnad.

En tillsynsmyndighet har rätt att få tillträde till ett fabriksområde och att avkräva en företagare de upplysningar som behövs för tillsynen. De undersökningar rörande en miljöfarlig verksamhet och dess verkningar som kan behövas för tillsynens fullgörande behöver inte utföras eller bekostas av tillsynsmyndigheten. Myndigheten kan förelägga företagaren att genomföra sådana undersökningar. Men myndigheten kan också om det är lämpligare utse någon annan, t. ex. ett konsultföretag, att utföra undersökningarna. Den som utövar den miljöfarliga verksamheten är i båda fallen skyldig att svara för undersökningskostnaderna.

I tillsynsärenden skall samarbete ske med hälsovårdsnämnden. Nämnden är formellt inte tillsynsmyndighet enligt ML men nämnden har ändå viktiga tillsynsuppgifter på miljöskyddsområdet. Enligt hälsovårdsstadgan (1958:663) svarar hälsovårdsnämnden för att det vidtas erforderliga och skäligen åtgärder för att motverka bl. a. vattenförorening, luftförorening och buller inom kommunen. Vidare kan hälsovårdsnämnden ingripa mot en miljöfarlig verksamhet med stöd av hälsovårdsstadgan. Ingripanden får dock inte ske, om verksamheten drivs i överensstämmelse med ett tillstånd som har lämnats enligt ML. I betänkandet (SOU 1978:44) Kommunalt hälsoskydd har föreslagits att hälsovårdsstadgan skall ersättas med en ny lag, hälsoskyddslagen. Betänkandet bereds f. n. inom regeringskansliet.

Enligt miljöskyddsutredningen är det på tillsynsområdet som de allvarigaste bristerna i miljöskyddet finns. Tillsynsorganisationen måste enligt utredningen effektiviseras och tillföras ökade resurser. Utredningen föreslår att hälsovårdsnämnderna nu ges ställning som tillsynsmyndigheter enligt ML med ansvar för den löpande tillsynen inom kommunen. Utredningen föreslår att hälsovårdsnämndernas tillsynsuppgift i ett första skede skall begränsas till dels sådana slag av miljöfarlig verksamhet som är förprövningspliktiga hos länsstyrelsen, dels sådan miljöfarlig verksamhet som inte är underkastad förprövningsplikt. I fråga om naturvårdsverkets tillsynsansvar föreslår utredningen den utvidgningen att verket på motsvarande sätt som f. n. gäller för länsstyrelserna får möjlighet att tillsynsvägen ingripa med förelägganden eller förbud i enskilda fall. Utredningen lägger vidare fram förslag om viss förstärkning av resurserna hos naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Förslaget att hälsovårdsnämnderna nu bör bli tillsynsmyndigheter enligt ML tillstyrks eller lämnas utan erinran av en stor majoritet av remissinstanserna. Några instanser, bland dem Stockholms kommun, anser att tillsynen över alla slag av miljöfarliga verksamheter bör föras över till hälsovårdsnämnderna. Svenska kommunförbundet anser att en decentralisering av tillsynen till kommunerna kommer att medföra en större effektivitet i tillsynen. Men förbundet framhåller i likhet med flera andra remissinstanser att de ekonomiska förutsättningarna bör klargöras, innan förslaget genomförs.

För egen del vill jag framhålla följande. Jag delar den allmänna bedöm-

ningen hos utredningen och remissinstanserna att den nuvarande situationen på tillsynsområdet inte är tillfredsställande. En bristande tillsyn över miljöfarlig verksamhet innebär risker för skador såväl på människor som på miljön. Jag vill i detta sammanhang också framhålla att skador som uppkommer genom olika slag av föroreningar ofta har direkta ekonomiska konsekvenser vid sidan av de mera långsiktiga negativa hälso- och miljöeffekterna. Även om det i flertalet fall är svårt att med någon noggrannhet beräkna kostnaderna för miljöskador är det dock klart att dessa i många fall representerar betydande ekonomiska värden. En av erfarenheterna från bl. a. BT Kemi-fallet är att kostnaderna för att i efterhand sanera och återställa en förstörd miljö blir mycket höga.

Många skäl talar således för att tillsynen bör effektiviseras. En väg att åstadkomma detta är att på det sätt som utredningen föreslår ge hälsovårdsnämnden större befogenheter och ansvar i fråga om tillsynen. Kommunerna får därmed på ett viktigt område ökade möjligheter att påverka förhållandena för innevånarna. Hälsovårdsnämnderna bör därför som utredningen föreslår ges ställning av tillsynsmyndigheter enligt ML. Med hänsyn till att inte alla kommuner har ekonomiska och personella möjligheter att nu ta på sig en sådan uppgift bör reformen göras frivillig.

I många kommuner lägger hälsovårdsnämnderna redan i dag ned ett betydande arbete på miljö- och hälsoskyddsfrågor. Att i dessa fall också ge hälsovårdsnämnderna de formella tillsynsbefogenheterna enligt ML skulle bidra till både en effektivare tillsyn och ett bättre utnyttjande av de samlade resurserna hos statliga och kommunala organ. I de kommuner som så önskar bör därför hälsovårdsnämnden kunna ges ställning som tillsynsmyndighet enligt ML. Därigenom får hälsovårdsnämnden jämfört med nuläget vidgade befogenheter att ingripa mot miljöfarlig verksamhet. Vidare kan nämnden lägga kostnaderna för en hel del av de undersökningar som behövs för tillsynens utförande på den som bedriver miljöfarlig verksamhet. En klarare ansvarsfördelning uppnås också.

Miljöskyddsutredningen föreslog som jag tidigare berört att hälsovårdsnämndernas tillsynsuppgifter i ett första skede skulle avse sådana slag av miljöfarlig verksamhet som kommer att vara förprövningspliktig hos länsstyrelsen samt sådan verksamhet som inte är underkastad förprövningsplikt. Med den lösning jag här förordat kommer kommunerna själva att få besluta om när de vill ta på sig ett formellt tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen. Miljöskyddsutredningens förslag till uppdelning av tillsynsarbetet mellan länsstyrelser och hälsovårdsnämnder bör kunna vara en lämplig utgångspunkt när det gäller att avgöra vilka slag av miljöfarliga verksamheter som den kommunala tillsynen kan avse i första hand. Samtidigt måste självfallet ansvarsfördelningen vara så flexibel att hänsyn kan tas till de särskilda förhållandena i de olika kommunerna.

Avsteg från den här angivna huvudprincipen för fördelningen av tillsynsansvaret bör således kunna ske i båda riktningarna. I sådana fall där

särskild kompetens finns hos hälsovårdsnämnderna bör dessa således kunna utöva tillsyn även över sådan verksamhet som i allmänhet skulle ankomma på länsstyrelsen. Om å andra sidan ett tillsynsärende eller en grupp av ärenden bedöms vara av särskilt komplicerat slag från t. ex. teknisk eller juridisk synpunkt bör kommunen kunna låta tillsynen ligga kvar hos länsstyrelsen i just dessa fall även när kommunen i övrigt är beredd att ta på sig det tillsynsansvar det här gäller. Samma sak kan gälla om kommunen inte bedömer det som lämpligt att hälsovårdsnämnden utövar tillsyn över t. ex. en anläggning som drivs av kommunen själv.

Formellt bör den ordning med en frivillig kommunal tillsyn som jag här förordat genomföras på så sätt att i ML tas in bestämmelser som innebär att länsstyrelsen efter åtagande av vederbörande kommun får överlåta åt hälsovårdsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn enligt ML och att de föreskrifter i lagen som gäller för tillsynsmyndighet skall gälla också hälsovårdsnämnden när sådan överlåtelse har skett.

Den ordning jag nu har förordat bör göra det möjligt att låta kommunerna ta över tillsynsansvar i miljöskyddsfrågor i den takt som den enskilda kommunen själv bedömer lämpligt med hänsyn till sina resurser och förutsättningar i övrigt. Samtidigt innebär systemet, vilket enligt min uppfattning är mycket viktigt, en klar ansvarsfördelning på det sättet att det alltid skall vara helt klart vilken myndighet som har det formella tillsynsansvaret när det gäller varje enskild miljöfarlig verksamhet och därmed förstahandskyldigheten att ingripa när så erfordras.

I det hittillsvarande tillsynsarbetet har som jag tidigare nämnt många hälsovårdsnämnder gjort betydande insatser genom ett informellt samarbete med länsstyrelserna. Jag vill här understryka betydelsen av att myndigheterna också i fortsättningen tar till vara alla möjligheter att genom ett nära samarbete i bl. a. det dagliga rutinarbetet utnyttja tillgängliga resurser effektivt. Särskilt viktigt är därvid att länsstyrelserna i det inledande skedet på olika sätt kan bistå hälsovårdsnämnderna i deras tillsynsarbete. Eftersom länsstyrelserna också under överskådlig tid kommer att vara de organ som svarar för skötseln av det ADB-system som utnyttjas i tillsynsarbetet, och som jag ytterligare berör i det följande, blir det också en viktig uppgift för länsstyrelserna att biträda hälsovårdsnämnderna genom att tillhandahålla den information från detta system som behövs i det löpande tillsynsarbetet. Det bör också vara angeläget att behålla och utveckla de samarbetsformer som innebär att hälsovårdsnämnderna bistår länsstyrelserna vid den löpande tillsynen av sådana anläggningar där länsstyrelserna har kvar det formella tillsynsansvaret. Det kan bl. a. vara naturligt att hälsovårdsnämnden utför besiktningar och inspektioner i sådana fall där närheten till verksamheten och nämndens lokalkännedom gör det rationellt att arbeta på sådant sätt.

Den reform när det gäller tillsynsansvarets fördelning som jag här förordat ger enligt min mening förutsättningar för en utveckling som innebär ett

större kommunalt ansvar för miljöskyddstillsynen. För att underlätta bl. a. kommunernas framtida arbete med tillsynen är det enligt min mening angeläget att kostnaderna i ökad utsträckning täcks genom avgifter. Naturvårdsverket bedriver f. n. på regeringens uppdrag ett utredningsarbete om provnings- och tillsynsavgifter på miljöskyddsområdet. En första rapport i frågan har nyligen redovisats och remissbehandlas f. n. När remissbehandlingen har avslutats, avser jag att föreslå regeringen att uppdra åt verket att fullfölja utredningsarbetet och att lägga fram förslag om avgifter som här avses. Jag räknar med att sådant förslag kan föreligga under år 1982. Det är naturligt att frågor som rör bl. a. ansvarsfördelningen för tillsynen enligt ML ses över i samband med att ställning tas till kommande förslag om tillsynsavgifter. Därvid bör också resultatet av det kompletterande utredningsarbete när det gäller frågan om organisationen av besiktnings- och mätverksamheten enligt ML som jag tar upp i det följande vara ett viktigt underlag.

Den delvisa förändring av tillsynsansvaret som jag föreslagit bör innebära en viss effektivisering av tillsynen. Det är emellertid nödvändigt att tillsynsverksamheten också effektiviseras på annat sätt. För naturvårdsverkets del har jag tidigare nämnt att viss personal kan frigöras för tillsynsarbete när dispensprovningen upphör. Verket bör vidare ges möjligheter att vid behov kunna bistå länsstyrelserna med särskild kompetens i kvalificerade tillsynsärenden. Ett särskilt uttalat behov av sådant bistånd torde enligt min mening föreligga vid tillsynen av anläggningar inom vissa industribranscher såsom gruvor, järn- och stålverk, metallverk, massa- och pappersfabriker och kemiska fabriker. Särskild kompetens hos naturvårdsverket kan vidare behövas för åtgärder vid svårare akuta miljöstörningar. Miljöskyddsutredningen har beräknat att 2 milj. kr. bör under ett första verksamhetsår ställas till naturvårdsverkets förfogande för kvalificerade tillsynsuppgifter.

När det gäller naturvårdsverkets befattning med den löpande tillsynen i övrigt bör verket i enlighet med vad miljöskyddsutredningen föreslår också ha möjligheter att ingripa i enskilda fall. Med hänsyn till att naturvårdsverket inte bör ha ett förstahandsansvar i den löpande tillsynen skall verket självfallet inte gripa in i denna tillsyn annat än i särskilda fall och företrädesvis på begäran av länsstyrelsen eller i förekommande fall hälsovårdsnämnden. Jag tänker då främst på tillsynen av sådana från miljösynpunkt besvärliga anläggningar som jag nyss nämnde. Uppgiften att väcka talan hos koncessionsnämnden om förbud mot miljöfarlig verksamhet som inte har tillstånd bör även i fortsättningen ligga enbart hos naturvårdsverket.

I fråga om länsstyrelsernas resurser har utredningen bedömt att en sammanlagd ökning med 15 årsarbetskrafter behövs. Också riksdagen har uttalat sig för en förstärkning i denna storleksordning i samband med behandlingen av prop. 1979/80: 100 i vad avser anslag till länsstyrelserna m. m. jämte motioner (CU 1979/80: 27, rskr 1979/80: 268).

En ytterligare väg att förbättra länsstyrelsernas tillsynsresurser är att öka inslaget av ADB-teknik i tillsynsverksamheten. I det ADB-system (MI-01) som successivt håller på att inrättas vid länsstyrelserna för stöd i tillsynsverksamheten enligt ML samlas fortlöpande alla väsentliga uppgifter om sådana anläggningar som har prövats enligt ML. Med ADB-teknik kan t. ex. behandlas de uppgifter som företagen lämnar om den egenkontroll som föreskrivs i kontrollprogrammen. Erfarenheterna av systemet från de länsstyrelser som hittills har utnyttjat detta är i huvudsak goda. Effektiviteten i systemet minskar emellertid om vissa län under mycket lång tid kommer att stå utanför. Enligt min uppfattning är det därför angeläget att systemet byggs ut. Ytterligare några län bör nu anslutas. Vid naturvårdsverkets fortsatta planering av ifrågavarande ADB-system, vilket bör ske efter samråd med länsstyrelsernas organisationsnämnd, bör särskilt beaktas att systemet på sikt också bör kunna betjäna hälsovårdsnämnderna.

De anslagsfrågor som föranleds av vad jag nu har anfört kommer att tas upp i ett senare sammanhang.

En bidragande orsak till bristerna i tillsynen enligt ML är enligt miljöskyddsutredningen den splittring som råder när det gäller organisationen av undersöknings- och mätverksamheten. I anledning därav diskuterar utredningen i sitt betänkande frågan om att inrätta en särskild organisation som skulle vara gemensam för besiktning och recipientkontroll och som skulle ha till uppgift att samordna de laboratorieresurser och andra resurser som finns på området. Visst ansvar för forsknings- och utvecklingsarbete skulle vidare ligga på en sådan organisation. Enligt utredningen skulle därigenom en riksprovplats för miljön skapas. Detta skulle starkt underlätta tillsynsmyndigheternas arbete utan att minska deras ansvar för tillsynen. Med hänsyn till att inrättandet av en sådan organisation enligt utredningen framstår som komplicerat föreslås att de frågor som här är aktuella utreds vidare i särskild ordning.

Tanken på att i särskild ordning utreda hithörande frågor ytterligare får stöd av flera remissinstanser. Frågor som gäller organisationen av laboratorieresurser för bl. a. miljökontroll har övervägts också av utredningen om den regionala laboratorieverksamheten (LAB 76) som i betänkandet (SOU 1979: 3) Regional laboratorieverksamhet har lagt fram förslag dels om utbyggnad av regionala laboratorier inom ramen för ett rikstäckande företag, dels om att ett auktorisationssystem beträffande här aktuella laboratorier skall införas för att tillgodose samhällets krav på kvalitet i laboratorieverksamheten. LAB 76 har i sitt remissyttrande över miljöskyddsutredningens förslag ansett att en ytterligare organisationsutredning i enlighet med utredningens förslag inte behöver genomföras med hänsyn till att de förslag LAB 76 har utarbetat i stort sett tillmötesgår syftet med en sådan utredning.

För egen del vill jag anföra följande. Kontroll av miljöstörande anläggningar och av miljön kring sådana anläggningar sker genom bl. a. besiktningar och mätning- och undersökningsverksamhet. Eftersom denna kontroll utgör den grund på vilken tillsynen enligt ML vilar, är det av avgörande betydelse för tillsynen att denna kontrollverksamhet fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det är i detta hänseende angeläget att befintliga resurser utnyttjas så effektivt som möjligt samtidigt som mät- och undersökningsresultaten måste hålla en hög kvalitet. Jag anser att samhällets strävan på detta område bör inriktas på att åstadkomma största möjliga effektivitet och samordning av resurserna inom en organisationsform som på ett smidigt sätt kan samverka med tillsynsmyndigheterna och de företag som utövar miljöfarlig verksamhet. Med en effektivt fungerande mätning- och kontrollverksamhet kan också tillsynsmyndighetens arbete underlättas avsevärt. Vissa av de förslag som lagts fram av LAB 76 kan vara av betydelse för att få en förbättrad kontrollverksamhet också inom miljövårdsområdet. Sedan remissbehandlingen av nyss nämnt betänkande från LAB 76 har avslutats har jag tillsatt en arbetsgrupp med uppdrag att utreda AB Svensk laboratorietjänst (Svelab) framtida organisation och verksamhet. Inom ramen för detta uppdrag kan man dock inte lösa alla de problem som miljöskyddsutredningen pekat på som angelägna att utreda vidare. Jag anser därför att frågor som rör organisationen av den undersöknings- och mätverksamhet som behövs enligt ML bör utredas vidare. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till denna fråga.

2.4 Påföljdssystemet

2.4.1 Allmänna synpunkter

Enligt ML är straffet för den som bryter mot förbud mot viss miljöfarlig verksamhet eller underlåter att iaktta förprövningsplikten genom att inrätta eller driva någon form av miljöfarlig verksamhet utan tillstånd böter eller fängelse i högst ett år. Till samma straff döms den som åsidosätter villkor eller föreskrifter som har meddelats i ett tillståndsbeslut. I de sistnämnda fallen krävs för straffansvar dessutom att gärningen inneburit risk för kränkning av allmän eller enskild rätt. Till böter döms den som inte lämnar en tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om en anläggning som kan befaras vara miljöfarlig. För att straff skall inträda krävs i samtliga fall att gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Tiden för åtalpreskription för de brott som här är aktuella är två år. I vissa fall kan ett handlande som innebär en överträdelse av nu redovisade bestämmelser också vara belagt med straff i brottsbalken. De bestämmelser som främst är tillämpliga är bestämmelserna i 13 kap. om spridande av gift eller smitta, förgöring eller vårdslöshet med gift eller smittämne.

Juridiska personer kan inte dömas till brottspåföljd. När en överträdelse av ML:s bestämmelser har skett i en miljöfarlig verksamhet som utövas av

en juridisk person, är det sålunda en fysisk person som i straffrättsligt avseende bär ansvaret för gärningen. I aktiebolag är det vanligtvis den verkställande direktören som bär detta ansvar.

Miljöskyddsutredningen har granskat tillämpningen av ML:s straffbestämmelser. Enligt utredningen rymmer den straffrättsliga delen av sanktionssystemet i ML påtagliga brister. Den avhållande effekten anses ha varit liten. Flera omständigheter anses ha bidragit till detta förhållande. Såväl tillsynsmyndigheterna som polis- och åklagarmyndigheterna kanske inte alltid har haft tillräckliga resurser. Attityden hos många tillsynsmyndigheter har av olika orsaker varit sådan att överträdelse mot ML inte ansetts böra mera regelmässigt anmälas till åtal. Föreskrifter i tillståndsbeslut har inte alltid utformats så att det varit möjligt att på ett enkelt och säkert sätt avgöra om en överträdelse har skett. Vidare har den för straffbarhet i vissa fall uppställda förutsättningen att gärningen skall ha inneburit en risk för kränkning av allmän eller enskild rätt försvårat tillämpningen. Den korta preskriptionstiden anses ha begränsat straffbestämmelsernas användbarhet. När fällande dom har meddelats, har de utdömda bötespåföljderna i flera fall varit förhållandevis beskedliga. Inte i något fall har påföljden för brott mot ML bestämts till fängelse. Enligt utredningen är det en allvarlig brist i påföljdssystemet att en ekonomisk sanktion inte kan riktas mot en juridisk person ens när denne haft vinning av en överträdelse av ML:s bestämmelser.

I syfte att åstadkomma en väsentlig effektivisering av påföljdssystemet föreslår *miljöskyddsutredningen* att en avgift kallad miljöskyddsavgift skall införas som påföljd för överträdelse av ML. Avgiften skall i princip ersätta straffet och utgöra den huvudsakliga påföljden för brott mot ML. Bara i vissa fall, till vilka jag strax återkommer, bör enligt utredningen straff dömas ut vid sidan av avgiften.

I fråga om den närmare utformningen av systemet med miljöskyddsavgift förordar utredningen att avgiften skall kunna tas ut så snart en överträdelse föreligger, även om uppsåt eller oaktsamhet inte kan bevisas. Vidare skall avgiften påföras den som utövar den miljöfarliga verksamheten i fråga, vilket innebär att avgiften till skillnad mot vad som gäller straff skall påföras en juridisk person i de fall denne utövar verksamheten. Enligt förslaget skall avgiften bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet till ett belopp som motsvarar högst två gånger det vid tiden för överträdelsen gällande basbeloppet. Ny avgift skall påföras för varje påbörjat dygn som överträdelsen fortgår. Om vinningen av överträdelsen överstiger vad som kan bestämmas enligt sistnämnda regel, får avgiften enligt förslaget fastställas till ett belopp som motsvarar vinningen. Om särskilda skäl föreligger, kan avgiften enligt utredningens förslag nedsättas eller efterges.

Frågor om miljöskyddsavgiften bör enligt utredningen inte prövas av de allmänna domstolarna utan av koncessionsnämnden för miljöskydd.

Nämnden arbetar under domstolsliknande former och den har enligt utredningen den erfarenhet och den särskilda kompetens som behövs för att bedöma de frågor som här avses. Talan om uttagande av en miljöskyddsavgift skall enligt förslaget väckas av naturvårdsverket.

Som jag nyss antydde anser utredningen att straff inte helt kan undvaras som påföljd för brott mot ML:s bestämmelser. Straffet bör enligt utredningen behållas för sådana fall av uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser, där det skulle vara stötande för det allmänna rättsmedvetandet om inte påföljden bestämdes till fängelse. För straffbarhet bör enligt utredningen krävas att gärningen kunnat innebära betydande kränkning av miljöskyddsintresset. Samtidigt föreslår utredningen att straffskalans maximum höjs från fängelse ett år till fängelse två år. Därigenom förlängs preskriptionstiden till fem år.

Miljöskyddsutredningen anser att brottsbeskrivningarna i 13 kap. brottsbalken är otidsenliga och olämpliga för att beivra miljöbrott. Utredningen förordar därför att en översyn görs och att därvid bestämmelser som kriminaliserar miljöfarligt handlande införs i balken.

Som jag tidigare har redovisat har frågan om avgift vid vissa överträdelser av beslut enligt ML också tagits upp av *miljökostnadsutredningen* som föreslår att det bör införas en särskild avgift på sådana överutsläpp som görs vid anläggningar som har prövats enligt ML. En sådan avgift syftar till att motverka överträdelser av villkor eller föreskrifter som har meddelats i samband med tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Avgiften är inte avsedd att ersätta vanliga straffpåföljder. Den bör enligt miljökostnadsutredningen tas ut oavsett om överutsläppet inneburit en straffbar handling eller inte. Genom avgiften bör överutsläpp alltid bli olönsamma. Hur avgiften i det enskilda fallet skall beräknas bör enligt utredningen fastställas i förväg i samband med tillståndsprövningen av den miljöfarliga verksamhet som det gäller.

Något i detalj utarbetat förslag har inte lagts fram av miljökostnadsutredningen. Utredningen beräknar att det krävs en period på tre till fem år för att utarbeta och införa ett sådant avgiftssystem. Utredningen förordar att ett principbeslut bör fattas om att införa avgifter på överutsläpp och att samtidigt naturvårdsverket får i uppdrag att svara för att utarbeta ett avgiftssystem.

För egen del vill jag anföra följande. Samhällets syn på miljöbrottsligheten har skärpts under de år ML har varit i kraft. Skyddet av den yttre miljön har under senare tid varit föremål för allmän debatt bl. a. mot bakgrund av det som inträffat vid BT Kemi i Teckomatorp. Att det föreligger behov av ytterligare åtgärder mot miljöbrottsligheten understryks av flertalet remissinstanser. Jag delar denna uppfattning.

När det gäller att förändra det nuvarande straffrättsliga systemet i ML är jag emellertid inte beredd att gå så långt som har föreslagits av miljöskyddsutredningen. Enligt min mening är det från samhällssynpunkt vär-

defullt att på ML:s område behålla det straffrättsliga ansvaret för enskilda individer, eftersom ett sådant ansvar säkerligen verkar avhållande inte bara på grund av hotet om straff utan också på grund av de moraliska krav som därigenom ställs på de människor som svarar för driften av miljöfarliga verksamheter. Att som utredningen har förordat ersätta straffet med en avgift för alla brott mot ML utom för de grova fallen skulle kunna ge underlag för en uppfattning enligt vilken det i det stora flertalet fall inte längre blir moraliskt förkastligt att bryta mot gällande bestämmelser. Respekten för bestämmelsernas efterlevnad skulle därmed tonas ned och avgiften skulle lätt kunna uppfattas som en omkostnad för driften av verksamheten. Jag anser därför i likhet med koncessionsnämnden, brottsförebyggande rådet och andra remissinstanser att det straffrättsliga ansvaret bör behållas i nuvarande omfattning. Det är emellertid nödvändigt att straffbestämmelserna ändras så att en strängare och mer effektiv tillämpning möjliggörs.

Överträdelse av ML:s bestämmelser kan enligt min mening i många fall anses innebära så allvarliga brott att de bör beivras med stöd av regler i brottsbalken. Jag ansluter mig därför till miljöskyddsutredningens och remissinstansernas uppfattning att särskilda straffbestämmelser till skydd för miljön bör införas i balken. Med det syftet har inom justitiedepartementet upprättats en promemoria med förslag till ändringar i brottsbalken (PM 1980-02-11 i anslutning till brottsförebyggande rådets PM (1979: 6) Kriminalisering av föroreningar av miljön, m. m.). Enligt departementspromemorian bör i 13 kap. brottsbalken införas bestämmelser om ett allmänt miljöbrott av i huvudsak följande innehåll. Den som förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som kan antas medföra betydande olägenhet i miljön döms för *miljöbrott* till böter eller fängelse i högst två år. Om en sådan gärning varit ägnad att vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art, döms för grovt brott till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Har gärningen begåtts av grov oaktsamhet döms för *vårdslöshet med miljön* till böter eller fängelse i högst två år. Förslaget innebär att enbart brottsbalkens bestämmelser skall tillämpas på gärningar som faller under såväl brottsbalkens som ML:s straffbestämmelser. Om däremot en gärningsman gjort sig skyldig till en oaktsamhet som inte kan anses grov eller om hans gärning inte är av så allvarlig beskaffenhet att betydande olägenhet i miljön kan antas ha uppstått, blir enbart ML:s bestämmelser tillämpliga. I fråga om åtalspreskription medför de i promemoriaförslaget upptagna straffskalorna att preskriptionstiden blir tio år för grova brott och fem år för övriga brott.

Promemorian har remissbehandlats och därvid fått ett i huvudsak gynnsamt mottagande. Avsikten är att riksdagen skall kunna ta ställning till ett förslag till ändringar i 13 kap. brottsbalken i sådan tid att ikraftträdandet kan samordnas med genomförandet av förslagen i förevarande lagstiftningsärende.

Såsom miljöskyddsutredningen och remissinstanserna har framhållit kan överträdelser av ML:s bestämmelser vara från ekonomisk synpunkt mycket fördelaktiga för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. Det kan t. ex. vara fråga om att en viss verksamhet drivs trots att förbud mot verksamheten råder eller trots att driften borde ha stoppats med hänsyn till att reningsutrustningen gått sönder. Därigenom kan den som utövar verksamheten göra en ekonomisk vinning som inte skulle ha uppkommit om han handlat på ett laglydigt sätt. Frestelsen att bryta mot bestämmelserna kan i vissa fall antas vara så stark att risken för ett straffrättsligt ingripande inte verkar tillräckligt avhållande. Stor enighet tycks råda om att det bör införas en avgiftspåföljd som syftar till att eliminera den ekonomiska vinningen av miljöbrott. Jag ansluter mig till denna uppfattning, som bygger på den grundläggande principen att det inte får löna sig att begå brott. Syftet med en sådan avgift skulle alltså vara att genom en indragning av vinsten av en överträdelse av ML motverka att den som bedriver miljöfarlig verksamhet frestas att bryta mot lagen av ekonomiska motiv. Såsom bl. a. koncessionsnämnden och brottsförebyggande rådet har förordat bör en sådan avgiftspåföljd utformas som en från straffet fristående påföljd och ses som ett komplement till det nuvarande påföljdssystemet. Till skillnad mot vad som gäller i fråga om straff bör avgiftspåföljden – som bör benämnas miljöskyddsavgift – även kunna drabba aktiebolag och andra juridiska personer, när gärningen har begåtts i verksamhet som drivs av en sådan person. Att en miljöskyddsavgift införs och utformas på detta sätt har dessutom fördelar från konkurrenssynpunkt. Ett företag som t. ex. drar ned sina kostnader genom att inte iakttä gällande föreskrifter för verksamheten kommer därigenom inte i en bättre ekonomisk situation än sina laglydiga konkurrenter.

I detta sammanhang vill jag ta upp frågan om företagsböter. Denna fråga som gäller möjligheterna att införa ett straffansvar för juridiska personer har diskuterats såväl av miljöskyddsutredningen som av en del remissinstanser i samband med behandlingen av påföljdsfrågorna. Efter remissbehandling av betänkandet (Ds Ju 1978:5) Företagsböter och den inom justitiedepartementet upprättade promemorian (Ds Ju 1979:10) Företagsböter – förslag till lagtexter har numera i prop. 1979/80: 100 (bil. 5 s. 15) konstaterats att förslagen inte utan ytterligare överarbetning kan läggas till grund för några åtgärder. Denna överarbetning pågår f. n. inom justitiedepartementet. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet har jag kommit till den uppfattningen att frågan om att införa en miljöskyddsavgift bör kunna bedömas utan att resultatet av dessa överväganden avvaktas.

Jag övergår nu till att mera i detalj redovisa de förändringar i ML:s påföljdssystem som jag föreslår.

2.4.2 *Ändringar i ML:s straffbestämmelser*

Flertalet remissinstanser tillstyrker miljöskyddsutredningens förslag om en höjning av straffmaximum för brott mot ML:s bestämmelser från nuva-

rande fängelse i ett år till fängelse i två år. Några remissinstanser bland dem några länsåklagarmyndigheter anser att straffmaximum för grova brott borde sättas högre. Från vissa håll kopplas önskemål om en ytterligare höjning av straffmaximum ihop med frågan om preskriptionstidens längd. Många remissinstanser anser att en förlängning av preskriptionstiden från nuvarande två år till fem år inte är tillräcklig utan förordar en tioårig preskriptionstid.

Vid bedömningen av frågorna om straffmaximum och preskriptionstidens längd måste enligt min mening hänsyn tas till det förslag till ändringar i brottsbalken som har lagts fram i justitiedepartementets nyss nämnda promemoria. Om förslaget genomförs, kommer för grova miljöbrott att gälla ett straffmaximum på sex års fängelse och en preskriptionstid på tio år. Som förut har berörts riktar sig brottsbalkens straffbestämmelser bara mot uppsåtliga eller grovt oaktsamma gärningar som kan antas ha medfört betydande olägenhet i miljön. Det finns ett uppenbart intresse av att även i andra fall kunna tillämpa kännbara påföljder för brott mot ML. Jag förordar därför att straffmaximum i ML lämpligen bestäms till två år, vilket medför en preskriptionstid på fem år. De fall där det framstår som befogat med högre straff och längre preskriptionstid torde utan undantag gälla brott som faller under de i brottsbalken föreslagna bestämmelserna för grova miljöbrott.

Som jag tidigare har redovisat har miljöskyddsutredningen framhållit att påtagliga tillämpningssvårigheter föranletts av det nuvarande kravet på att vissa gärningar – t.ex. överträdelse av villkor eller föreskrifter i tillståndsbeslut – skall ha kränkt allmän eller enskild rätt för att föranleda straffansvar. Jag föreslår att detta krav slopas. Sådana överträdelse som här är aktuella måste enligt min mening anses straffvärda, även om varje enskild gärning betraktad för sig inte kan anses ha orsakat någon större miljöskada. Den sammanlagda effekten av flera sådana överträdelse kan emellertid bli allvarlig för miljön. Slopas detta krav, framstår också gränsen mellan det straffbara och det inte straffbara området som klarare, vilket bör underlätta tillämpningen för åklagare och domstolar. Det är emellertid inte rimligt att kriminalisera varje överträdelse av ett tillståndsbeslut. Bagatellartade förseelser bör enligt min mening inte vara straffbara.

I ML finns en bestämmelse om upplysningsplikt, som innefattar en skyldighet för den som utövar miljöfarlig verksamhet att lämna tillsynsmyndigheterna behövliga upplysningar. Utredningen föreslår att bestämmelsen skall utvidgas till att gälla också i förhållande till provningsmyndigheterna. Vidare föreslås beträffande brott mot upplysningsplikten att straffskalans maximum höjs från nuvarande böter till fängelse i två år. Enligt utredningen bör samma straff kunna ådömas när upplysningsplikten visserligen har fullgjorts men där lämnade uppgifter varit oriktiga. Förslagen i denna del har under remissbehandlingen mottagits positivt.

Syftet med upplysningsplikten är att – så långt det är möjligt – tillför-

säkra berörda myndigheter ett tillfredsställande beslutsunderlag. Enligt min mening är en särskild föreskrift om skyldighet att lämna upplysningar till prövningsmyndigheterna överflödiga. I fråga om prövningen av en tillståndsansökan kommer prövningsmyndigheterna såsom jag i annat sammanhang redovisar (avsnitt 4) att få fullt tillräckliga medel för att komma till rätta med den situationen att utredningen i ett ärende är bristfällig. Jag ansluter mig däremot till uppfattningen att den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet bör kunna straffas, om han lämnar oriktiga uppgifter till en prövnings- eller en tillsynsmyndighet. Den begränsningen bör dock gälla att uppgifterna skall ha lämnats i en skriftlig handling och rört ett förhållande av betydelse för den fråga som myndigheten har prövat. Jag tillstyrker vidare utredningens förslag om höjning av straffmaximum i fråga om brott som här avses.

Jag har nyss förorddat att bagatellartade överträdelser av villkor eller föreskrifter i tillståndsbeslut inte bör vara straffbara. Också när det gäller andra brott mot ML:s bestämmelser såsom brott mot förprövningsplikten bör obetydliga förseelser undantas från det straffbara området. Jag föreslår följaktligen att lagens straffbestämmelser kompletteras med en föreskrift som innebär att ansvar för brott mot ML inte skall ådömas i ringa fall.

För att inga oklarheter skall uppstå vid tillämpningen i de fall då en gärning faller under såväl brottsbalkens som ML:s brottsbeskrivningar bör särskilt anges att straffbestämmelserna i ML skall tillämpas endast subsidiärt till brottsbalken, dvs. ansvar enligt dessa bestämmelser inträder inte, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

2.4.3 Miljöskyddsavgift

Syftet med en miljöskyddsavgift är som jag nyss har framhållit att det inte skall vara lönsamt att begå brott mot ML. Denna grundtanke ligger också bakom de båda förslag till avgiftssystem som jag tidigare har redovisat. Den väsentligaste skillnaden från principiell synpunkt mellan förslagen ligger i det sätt på vilket avgiften skall fastställas. Miljöskyddsutredningens förslag innebär att avgiften bestäms efter en skönsmässig prövning av omständigheterna i det särskilda fallet. Enligt miljökostnadsutredningens förslag bör avgiften fastställas efter en i förväg bestämd taxa och baseras på storleken av överutsläppen. Just på denna punkt har miljökostnadsutredningens förslag mött kritik under remissbehandlingen. Inte heller jag tror att detta förslag är praktiskt genomförbart inom en överskådlig framtid. Enligt min uppfattning finns vidare risk för att miljökostnadsutredningens avgiftssystem skulle få ogynnsamma konsekvenser från miljöskyddssynpunkt. Bl. a. skulle såsom koncessionsnämnden har påpekat tyngdpunkten i tillståndsprövningen kunna förskjutas till frågorna om överutsläppsavgifternas storlek. De utsläppsvärden som skulle komma att fastställas skulle också behöva inrymma betydande marginaler för normala driftstörningar, vilket i sin tur skulle kunna leda till en allmän höjning av

den faktiska störningsnivån. Jag är följaktligen inte nu beredd att förorda avgifter på överutsläpp i enlighet med miljökostnadsutredningens förslag.

Grundprincipen vid miljöskyddsavgiftens utformning bör enligt min uppfattning vara att avgift skall tas ut bara i sådana fall då en överträdelse av ML har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamhet i vilken gärningen har begåtts. Eftersom avgiftens syfte är att eliminera dessa ekonomiska fördelar, bör den uppskattade storleken av dessa ligga till grund för beräkningen av avgiften. Med hänsyn till detta är det inte möjligt att fastställa miljöskyddsavgiften efter schablonmässiga grunder. Miljöskyddsavgiften bör således bestämmas med hänsyn till de ekonomiska fördelarna i varje särskilt fall. Med ekonomisk fördel avses den förbättrade ekonomiska ställning som en gärningsman eller någon i vars ställe denne är uppnår genom en överträdelse. Fördelen utgörs således av en uppskattad skillnad i förmögenhetsställning mellan den situation som har uppkommit genom överträdelsen och den som skulle ha rått om överträdelsen inte hade skett.

Med hänsyn till att det är många och skiftande förhållanden som inverkar på bedömningen av hur stora de ekonomiska fördelarna har varit i det enskilda fallet, kan det ibland tänkas uppstå svårigheter att fastställa avgiften. I sådana fall bör miljöskyddsavgiften få uppskattas till skäligt belopp. Därvid bör enligt min mening såväl allmänna som enskilda intressen vägas in. Från allmän synpunkt är det angeläget att avgiften bestäms så att överträdelser alltid blir olönsamma.

Miljöskyddsavgiften kommer sålunda till sin karaktär att påminna om en straffrättslig sanktion. Med hänsyn härtill och för att alla skall kunna garanteras en så lika behandling som möjligt inför lagen talar övervägande skäl för att reglerna ges en obligatorisk utformning. Under ML:s straffbestämmelser faller emellertid många olika slags gärningar. Om man ser till riskerna för miljön, omfattar bestämmelserna allt från ordningsföreseelser och andra gärningar som över huvud taget inte inverkar på miljön till gärningar som medför allvarliga skador i miljön. Jag anser att det av administrativa och samhällsekonomiska skäl inte kan vara rimligt att utforma avgiftssystemet så att frågan om uttag av en miljöskyddsavgift måste utredas och prövas beträffande alla slags överträdelser. Därför är det enligt min mening nödvändigt att utöver den avgränsning som kravet på ekonomisk fördel innebär införa ytterligare begränsningar av det avgiftsbelagda området. Från miljöskyddssynpunkt är det självfallet mest angeläget att avgift tas ut för överträdelser som orsakar miljöstörningar. Andra gärningar, vilka för övrigt mera sällan torde medföra några ekonomiska fördelar, bör kunna undantas från avgiftsplikt. Även brott mot förprövningsplikten, vilka brott ofta anförs som exempel på brott som medför ekonomiska fördelar, bör således falla utanför det avgiftspliktiga området om den tillståndspliktiga verksamheten inte har påbörjats och några miljöstörningar således inte har uppkommit. Genom ett resolut uppträdande från till-

synsmyndigheternas sida bör det enligt min mening inte vara möjligt för företagen att vinna tid och därmed ekonomiska fördelar genom att påbörja byggandet av t. ex. en industrianläggning innan tillståndsfrågan har avgjorts. Sådana handlingar torde knappast kunna genomföras utan att myndigheterna får kännedom om dem. I en del fall torde dessutom ett sådant handlingssätt innebära också brott mot byggnadslagstiftningen. En avgift kan då påföras och ingripanden i övrigt ske med stöd av lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Miljöskyddsavgiften bör sålunda förbehållas gärningar som orsakar störningar i miljön. Men inte ens alla sådana gärningar bör beläggas med avgift. Jag anser att det skulle bli alltför betungande från administrativ synpunkt att låta alla överträdelse som medför miljöolägenheter omfattas av avgiftsplikt. I många fall kan det med hänsyn till det sätt på vilket föreskrifter i tillståndsbesluten är utformade vara svårt att avgöra i vilken omfattning otillåtna utsläpp har skett. Därtill kommer enligt vad som påpekats från många remissinstanser att mät- och kontrollmöjligheterna inte alltid är av tillfredsställande kvalitet. Jag anser med hänsyn till dessa förhållanden att avgiften skall tas ut bara i de fall då det är helt klart att verksamheten inte varit tillåten. Men även i sådana fall kan ibland ett otillåtet utsläpp av ett ämne anses vara mindre allvarligt för miljön. De i ett tillståndsbeslut medgivna utsläppen av ämnet i fråga kan t. ex. vara stora. Den extra belastning på miljön som det otillåtna utsläppet har orsakat kan därför i sådana fall bedömas vara av mindre betydelse, även om överträdelsen som sådan inte kan anses bagatellartad utan bör föranleda en brottspåföljd. För att inte binda administrativa resurser för prövning av sådana fall behöver det införas ett krav som anger att avgiften skall användas enbart i sådana fall där gärningen innebär ett allvarligt hot mot miljön. Jag förordar således att avgiftspåföljden bestäms till att gälla överträdelse som utöver ekonomisk fördel även skall ha medfört betydande störning för omgivningen eller risk för sådan störning. Att också en risk för störning bör omfattas motiveras bl. a. av att nedgrävning eller annan otillåten deponering av miljöfarligt avfall bör kunna föranleda en avgiftspåföljd, innan störningen har inträffat. Med begreppet störning avser jag inte själva den konkreta skada eller det men för människors hälsa som en miljöfarlig verksamhet kan medföra, utan den mera allmänna inverkan på omgivningen som verksamheten för med sig. Denna inverkan kan ibland medföra skadliga effekter, ibland bara risk för skada eller hälsorisker.

Till skillnad mot ett straff bör miljöskyddsavgiften som jag tidigare har sagt kunna tas ut även av juridiska personer. Det avgörande för vem som skall påföras avgiften i det särskilda fallet är vem som har utövat den miljöfarliga verksamhet i vilken gärningen har begåtts. Subjekt för avgiften kommer således att vara både fysiska och juridiska personer. I den sistnämnda kategorin ingår såväl privaträttsliga subjekt såsom bolag och föreningar som offentligrättsliga subjekt såsom kommunala och statliga inrättningar av olika slag.

I de fall en miljöfarlig verksamhet drivs av en fysisk person bör denna vid en överträdelse av ML drabbas av både straff och miljöskyddsavgift. Jag vill erinra om att brott i många andra fall kan föranleda inte bara brottspåföljd utan också förverkande eller annan särskild rättsverkan.

För att de av mig förordade miljöskyddsavgifterna skall få avsedd effekt bör de kunna åläggas redan när utredningen visar att man i verksamheten har åsidosatt de stipulerade villkoren, driver förbjuden verksamhet e. d. Även miljöskyddsutredningens förslag innebär att miljöskyddsavgiften bör tas ut enligt principen om strikt ansvar. Ett företag bör alltså, vare sig det ägs av t. ex. ett aktiebolag eller av en enskild näringsidkare, kunna påföras en miljöskyddsavgift så snart det konstateras att en överträdelse som kan medföra en avgift har begåtts utan att det behöver bevisas att någon för överträdelsen ansvarig handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet. Den strikta tillämpningen bör emellertid kunna mildras genom att olika omständigheter i det enskilda fallet i viss utsträckning beaktas. Det kan tänkas förekomma fall där omständigheterna i övrigt – särskilt överträdelsens art – är sådana att det framstår som obilligt att ta ut avgiften. En regel som medger att avgiften nedsätts eller efterges bör sålunda införas. Som naturvårdsverket har anfört bör regeln tillämpas restriktivt och hänsyn tas endast till särskilda omständigheter, när det framstår som obilligt att ta ut avgiften.

Brottsförebyggande rådet har väckt frågan om hänsyn vid beräkning av avgiftens storlek skall tas till eventuella skadestånd enligt ML eller kostnader för återställande av förstörd miljö. Miljöskadeutredningen och någon ytterligare remissinstans har diskuterat huruvida avgiftssystemet kunde ges en reparativ funktion. I dessa frågor vill jag för egen del anföra följande. Det förhåller sig visserligen så att den ekonomiska fördel som avgiften skall träffa och eliminera till en del kan sägas vara en följd av att företagen enligt nuvarande ordning ofta inte bär de samhällsekonomiska konsekvenserna av de miljöstörningar som en viss gärning ger upphov till. Men avgiften kan fördenskull inte anses utgöra ersättning för uppkomna miljöskador. Avgiften måste här ses som en form av förverkande som utnyttjas för att i effektiviserande syfte komplettera de normala brottspåföljderna. Jag anser inte att man helt kan bortse från att det finns en risk för att sakägare som tillfogats skada genom den avgiftsgrundande gärningen kan ekonomiskt bli lidande om den ekonomiska fördelen dras in till staten genom miljöskyddsavgiften. När det gäller förverkande har den konflikten lösts så att vinning som motsvaras av skada för enskild inte får förverkas. Vid de gärningar för vilka miljöskyddsavgiften kan utgå kan den ekonomiska fördelen emellertid inte anses avspegla skador för enskilda på det sätt som är karakteristiskt för t. ex. förmögenhetsbrotten i brottsbalken. Något hinder mot att ta ut miljöskyddsavgiften när talan om skadestånd mot den avgiftspliktige har väckts eller kan komma att väckas bör lämpligen inte ställas upp. Sådana omständigheter bör i viss utsträckning kunna beaktas

vid tillämpningen av den nyss förordade regeln om nedsättning eller eftergift av avgiften.

I fråga om förhållandet mellan miljöskyddsavgiften och skadestånd är jag sålunda inte beredd att förorda att man vid miljöskyddsavgiftens bestämmande bör beakta skadeståndsrättsliga aspekter i vidare mån än vad jag nyss har sagt. Jag vill dock inskjuta den reservationen att detta ställningstagande kan behöva omprövas sedan närmare erfarenheter vunnits av avgiftssystemets tillämpning. En sådan omprövning kan också aktualiseras av kommande förslag från miljöskyddsutredningen om återställningsåtgärder och från miljöskadeutredningen rörande framtida ersättningsregler för miljöskador.

Av rättviseskäl bör det inte komma i fråga att låta ett företags mer eller mindre dåliga ekonomi inverka på miljöskyddsavgiftens storlek. Inte heller sysselsättningskäl eller andra skäl som hänger samman med ekonomin bör få beaktas när avgiftens storlek bestäms. Jag är medveten om att ett påförande av miljöskyddsavgift kan tyckas vara meningslöst, då ett företag saknar tillgångar eller med all sannolikhet kommer att försättas i konkurs på grund av andra skulder än avgiften. Dessa fall får dock antas komma att bli så sällsynta att de inte bör föranleda någon särskild undantagsreglering.

Med hänsyn till miljöskyddsavgiftens syfte att eliminera den ekonomiska fördelen av en överträdelse av ML och till att avgiften i det särskilda fallet i princip skall motsvara storleken av denna fördel bör enligt min mening sambandet mellan avgift och fördel upprätthållas såväl före som efter skatt. Av detta följer att avgiften måste beaktas vid inkomsttaxeringen. Någon uttrycklig bestämmelse om detta torde inte behövas.

När det gäller frågan vilken myndighet som skall handha prövningen av frågor om miljöskyddsavgifterna står valet mellan de allmänna domstolarna och koncessionsnämnden. På domstolarna ankommer att avgöra frågor om förverkande på grund av brott. Det föreslagna avgiftssystemet skiljer sig åtminstone i ett väsentligt avseende från förverkande genom att det för att avgiften skall kunna tas ut inte krävs bevisning om att den aktuella gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Den omständigheten innebär i sin tur att en samordning av prövningen av åtalsfrågan med prövningen av frågan om påförande av miljöskyddsavgiften för en och samma gärning inte framstår som självklar. Enligt min mening är det mycket viktigt att tillämpningen av de nya bestämmelserna blir enhetlig och att den kommer att handhas av ett organ som har sakkunskap i och erfarenhet av sådana miljöskyddsfrågor som det här är fråga om. Koncessionsnämnden har en sammansättning som från rättssäkerhetssynpunkt gör nämnden likvärdig med de allmänna domstolarna. Jag förordar därför i likhet med miljöskyddsutredningen att koncessionsnämnden anförtros uppgiften att pröva frågor om miljöskyddsavgiften.

Avgiftsfrågorna bör inte tas upp av koncessionsnämnden självmant utan det bör ankomma på naturvårdsverket att väcka talan hos nämnden genom

ansökan. Som tidigare har sagts bör tillämpningen av avgiften vara obligatorisk. För naturvårdsverkets del innebär detta att verket är skyldigt att ansöka om uttagande av en avgift så snart tidigare angivna förutsättningar föreligger. Någon lämplighetsbedömning av huruvida en avgiftstalan bör väckas eller inte får alltså inte ske.

Prövningen av mål om miljöskyddsavgift är en rättskipningsuppgift och som sådan av annan karaktär än den prövning av tillståndsfrågor som varit koncessionsnämndens hittillsvarande huvuduppgift. De förfaranderegler som nu finns i ML lämpar sig inte för prövningen av avgiftsmål. Prövningen måste enligt min mening bygga på förhandlingsprincipen och vara ackusatorisk. Koncessionsnämnden bör alltså i sitt avgörande inte få gå utöver yrkandena i målet. Det bör i första hand vara parterna – dvs. naturvårdsverket och den som utövar den aktuella miljöfarliga verksamheten – som har att sörja för utredning och bevisning i ett mål. Med nyss angivna utgångspunkter bör förfarandet i avgiftsmål med fördel kunna regleras av de bestämmelser som finns upptagna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291). Lagen gäller rättskipningen i regeringsrätten, kammarrätt, skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Däri regleras bl. a. måls anhängiggörande och handläggning, vissa bevismedel, beslut och besvär. Vissa mindre modifieringar krävs dock. Bl. a. bör med hänsyn till de ekonomiska intressen som gör sig gällande i avgiftsmål gränserna för de högsta vitesbelopp som får bestämmas enligt nämnda lag avsevärt höjas. Beträffande besvär över beslut om miljöskyddsavgift kommer den ordningen att gälla att överklaganden sker hos kammarrätten. Denna besvärsoordning, som överensstämmer med vad som har föreslagits av miljöskyddsutredningen, är enligt min åsikt lämplig. I ML bör sålunda föreskrivas att reglerna i förvaltningsprocesslagen med vissa modifieringar skall gälla i fråga om förfarandet i avgiftsmål.

Enligt bestämmelser i 26 kap. rättegångsbalken kan kvarstad läggas på lös egendom och skingringsförbud meddelas beträffande fast egendom, om det skäligen kan befaras att den som är misstänkt för brott undanskaffar egendom eller på annat sätt undandrar sig att betala bl. a. värdet av förverkad egendom eller annan ersättning till det allmänna. Beslut om nu angivna säkerhetsåtgärder meddelas av rätten. Även om den praktiska nyttan inte skall överdrivas, anser jag i likhet med naturvårdsverket att dessa åtgärder bör vara möjliga att vidta för att säkra betalningen också av miljöskyddsavgiften. En sådan åtgärd bör i förekommande fall beslutas av koncessionsnämnden på talan av naturvårdsverket. Behövliga bestämmelser bör tas in i ML och utformas efter mönster av bestämmelserna i 26 kap. rättegångsbalken.

I ML bör också tas in bestämmelser om hur miljöskyddsavgiften skall betalas. Om betalning inte erläggs inom två månader efter det att ett beslut om avgiften har vunnit laga kraft, bör avgiften kunna indrivnas på samma sätt som gäller för skatter. Avgiften bör bortfalla, om indrivning inte har skett inom tio år.

2.4.4 Förhållandet mellan avgifts- och brottmålsförfarande

Som jag tidigare har anfört skall miljöskyddsavgiften ses som en förstärkning av påföljdssystemet och som ett komplement till de vanliga brottspåföljderna. Förslaget innebär att avgiften tas ut genom ett från brottmålsförfarandet fristående förfarande. Till skillnad från vad som gäller straff kan avgiften ådömas juridiska personer. En ytterligare skillnad är att det för avgiftens utdömande inte skall krävas bevis om att den aktuella gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Nu anförda omständigheter ger vid handen att brottmåls- och avgiftsförfarandena kan genomföras oberoende av varandra. Av praktiska och ekonomiska skäl finns anledning att överväga om inte en viss samordning är motiverad.

Vinster av en samordning torde kunna hämtas främst i utredningsskedet. I den mån en förundersökning av åklagare sker i anledning av en misstanke om brott mot ML, torde det så gott som alltid finnas skäl för naturvårdsverket att avvakta att undersökningen färdigställs, innan verket tar ställning till frågan om avgiftstalan skall väckas. I åklagarens utredning torde uppgifter av betydelse för avgiftsfrågan många gånger redovisas. Utöver åklagarens utredning kommer självfallet att krävas utredning av frågor som direkt har samband med förutsättningarna för avgiftens uttagande såsom frågor om vinningen och om omfattningen av miljöstörningarna i det aktuella fallet. Den utredningen får naturvårdsverket sörja för genom att anlita egna och tillsynsmyndigheternas resurser. Vid behov bör självfallet sådant utredningsmaterial ställas till polis- och åklagarväsendets förfogande.

Jag anser att avgiftstalan bör kunna väckas, innan det har blivit klart om åtal väcks. För koncessionsnämndens del finns knappast anledning avvakta utgången av brottmålet. I de allra flesta fall kommer avgiftstalan att riktas mot en juridisk person. I dessa fall kommer det straff som kan komma att utdömas i brottmålet inte att påverka bestämmandet av avgiften. Gäller avgiftstalan en fysisk person kan diskuteras huruvida nämnden bör beakta det straff som personen i fråga kan riskera för samma gärning. Men eftersom avgiften syftar till att eliminera den ekonomiska fördelen av brottet och då denna inte minskar i storlek i anledning av ett straff, bör avgiften bestämmas utan hänsynstagande till straffet. Däremot kan det vara skäligen att domstolen i brottmålet med tillämpning av de principer som gäller för straffmätning i allmänhet beaktar att en miljöskyddsavgift har tagits ut.

Det torde knappast komma att bli aktuellt att tillämpa brottsbalkens förverkanderegler i fråga om brott som avses i ML:s straffbestämmelser. Skulle detta ändå inträffa och därjämte gälla en överträdelse för vilken frågan om uttagande av en miljöskyddsavgift har uppkommit, bör problemet enligt min mening lösas så att avgiftsfrågan prövas först. Med hänsyn till att möjligheterna till uttag av miljöskyddsavgiften är större än förverkandemöjligheterna och då förverkande inte får ske om det är uppenbart

obilligt, torde ett avgörande av avgiftsfrågan nästan alltid innebära att förutsättningar för ett förverkande inte kan anses föreligga.

En näraliggande fråga är frågan om behovet av en eventuell samordning mellan ett vite och miljöskyddsavgiften. Det fallet kan tänkas att ett företag ålagts av en tillsynsmyndighet att vid vite upphöra med viss miljöfarlig verksamhet. Företaget efterkommer inte föreläggandet och talan om vitets utdömande väcks vid domstol. Samtidigt tas frågan om uttag av en miljöskyddsavgift för samma gärning upp i koncessionsnämnden. Inte heller i sådana fall behöver nämnden vänta på domstolens avgörande. Med hänsyn till de skilda syften som vitet resp. miljöskyddsavgiften skall tillgodose bör avgiften kunna bestämmas utan hänsyn till utgången av vitesmålet.

2.4.5 Skyldighet att beivra brott mot ML

För att laglydnaden hos dem som utövar miljöfarlig verksamhet skall kunna förbättras har miljöskyddsutredningen föreslagit att i ML bör införas bestämmelser som ålägger en tillsynsmyndighet att så snart misstanke om en överträdelse föreligger utreda frågan och i förekommande fall vidta åtgärder för att beivra överträdelsen. En hälsovårdsnämnd eller en länsstyrelse som får kännedom om att en överträdelse har skett skall vidare enligt miljöskyddsutredningens förslag rapportera överträdelsen till naturvårdsverket.

Flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker förslaget att ML kompletteras med en allmän skyldighet för tillsynsmyndigheterna att beivra brott mot lagen. Även jag tillstyrker detta förslag.

Med det förslag som jag tidigare har lagt fram i påföljdsfrågorna finns inte behov av en rapporteringsskyldighet som är så långtgående som den som miljöskyddsutredningen har föreslagit. Till naturvårdsverket bör bara allvarliga fall rapporteras. För övriga fall ankommer det på varje tillsynsmyndighet att självständigt bedöma om saken skall anmälas till åtal. I princip får sådan anmälan med det föreslagna stadgandet inte underlåtas i andra fall än då misstanken om brott visat sig ogrundad eller då överträdelsen bedöms ha varit så ringa att straffrihet kan påräknas.

Jag anser att de nu förordade åtgärderna tillsammans med tidigare förslagen förstärkning av tillsynsresurserna bör leda till att brott mot ML beivras i väsentligt större utsträckning än som hittills har skett.

2.4.6 Resursfrågor

Den reform av ML:s påföljdssystem som jag nu har föreslagit kommer att innebära att arbetsbelastningen ökar hos berörda myndigheter och domstolar. Jag räknar som tidigare nämnts med att ett större antal lagföringar för miljöbrottslighet kommer att genomföras framdeles. Även om ökningen sett från miljösektorns synpunkt blir stor behöver detta inte leda till att arbetsvolymen för olika enheter inom polis-, åklagar- och domstols-

sektorn ökar till den grad att resurserna där behöver stärkas. En närmare bedömning av frågan kan självfallet inte göras i nuvarande läge utan bör anstå tills erfarenheter av reformen erhållits.

För tillsynsmyndigheternas del krävs ökade insatser för att på olika sätt beivra brott mot ML. Jag bedömer att dessa insatser bör kunna utföras inom ramen för de resurser som finns tillgängliga sedan den av mig föreslagna förstärkningen av tillsynsresurserna har genomförts.

De arbetsuppgifter som föranleds av förslaget om miljöskyddsavgiften kommer i huvudsak att ligga på naturvårdsverket och koncessionsnämnden. Jag har redan vid utformningen av avgiftssystemet tagit stor hänsyn till att tillämpningen inte får bli alltför betungande för de båda myndigheterna. Jag anser att arbetsuppgifterna bör kunna klaras utan resursförstärkning.

2.4.7 Övergångsfrågor

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer att de av mig nyss förordade nya bestämmelserna om ansvar och om miljöskyddsavgift inte får tillämpas på överträdelser som har skett före ikraftträdandet av bestämmelserna.

Att dispensprövningen upphör medför som jag i det föregående har sagt inte att tidigare meddelade dispensbeslut förlorar sin verkan. Under lång tid framöver kommer sålunda de villkor och föreskrifter som upptagits i dispensbeslutet att vara normerande för driften av ett stort antal miljöfarliga verksamheter. Att bryta mot sådana föreskrifter är enligt gällande ordning straffbelagt i samma omfattning som brott mot tillståndsbeslut. Den ordningen måste självfallet bibehållas även för framtiden. Straffbestämmelser som avser brott mot dispensbeslut begångna efter ikraftträdandet av här föreslagna lagändringar bör därför tas upp i övergångsbestämmelserna till lagen. Straffmaximum bör även för dessa brott höjas till två års fängelse. När sådana brott har begåtts före ikraftträdandet måste självfallet de nuvarande bestämmelserna alltjämt gälla, om lagföringen sker efter den tidpunkten.

Enligt min mening kan det inte anföras något skäl för att undanta brott mot dispensbeslut från tillämpningen av miljöskyddsavgiften. Den som efter avgiftens införande bryter mot ett dispensbeslut bör alltså i de fall då gärningen har medfört ekonomisk fördel och betydande störning för omgivningen kunna påföras en avgift. Behövliga föreskrifter om detta bör även tas upp bland övergångsbestämmelserna.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anført har inom jordbruksdepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387).

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 7*.

4 Specialmotivering

9 §

Koncessionsnämnden för miljöskydd kan på ansökan av den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet lämna tillstånd till verksamheten efter prövning enligt denna lag.

Skall frågan om tillkomsten eller lokaliseringen av viss verksamhet enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) eller om framdragandet eller begagnandet av rörledning enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar prövas av regeringen, får frågan om tillstånd enligt denna lag inte avgöras, innan sådan prövning har skett.

Första stycket överensstämmer med den gällande lydelsen.

I andra stycket har viss ändring gjorts. För att minska handläggningstiderna har nuvarande förbud att över huvud taget ta upp ärenden som här avses till prövning enligt ML tagits bort. Innebörden av detta stycke är att handläggningen av sådana miljöskyddsärenden får påbörjas, men att ärendena inte får avgöras innan regeringens prövning har skett. Samtidig handläggning hos regeringen och koncessionsnämnden blir därmed i fortsättningen möjlig. Det får förutsättas att nämnden kontinuerligt håller sig underrättad om läget i regeringsärendet så att handläggningen i miljöskyddsärendet kan anpassas till detta. Möjligheten till samtidig handläggning av miljöskyddsärendet bör givetvis inte utnyttjas av koncessionsnämnden när åtgärden kan medföra olägenheter från allmän eller enskild synpunkt. Så kan vara fallet t. ex. om olika lokaliseringalternativ diskuteras i ett 136 a §-ärende eller om tillåtlighetsfrågan i regeringsärendet av andra skäl framstår som svårbedömd. I sådana fall kan finnas risk för att arbete och kostnader skulle komma att läggas ned i anledning av en handläggning som senare visar sig onödig. Stor betydelse måste tillmätas sökandens inställning. Vill han inte gå med på en samtidig handläggning av miljöskyddsärendet och 136 a §-ärendet bör koncessionsnämnden vänta med handläggningen av miljöskyddsärendet till dess regeringen har avgjort tillåtlighetsfrågan.

10 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar inte får anläggas,
 2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning inte får släppas ut,
 3. fast avfall eller annat fast ämne inte får släppas ut eller läggas upp så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,
 4. vissa slag av inrättningar eller deras användning inte får ändras på ett sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som i annat avseende är av betydelse från störningssynpunkt
- utan att koncessionsnämnden har lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan har gjorts hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Som en följd av att dispensprövningen föreslås upphöra har andra stycket av förevarande paragraf tagits bort. De kvarvarande bestämmelserna överensstämmer i allt väsentligt med första stycket av paragrafen i dess nuvarande lydelse. Såsom jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.1) skall i fortsättningen i princip gälla tillståndsplikt även för de slag av miljöfarlig verksamhet för vilka i dag gäller anmälningsplikt. Det anmälningsförfarande som hittills har gällt kommer sålunda att upphöra. Det har ansetts praktiskt att ha kvar en möjlighet att införa anmälningsplikt för vissa slag av miljöfarliga verksamheter som inte bedöms vara av så allvarligt slag att de bör tillståndsprövas, utan där det från miljöskyddssynpunkt kan vara tillräckligt att tillsynsmyndigheten känner till att verksamheten kommer att sättas igång. Bemyndigandet för regeringen att föreskriva anmälningsplikt har därför behållits. Då tanken är att också hälsovårdsnämnden i framtiden skall kunna vara anmälningsmyndighet har utformningen av bemyndigandet ändrats.

Regeringen kan med stöd av 11 kap. 12 § regeringsformen för särskilda fall medge undantag från tillståndsplikt enligt denna paragraf. Det kan i enstaka fall visa sig lämpligt att kunna lämna ett sådant medgivande. Jag tänker på sådana fall där förhållandena är alldeles speciella och där en tillståndsprövning framstår som opraktisk. Som exempel kan nämnas att det i ett forsknings- och utvecklingsarbete uppkommer ett behov av att vidta en tillfällig åtgärd som är förprövningspliktig. Ett medgivande om undantag som här avses kan givetvis förenas med behövliga föreskrifter om försiktighetsmått.

12 a §

Den som avser att utöva sådan miljöfarlig verksamhet för vilken krävs tillstånd enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 § skall, innan ansökan görs om tillstånd, i skälighets omfattning och på lämpligt sätt samråda med de statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i nuvarande lag, handlar om det informations- och samrådsförfarande som utgör en förberedelse till förprövningsförfarandet. Enligt paragrafen åligger det den företagare som planerar en miljöfarlig verksamhet för vilken tillståndsplikt råder att samråda dels med berörda samhällsorgan, såsom naturvårdsverket, planverket, länsstyrelsen, byggnadsnämnden och hälsovårdsnämnden, dels med andra som kan ha intresse i saken, såsom berörd del av ortsbefolkningen och miljö- och naturvårdsorganisationer på orten.

För företagare innebär bestämmelsen en skyldighet både att lämna information till myndigheter och allmänhet om den planerade verksamheten och att bereda dessa tillfälle att framföra synpunkter på verksamhetens lokalisering och bedrivande. Syftet därmed är att ge myndigheter, sakägare och allmänhet möjligheter till ett ökat inflytande vid prövningen av miljöfarlig verksamhet.

Avgörande för hur omfattande samråd som behövs i varje enskilt fall och sättet för detta måste vara de konsekvenser för omgivningen som den aktuella verksamheten kan befaras medföra. Betydelse bör också tillmätas vad som är känt om inställningen till den planerade verksamheten hos sakägare och allmänhet. Behovet av samråd kommer följaktligen att variera högst avsevärt med hänsyn till den planerade verksamhetens art och närmare utformning. Det kan förutsättas att kravet på mera omfattande samrådsåtgärder föreligger främst i fråga om de slag av miljöfarlig verksamhet som skall prövas av koncessionsnämnden. Särskilt gäller detta vid en nyetablering av en verksamhet eller i fråga om en verksamhet med stora störningar eller där man är osäker på störningarnas karaktär eller omfattning. Beträffande de slag av miljöfarlig verksamhet som skall tillståndsprövas av länsstyrelserna torde generellt sett behovet av samrådsåtgärder under förberedelseskedet inte vara lika långtgående. Det kan förutses att det kommer att föreligga ett förhållandevis stort antal fall där störningarna framstår som så beskedliga att det knappast är motiverat med ett förberedande samråd utöver kontakt med länsstyrelsen eller naturvårdsverket. Allmänhetens skäligen intresse av information och inflytande kan i dessa fall som regel tillgodoses genom åtgärder under prövningsförfarandet enligt 14 § ML. Föreligger en sakägareopinion mot den planerade verksamheten, bör detta emellertid vara en omständighet som motiverar samråd med sakägarna före prövningen.

På samma sätt som den som ämnar bedriva miljöfarlig verksamhet bör inhämta råd och anvisningar från naturvårdsverket eller länsstyrelsen om den planerade verksamheten bör han inhämta råd om hur samrådsskyldigheten skall fullgöras. Jag utgår också från att naturvårdsverket kommer att meddela anvisningar för tillämpningen av bestämmelsen.

Samrådet under förberedelsen bör bedrivas i så fria former som möjligt. Det är givetvis önskvärt att företagen i så stor utsträckning som möjligt tar direkt kontakt med dem som kan ha intresse i saken. Antalet berörda myndigheter utöver miljömyndigheterna brukar i allmänhet inte vara större än att en direkt kontakt kan tas från företaget. När det gäller kontakten med allmänheten kan det ibland räcka med sådana åtgärder som rundskrivelser eller annonsering i ortspressen. En annan möjlighet är att ordna informationssammanträden. En utställning om den planerade verksamheten är en annan väg att nå ut med information. Genom att en kontaktman utses på det berörda företaget bör enskilda personer och sammanslutningar kunna få tillfälle att mera formlöst framföra synpunkter på den planerade verksamheten och miljöfrågorna i anslutning därtill.

Förekommande meningsmotsättningar bör ofta vara lättare att utjämna under en förberedelse och en företagare bör kunna dra nytta av framförda synpunkter för den fortsatta planeringen och därmed minska riskerna för att krav ställs på tids- och kostnadskrävande undersökningar när tillståndsförfarandet har inletts. Enligt min mening finns det sålunda goda möjlighe-

ter till att ett väl avvägt samrådsförfarande skall kunna bidra till att beslutsunderlaget, inte minst när det gäller miljökonsekvenserna, är så fullständigt som möjligt redan när ansökan om tillstånd ges in. Detta torde möjliggöra en snabbare handläggning hos tillståndsmyndigheten, vilket regelmässigt torde medföra ekonomiska fördelar för sökanden.

När det gäller kostnaderna för olika samrådsåtgärder är det företagaren som svarar för kostnaderna för de åtgärder han har vidtagit. Däremot svarar han inte för myndigheters, organisationers och enskildas kostnader för samråd.

Enligt 13 § skall en ansökan om tillstånd till den miljöfarliga verksamheten innehålla uppgifter om vidtagna samrådsåtgärder och om vad som har framkommit vid samrådet. Om samrådsskyldigheten inte har fullgjorts, får tillståndsmyndigheten förelägga sökanden vid vite att vidta de samrådsåtgärder som behövs.

13 §

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet och omfattning.

2. en beskrivning av miljöeffekterna såsom arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten kan medföra.

3. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten.

4. en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 12 a § och vad som därvid har kommit fram.

Ansökningen skall inges i det antal exemplar som koncessionsnämnden anser behövligt.

Uppfyller ansökningen inte vad som föreskrivs i första stycket eller har den inte givits in i tillräckligt antal exemplar, skall koncessionsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet får vite sättas ut. Efterkommer sökanden inte ett föreläggande, får nämnden besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet, avvisa ansökningen.

Har erforderligt samråd enligt 12 a § inte ägt rum, får koncessionsnämnden vid vite förelägga sökanden att vidta de åtgärder som behövs.

Av 17 § i detta lagförslag följer att bestämmelserna i förevarande paragraf gäller också när länsstyrelserna handlägger tillståndsärenden. Vad som sägs om koncessionsnämnden skall följaktligen i förekommande fall gälla vederbörande länsstyrelse.

Första stycket har omarbetats i redaktionellt avseende. Enligt punkterna 2 och 3 som har tillagts i detta lagstiftningsärende är sökanden skyldig att beskriva miljöeffekterna av verksamheten och skall också lämna förslag till hur störningarna bör motverkas. Självfallet skall även samverkande och sammanlagda effekter beaktas och beskrivas. Hur omfattande beskrivningar som behöver göras beror naturligtvis på störningarnas art och omfattning samt karaktären på den omgivning som kan påverkas. En

miljöeffektbeskrivning skall inte bara ge koncessionsnämnden en fullständig och rättvisande bild av de störningar verksamheten kan medföra och hur dessa skall förebyggas eller mildras utan skall även kunna ligga till grund för ställningstaganden till och synpunkter på verksamheten från andra berörda myndigheter och från sakägare och allmänheten. Det är därför viktigt att beskrivningen utformas så att den blir lättbegriplig och kan förstås utan särskild sakkunskap. Det ankommer på koncessionsnämnden att se till att dessa krav uppfylls av sökanden. Uppfyller en ingiven ansökan inte dessa krav, ankommer det på nämnden att med stöd av bestämmelserna i tredje stycket förelägga sökanden att komplettera ansökan. Ett sådant föreläggande kan alltså innebära en skyldighet för sökanden att utarbeta en "populär" version av miljöeffektbeskrivningen eller av andra för allmänheten viktiga delar av ansökningen.

Enligt punkten 4 som är ny skall ansökningshandlingarna innehålla uppgifter om vilka förberedande samrådsåtgärder som har vidtagits enligt 12 a § i förslaget och vilka synpunkter som under samrådet har förts fram på den aktuella verksamheten. Sådana uppgifter ger koncessionsnämnden en uppfattning om huruvida samrådsskyldigheten enligt 12 a § har fullgjorts av företagaren och ger vidare ledning för bedömandet av vilka åtgärder för ärendets beredning som behövs under prövningsförfarandet enligt 14 §.

Tredje stycket. Om en ansökan om tillstånd är ofullständig, skall koncessionsnämnden enligt den nuvarande lydelsen av detta stycke förelägga sökanden att avhjälpa bristen. Efterkommer sökanden inte ett sådant föreläggande, har koncessionsnämnden möjlighet att antingen på nytt förelägga sökanden att komplettera ansökan och förena föreläggandet med en vitespåföljd eller låta avhjälpa bristen på sökandens bekostnad. Miljöskyddsutredningen har föreslagit en ändring i detta stycke som innebär att koncessionsnämnden – i stället för att kunna avhjälpa bristen i en ansökan på sökandens bekostnad – får befogenhet att avgöra ärendet i befintligt skick.

Oftast ligger det i sökandens eget intresse att komplettera ansökningshandlingarna i de hänseenden som krävs av tillståndsmyndigheten. I de flesta fall torde därför en komplettering komma att ske utan att myndigheten behöver tillgripa ett formellt föreläggande med vitessanktion. Självfallet kan fall tänkas då sökanden inte har vilja eller förmåga att tillmötesgå myndighetens begäran om komplettering. För sådana fall behövs utöver vitesmöjligheten också en möjlighet att avhjälpa bristen på sökandens bekostnad. Detta kan t. ex. ske genom att myndigheten uppdrar åt en sakkunnig att verkställa särskild utredning enligt 14 § fjärde stycket. Skulle en befogenhet i sistnämnda avseende inte föreligga, torde myndigheten knappast kunna iakttaga skyldigheten enligt 14 § första stycket att sörja för fullständig utredning av ärenden som kommer under myndighetens prövning. Även om sålunda förevarande kompletteringsmöjlighet behålls, finns

det enligt min uppfattning anledning att överväga att i linje med utredningens förslag införa ytterligare möjligheter att komma till rätta med bristfälliga ansökningshandlingar. Behovet härav föranleds främst av att tillståndsprövningen utökas till att avse även de slag av miljöfarlig verksamhet som i dag är underkastade anmälningsplikt. De fall i vilka det enligt min mening kan vara aktuellt för en tillståndsmyndighet att kunna skilja sig från ett ärende är fall där ett föreläggande om komplettering inte har efterkommit och där ansökan är så ofullständig att den inte kan ligga till grund för en prövning av ärendet. Har denna situation uppkommit bör tillståndsmyndigheten rimligen få avvisa en ansökan utan prövning i sak. Av allmänna principer på förvaltningsrättens område torde följande att myndigheten i de fall som nu avses har befogenhet att avvisa en ansökan, även om föreskrift om detta saknas i den författning som är aktuell. I klarhetens intresse bör en särskild föreskrift nu införas i ML. Tredje stycket i förevarande paragraf har utformats med hänsyn till nu anförda omständigheter.

I detta sammanhang vill jag knyta an till de synpunkter som jag i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.2) har fört fram om innebörden av tillståndsmyndigheternas utredningsplikt enligt 14 § och av bevisskyldigheten i tillståndsärenden. Jag har där sagt att utredningskravet inte skall drivas längre än vad som behövs för att tillgodose miljöskyddsintresset och att en osäkerhet i beslutsunderlaget i ett tillståndsärende inte får gå ut över människors hälsa och miljön. En tillämpning av dessa principer ger tillståndsmyndigheterna vissa ytterligare möjligheter att avgöra ärenden i vilka det föreligger brister i utredningen till följd av att sökanden inte har tillmötesgått myndigheternas krav på komplettering av ansökningshandlingarna. Som alternativ till att låta avhjälpa bristerna på sökandens bekostnad måste tillståndsmyndigheterna enligt min uppfattning ha befogenhet att med tillämpning av den nämnda bevisregeln ogilla tillståndsansökan eller förena tillståndet med villkor som är så utformade att de säkerställer att miljöskyddskraven tillfredsställs, trots den föreliggande osäkerheten i beslutsunderlaget. Sökanden, som alltså får stå sitt eget kast i dessa fall, har givetvis möjlighet att överklaga beslutet och därvid lägga fram den utredning som saknades. Men han har också möjlighet att få tillståndsfrågan omprövad i första instans, om han ger in en ny ansökan som har kompletterats i det aktuella hänseendet.

Fjärde stycket. Av bestämmelsen framgår att koncessionsnämnden får förelägga sökanden vid vite att fullgöra samrådsskyldighet enligt 12 a §, om det av ansökan om tillstånd eller eljest framgår att företagaren brutit i detta avseende.

17 §

Regeringen får föreskriva att frågor om tillstånd beträffande vissa slag av ärenden skall prövas av länsstyrelsen. I fråga om ärenden som sålunda prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i denna lag om ärenden som prövas av koncessionsnämnden. Vad som sägs i 14 §

andra stycket 3 skall dock tillämpas endast om det behövs för utredningen i ärendet.

Paragrafen motsvarar med vissa ändringar nuvarande 17 § första stycket. Andra stycket har tagits bort som en följd av att dispensprovningen upphör.

Bemyndigandet i första meningen ger regeringen möjlighet att lägga en viss del av tillståndsprövningen på länsstyrelserna i enlighet med vad jag har förordat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.2). Såsom framhölls vid lagens tillkomst (prop. 1969:28 s. 273) avses med frågor om tillstånd inte bara frågor om att lämna tillstånd efter ansökan utan också frågor om omprövning av tillståndsbeslut. Åt länsstyrelserna kan således uppdragas att också pröva frågor som avses i 23–25, 27 och 29 §§ detta lagförslag.

Jag har i den allmänna motiveringen uttalat att förfarandet vid länsstyrelsernas tillståndsprövning bör följa samma bestämmelser som gäller för koncessionsnämndens prövning, om inte särskilda skäl föranleder annat. Denna princip avspeglas i paragrafens andra mening. Den skillnad som har angetts i tredje meningen gäller skyldigheten att hålla sammanträde och besiktning på platsen. För koncessionsnämnden gäller att sammanträde och besiktning skall hållas så snart det inte är uppenbart onödigt. Skälen till att ifrågakarande skyldighet för länsstyrelsernas del inte är lika långtgående är såsom jag har redovisat i den allmänna motiveringen att länsstyrelserna måste ha större frihet att bedöma i vilka fall det behövs sammanträde och besiktning med hänsyn till att de ärenden som länsstyrelserna avses få pröva är av mycket varierande slag. Det är viktigt att länsstyrelserna hushållar med sina prövningsresurser genom att anpassa handläggningen till förhållandena i det enskilda ärendet. Ifrågakarande bestämmelse innebär att länsstyrelsen kan avgöra ett ärende utan sammanträde eller besiktning, om länsstyrelsen bedömer att en sådan åtgärd inte skulle tillföra utredningen i ärendet något av betydelse.

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.

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

Första stycket. Genom ett tillägg i denna paragraf har öppnats möjlighet att tidsbegränsa ett tillstånd. Såsom jag har nämnt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.2) innebär tillägget att den praxis i denna fråga som har utvecklats vid koncessionsnämnden blir lagfäst. Möjligheten att tidsbegränsa ett tillstånd skall i överensstämmelse med koncessionsnämndens praxis användas bara i undantagsfall. Särskilda skäl för att begränsa ett tillstånd kan anses föreligga – förutom när sökanden har begärt det –

t. ex. när en befintlig miljöfarlig verksamhet är olämpligt lokaliserad och driften därför inte på sikt bör få fortsätta på den aktuella platsen. Ett tidsbegränsat tillstånd kan i sådana fall användas för att medge en skäligen avvecklingstid. Tidsbegränsning av tillståndet bör enligt min mening inte ske i fall där en planerad verksamhet bedöms vara tillätlig men där det råder viss osäkerhet om störningarna. I sådana fall bör tillståndsmyndigheten i stället med stöd av 21 § i lagen skjuta upp avgörandet i viss del och meddela provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder för uppskovstiden.

Andra stycket. Regeln i detta stycke har ändrats från att vara fakultativ till obligatorisk. Dessutom har tidsperiodens längd begränsats till högst tio år. Enligt 29 § förfaller tillståndet om den fastställda tiden inte iakttages. Såsom har anförts vid lagens tillkomst (prop. 1969:28 sid. 274, 373) är bestämmelsen tillämplig bara i fråga om tillståndsbeslut som avser nyetablering eller ändring av en miljöfarlig verksamhet. Ett beslut som innehåller föreskrifter om skyddsåtgärder beträffande ett befintligt företag, vilket beslut kan meddelas efter frivillig ansökan eller efter framställning från naturvårdsverket enligt 41 §, kan av uppenbara skäl inte lämpligen förse med fastställd frist inom vilken verksamheten skall ha satts i gång. Där emot är det såsom framhölls i 1969 års lagstiftningsärende påkallat att i sådana fall föreskriva en viss tid inom vilken skyddsåtgärderna skall ha utförts. Ett åsidosättande av en sådan föreskrift föranleder inte att tillståndet förfaller utan aktualiserar en tillämpning av de påföljder som enligt lagen gäller för brott mot villkor i tillståndsbeslut.

21 a §

I ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet får tillståndsmyndigheten på ansökan besluta att vissa arbeten får påbörjas utan hinder av att tillståndsfrågan inte har blivit slutligt avgjord. Ett sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får meddelas endast om särskilda skäl föreligger och det är uppenbart att tillstånd kommer att lämnas.

I igångsättningsmedgivanden skall noggrant anges de villkor som skall gälla i avvaktan på den slutliga prövningen.

I fråga om ansökningar om igångsättningsmedgivande gäller 13 §. En sådan ansökan handläggs i samma ordning som en ansökan om tillstånd. Sammanträde eller besiktning behöver dock inte äga rum. Har regeringen lämnat tillstånd till verksamheten i fråga enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) eller lagen (1978:160) om vissa rörledningar får igångsättningsmedgivande lämnas utan hinder av att 14 § andra stycket 1 och 2 inte har iakttagits, om särskilda skäl talar för det.

Paragrafen är ny och har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.2). Frågan om igångsättningsstillstånd har behandlats i ett tidigare lagstiftningsärende av 1973 års riksdag (prop. 1973:141, JoU 1973:50, rskr 1973:338).

Första stycket. Av utformningen av detta stycke framgår att igångsättningsmedgivanden kan lämnas bara i tillståndsärenden. Det krävs således att sökanden har gett in en fullständig ansökan om tillstånd till den aktuella

verksamheten till koncessionsnämnden eller länsstyrelsen. Av syftet med denna paragraf följer att frågan om igångsättningsmedgivande inte är aktuell i ärenden som gäller ansökningar om tillstånd till sådan miljöfarlig verksamhet som inte är förprovningsskyldig.

Ett igångsättningsmedgivande kan aldrig avse ett medgivande till att själva den miljöfarliga verksamheten får påbörjas exempelvis så att en viss del av en fabrik tas i drift. Ett medgivande som här avses kan i princip gälla bara viss del av anläggnings- eller byggnadsarbetena.

För att inte påverka den slutliga prövningen bör ett igångsättningsmedgivande inte omfatta sådana arbeten som gäller reningsanordningar eller utformningen av processtekniken. Jag anser dock att medgivande till installation av reningsanordningar i undantagsfall bör kunna lämnas t.ex. när en äldre fabrik som orsakar kraftiga föroreningar skall byggas om och förses med modern reningsteknik. Vad jag nu har sagt utgör givetvis inget hinder för tillståndsmyndigheterna att enligt utarbetad praxis meddela delbeslut beträffande en viss del av den miljöfarliga verksamheten.

För att ett igångsättningsmedgivande skall få meddelas måste det i det enskilda ärendet vara fullt klart att påbörjandet av de anläggningsarbeten varom fråga är medför en vinst från miljöskyddssynpunkt eller från annan allmän synpunkt. Vidare måste det vara uppenbart att någon tveksamhet inte föreligger i tillåtighetsdelen. Har regeringen lämnat tillstånd till lokaliseringen av en anläggning enligt 136 a § byggnadslagen, måste det givetvis anses uppenbart att tillstånd enligt ML kommer att lämnas.

Andra stycket. Det är angeläget att de provisoriska villkoren utformas så att de inte förhindrar eller fördröjer den från miljöskyddssynpunkt lämpligaste lösningen av hur störningarna från den aktuella anläggningen skall begränsas när de slutliga villkoren skall fastställas. Såsom har påpekats i den allmänna motiveringen får den omständigheten att vissa arbeten redan har utförts inte påverka det slutliga avgörandet i ärendet. Om det vid den slutliga prövningen skulle visa sig att vissa arbeten inte borde ha fått utföras, är det sökanden som får ta konsekvenserna av det inträffade. Utnyttjar han ett igångsättningsmedgivande, står han alltså risken för att de arbeten som har utförts eller påbörjats kan föranleda en merkostnad vid uppfyllandet av de slutliga villkoren. Den som bryter mot provisoriska villkor kan drabbas av påföljder i samma utsträckning som gäller för brott mot de slutliga villkoren.

Tredje stycket. I vilket skede av handläggningen av ett tillståndsärende som beslut om igångsättningsmedgivande bör meddelas får avgöras från fall till fall med beaktande av att beslutet innebär ett ställningstagande för att tillstånd kommer att lämnas. Enligt föreskrifterna i detta stycke skall handläggningen av en ansökan om ett igångsättningsmedgivande ske i samma ordning som gäller i fråga om tillståndsansökan. Dock behöver varken sammanträde eller besiktning hållas. Sannolikt torde det komma att visa sig praktiskt att begäran om igångsättningsmedgivande framställs

samtidigt med att tillståndsansökan ges in och att en gemensam handläggning sker av de båda frågorna. Frågan om igångsättningsmedgivande torde i många fall inte kunna prövas i sin helhet förrän berörda myndigheter och sakägare beretts tillfälle att yttra sig över tillståndsansökan.

Vid en 136 a §-prövning av miljöfarlig verksamhet och vid en tillståndsprövning av en rörledningsanläggning enligt lagen om vissa rörledningar har berörda myndigheter och sakägare haft möjlighet att framföra synpunkter på den planerade verksamheten i regeringsärendet. Om regeringens avgörande i ett sådant ärende föreligger när ansökan om igångsättningsmedgivande ges in, kan det med hänsyn till den utredning som redan har tillförts ärendet i vissa fall innebära en onödigtidsutdräkt att kungöra och remittera ansökan. Därför har tillståndsmyndigheterna enligt föreskrift i förevarande stycke fått befogenhet att underlåta dessa handläggningsåtgärder. För att särskilda skäl skall anses föreligga måste vidare krävas att den brådska med arbetenas igångsättande som föreligger betingas av starka samhälls- eller företagsekonomiska skäl.

I 49 § andra stycket har föreskrivits att beslut om igångsättningsmedgivande gäller med omedelbar verkan. Av 48 § följer att ett sådant beslut kan överklagas till regeringen och att rätt att klaga tillkommer bl. a. naturvårdsverket. Det torde mycket sällan bli aktuellt att ett igångsättningsmedgivande kommer att lämnas mot naturvårdsverkets bestridande.

22 §

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

Ändringen i förevarande paragraf är en konsekvens av den ändring som har gjorts i 29 § andra stycket.

23 §

Åsidosätter någon villkor som har angivits i ett tillståndsbeslut och är avvikelser betydande, får koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten eller förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.

Paragrafen har utöver redaktionella jämkningar ändrats med anledning av miljöskyddsutredningens förslag om att en omprövning bör kunna ske av villkoren när ett tillståndsbeslut har åsidosatts. Under remissbehandlingen har ifrågasatts om det är principiellt riktigt att omprövning skall kunna ske till följd av att villkor har åsidosatts. Med anledning härav vill jag till ledning för tillämpningen framhålla följande. Befogenheten att ompröva villkoren i här avsedda fall skall inte ses främst som en extra påföljd

mot den som har brutit mot föreskrifterna i ett tillståndsbeslut. Vid sådana brott skall i första hand ingripanden ske enligt ML:s bestämmelser om tillsyn och ansvar. Ytterst kan förbud att fortsätta verksamheten meddelas företagaren. Även vid ganska svåra överträdelser torde många gånger vederbörande myndighets utredning av händelsen komma att visa att ett sådant förbud av olika skäl inte framstår som en realistisk åtgärd. Utredningen torde ibland komma att ge vid handen att det däremot framstår som påkallat att se över de villkor som gäller för den aktuella verksamheten. Regelmässigt har flera villkor fastställts och vissa av dessa är kopplade till varandra. Enligt nuvarande lydelse av lagen kan en omprövning ske bara i mildrande riktning på företagarens begäran. För att kunna tillgodose också miljöskyddsintresset har förevarande möjlighet att ändra villkoren även i skärpande riktning öppnats. Därmed får koncessionsnämnden rätt att genomföra en förutsättningslös omprövning som ett alternativ till att förbjuda verksamheten.

24 §

Har tio år förflutit från det att ett tillståndsbeslut har vunnit laga kraft, får koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.

Redan dessförinnan får sådana villkor föreskrivas av nämnden efter vad som är skäligt, om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt eller om användningen av ny process- eller reningsteknik i verksamheten skulle medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt.

Om särskilda skäl föreligger, får nämnden efter utgången av den tid som anges i första stycket även ompröva tillstånd att släppa ut avloppsvatten i ett visst vattenområde.

Utöver redaktionella ändringar har paragrafen förtydligats genom att det i andra stycket har tagits upp den omprövningsmöjlighet som gäller ny process- eller reningsteknik och som jag har behandlat i den allmänna motiveringen i avsnittet om tillståndsbesluts rättskraft (avsnitt 2.2.2). Det förhållandet att den teknik i fråga om reningsformer eller produktionsmetoder som skall kunna föranleda strängare villkor har angetts som "ny" betyder inte att tekniken skall vara ny i den bemärkelsen att den har upfunnits först efter det att det aktuella tillståndet lämnades. Tekniken i fråga kan mycket väl ha varit känd vid tillståndsprövningen. Anledningen till att föreskrifter om användningen av denna teknik då inte meddelades kan ha varit t. ex. att tekniken ansågs för outvecklad för att kunna tillämpas vid storskalig produktion. Det kan också ha varit så att kostnaderna för att installera och utnyttja tekniken i fråga inte bedömdes som rimliga. Vid det tillfälle då omprövningen är aktuell kan bedömningen utfalla på annat sätt. Såsom jag har uttalat i den allmänna motiveringen skall därvid stor vikt fästas vid kostnaderna för övergången till den nya tekniken och till den tid som behövs för övergången.

Av andra stycket följer att nya eller strängare villkor får föreskrivas

också när förhållandena i den miljö som omger verksamheten har ändrats väsentligt. Innebörden är att alla förhållanden i omgivningen som har ändrats väsentligt och som medför att störningarna från viss verksamhet för framtiden inte bör tålas i samma utsträckning som tidigare kan utgöra grund för en omprövning. Läget kan vara det att det efter tillståndsbeslutet för viss verksamhet tillkommit utsläpp från andra industrier eller anläggningar i samma vatten- eller luftområde. Med hänsyn härtill kan riskerna för människors hälsa och för miljön ha ökat på grund av att mängden föroreningar har ökat eller på grund av att effekten av föroreningarna har blivit kraftigare genom samverkan mellan olika förorenande ämnen (s. k. synergism). Det kan vidare förhålla sig så att den omgivande miljön efter tillståndsbeslutet har blivit mer känslig för störningarna från verksamheten. Ett exempel härpå är när bostadsbebyggelse har uppförts på ett tidigare obebyggt område i närheten av den störande anläggningen.

Att sådana förändringar som nu har angetts inträffar bör enligt min mening i stor utsträckning kunna motverkas genom en förnuftig planering. Störningarna från redan tillståndsgivna anläggningar måste givetvis beaktas såväl vid miljöskyddsprövningen av planerad verksamhet som vid samhällsplaneringen i övrigt. Såsom har påpekats av föredraganden vid ML:s tillkomst (prop. 1969: 28 s. 217) har ett tillståndsbeslut den prioritetsverkan att innehavaren av tillståndet inte kan tvingas upphöra med den miljöfarliga verksamheten på grund av att ny bebyggelse har vuxit upp i närheten. Men han kan enligt den nu behandlade bestämmelsen bli skyldig att vidta ytterligare skyddsåtgärder för att minska störningarna. När en fråga om omprövning aktualiseras utgör prioriteterna bara en av flera omständigheter som skall beaktas vid den skälighetsavvägning som görs av koncessionsnämnden.

28 §

Har regeringen fastställt villkor för ett tillstånd, får koncessionsnämnden vid tillämpningen av 24, 25, 27 eller 29 § andra stycket inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit det.

Den sakliga ändring som har vidtagits i denna paragraf är en konsekvens av den ändring som har gjorts i 29 § andra stycket.

29 §

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

Visas giltigt skäl för dröjsmålet eller skulle synnerligt men uppstå genom att tillståndet förfaller, får koncessionsnämnden förlänga tiden med högst tio år, om ansökan därom görs innan den föreskrivna tiden går ut. Nämnden får därvid föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.

Utöver redaktionella justeringar har i andra stycket av denna paragraf tillagts en bestämmelse enligt vilken koncessionsnämnden i samband med förlängning av den för igångsättningen fastställda tiden får ompröva de i tillståndsbeslutet angivna villkoren i skärpande riktning. Eftersom nämnden alltid kan tvinga fram en omprövning genom att avslå en begäran om förlängning, torde bestämmelsen inte innebära någon ändring av gällande rätt. Den skall ses som ett förtydligande som är motiverat av praktiska skäl. Om det vid tidpunkten för prövningen av frågan om förlängning har gått en längre tid från det tillståndsbeslutet meddelades, finns risk för att de ursprungligen fastställda villkoren inte svarar mot de miljöskyddskrav som ställs på likartade verksamheter vid det senare tillfället. Det framstår i sådana fall som praktiskt både för sökanden och berörda myndigheter att omprövningen sker i samband med att förlängningsfrågan avgörs.

29 a §

Koncessionsnämndens beslut om villkor eller föreskrifter enligt 23–25, 27 § eller 29 § andra stycket andra meningen har samma verkan som ett tillståndsbeslut.

Paragrafen har tillagts i detta lagstiftningsärende. Motivet till att införa bestämmelsen har jag redovisat i avsnittet om tillståndsbesluts rättskraft i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.2). Bestämmelsen avser att ge företagaren skäligt skydd mot en ny omprövning i skärpande riktning. Den gäller vid all omprövning som leder till att nya eller ändrade villkor eller föreskrifter meddelas. En omprövning i skärpande riktning före skyddstidens utgång kan emellertid ske, om något sådant förhållande föreligger som kan föranleda omprövning av villkoren i ett tillståndsbeslut.

38 §

Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna utövar tillsynen av miljöfarlig verksamhet.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet.

Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. Det åligger tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelse av denna lag beivras.

I *första stycket* har den nuvarande förutsättningen för tillsynens utövande, att fara för allmänna intressen skall föreligga, tagits bort på grund av att den ansetts innebära en onödig inskränkning i tillsynsbefogenheterna. Dessutom har en redaktionell justering gjorts.

Genom tillägget av sista meningen i *tredje stycket* har införts en allmän skyldighet för tillsynsmyndigheterna att se till att överträdelse mot ML beivras. Jag har behandlat frågan i den allmänna motiveringen (avsnitt

2.4.5). Föreskriften riktar sig i första hand till länsstyrelsen och i förekommande fall (44 a §) hälsovårdsnämnden, eftersom det är dessa myndigheter som har huvudansvaret för den löpande tillsynen. När misstanke om att en överträdelse har skett har uppkommit hos en tillsynsmyndighet, måste myndigheten med anledning av förevarande bestämmelse ta upp saken och utreda den så att myndigheten kan bedöma om anmälan till åtal skall ske. Visar sig misstanken vara befogad, måste sådan anmälan göras såvida inte överträdelsen är så bagatellartad att den kan antas gå fri från straff enligt 45 § andra stycket.

I skyldigheten att verka för att överträdelser beivras ingår också en skyldighet för länsstyrelsen och i förekommande fall hälsovårdsnämnden att rapportera allvarigare överträdelser till naturvårdsverket. Detta är en förutsättning för att naturvårdsverket skall kunna fullgöra sina uppgifter att hos koncessionsnämnden väcka talan om förverkande av tillstånd eller om uttagande av miljöskyddsavgift i fall som avses i 23 resp. 52 §. Det ankommer på regeringen att meddela behövliga föreskrifter om hur denna rapportering skall gå till.

39 §

Finner en tillsynsmyndighet att olägenhet uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, får myndigheten meddela råd om lämpliga åtgärder för att motverka olägenheten.

Genom en ändring som har gjorts i denna paragraf utgör det inte längre en förutsättning för åtgärden att meddela råd att olägenheten be döms vara av betydelse från allmän synpunkt. De regler som en myndighet kan meddela enligt denna paragraf är till sin karaktär sådana att de anvisar en företagare hur han lämpligen kan förfara i vissa hänseenden men där det likväl står honom fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet. Då termen "anvisningar" inte längre bör användas som beteckning för sådana regler har termen tagits bort i denna och nästföljande paragraf (se prop. 1975/76: 112 s. 66 och 67).

40 §

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

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

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

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

I denna paragraf har gjorts vissa justeringar av redaktionell karaktär. Vidare har ordet "länsstyrelsen" genomgående bytts ut mot "en tillsynsmyndighet". Såsom har föreslagits i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3) bör befogenheten att ingripa mot miljöfarlig verksamhet med stöd av denna paragraf i framtiden tillkomma också naturvårdsverket. En sådan befogenhet tillkommer också en hälsovårdsnämnd, när tillsynsuppgifter har överlåtits till nämnden enligt vad som sägs i 44 a §. Formellt kommer därigenom den centrala, den regionala och den lokala tillsynsmyndighetens befogenhet att ingripa att vara lika omfattande och att sammanfalla i ett enskilt tillsynsärende. Detta bör som regel inte föranleda några problem med hänsyn till det samarbete och det samråd som får förutsättas komma att ske i tillsynsfrågor av större vikt. Huvudregeln bör naturligtvis vara att den myndighet bör ingripa som har ansvaret för tillsynen över den anläggning som är aktuell. I det särskilda fallet kan t. ex. länsstyrelsen ha begärt bistånd av naturvårdsverket när ett ingripande övervägs mot en från tillsynssynpunkt besvärlig anläggning, t. ex. inom den kemiska industrin. Vid uppenbar passivitet från någon tillsynsmyndighets sida bör annan tillsynsmyndighet kunna gå in med ett föreläggande. Den omständigheten att någon tillsynsmyndighet anser att annan tillsynsmyndighet i ett visst fall borde ha ingripit med kraftfullare åtgärder än som skett utgör enligt min uppfattning inte skäl för den först nämnda myndigheten att ingripa. För naturvårdsverkets del gäller i sådant fall att verket har möjlighet att överklaga tillsynsbeslut som har meddelats av länsstyrelsen eller hälsovårdsnämnden.

44 a §

Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt hälsovårdsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn enligt denna lag. Sker sådan överlåtelse, skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla hälsovårdsnämnden.

De överväganden som ligger bakom bestämmelserna i denna paragraf har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3). Av bestämmelsens utformning följer att tillsynsuppgifter inte kan delegeras till hälsovårdsnämnden i en kommun i större omfattning än vad kommunen har åtagit sig. Det får förutsättas att samråd mellan kommunen och länsstyrelsen sker, innan ett sådant åtagande görs. Kommunen svarar själv för att det finns resurser och kompetens för tillsynen. Länsstyrelsen skall därför inte pröva den frågan.

Enligt andra meningen blir ML:s regler om tillsynsmyndighet tillämpliga i fråga om hälsovårdsnämnden, när tillsynsuppgifter har överlåtits på nämnden. Därvid får hälsovårdsnämnden de befogenheter och skyldigheter som framgår av föreskrifter i bl. a. 38–43 §§. Rörande samspelet mellan tillsynsmyndigheterna vill jag hänvisa till vad jag i detta avseende tidigare har anfört i specialmotiveringen till 38 och 40 §§.

En överlåtelse av vissa tillsynsuppgifter på hälsovårdsnämnden innebär inte att allt ansvar för den delen av tillsynen tas bort från länsstyrelsen. Enligt 38 § tredje stycket åligger det länsstyrelsen att på olika sätt bistå hälsovårdsnämnden i dess verksamhet. Detta kan särskilt vara påkallat om förhållandena i ett tillsynsärende är komplicerade från teknisk eller juridisk synpunkt.

45 §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen 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 § fjärde stycket,

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

3. åsidosätter villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 17 §, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §,

4. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket eller i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för prövning av en tillstånds- eller tillsynsfråga.

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

Bestämmelserna i *första stycket* överensstämmer till stora delar med den nuvarande lydelsen av stycket. Straffmaximum har höjts till två års fängelse. Kränkingsrekvisitet i punkten 3 har slopats. Vidare har punkterna 2 och 3 ändrats som en följd av förslaget att dispensprövningen skall upphöra och av andra föreslagna ändringar i prövningssystemet. I punkten 4 som är ny har förts in den bestämmelse om brott mot upplysningsplikten som nu finns i paragrafens andra stycke samtidigt som lämnandet av oriktiga uppgifter har straffbelagts.

Bakgrunden till höjningen av straffmaximum har jag redovisat i den allmänna motiveringen. Några remissinstanser har ifrågasatt om inte brotten i förevarande paragraf borde delas in i åtminstone två grader, en för svåra brott och en för ordinära brott. Av vad jag har sagt i den allmänna motiveringen framgår att jag förordar att vissa ändringar görs i 13 kap. brottsbalken som innebär att ansvar för grova miljöbrott skall kunna ådömas enligt brottsbalken. Med hänsyn till bl. a. detta bör en särskild straffskala för grova brott inte införas i ML.

Eftersom den föreslagna straffskalan i ML gäller för samtliga brottstyper, kommer straffmaximum för brott mot upplysningsplikten (punkten 4) att höjas väsentligt, från nuvarande böter till två års fängelse. Enligt Svea hovrätt bör samma straffskala gälla för detta brott som för normalfal-

let av brottet osann försäkran enligt 15 kap. 10 § första stycket brottsbalken, vilket skulle innebära fängelse i högst sex månader. Jag kan inte dela hovrättens uppfattning. Att lämna oriktiga uppgifter i ett miljöskyddsärende kan i vissa fall få omfattande konsekvenser för samhället, vilket BT Kemi-fallet är ett belysande exempel på. Hovrätten har också tagit upp frågan om konkurrens mellan ett brott mot upplysningsplikten och övriga brott i paragrafen. Därvid har hovrätten pekat på möjligheten av att ett åsidosättande av upplysningsplikten kan utgöra ett led i ett förfarande som resulterar i ett annat brott mot ML. Enligt min mening följer av den utformning som straffbuden har fått i denna paragraf att domstolarna i de nu berörda fallen måste döma för två brott. Det är alltså frågan om vad som brukar kallas olikartad brottskonkurrens. Den omständigheten att t. ex. en överträdelse av ett tillståndsbeslut föregåtts av att oriktiga uppgifter har lämnats till vederbörande myndighet skall följaktligen inte ses bara som ett försvårande led i överträdelsen utan skall bedömas som ett brott för sig.

Straffbudet om brott mot upplysningsplikten (punkten 4) beskriver två skilda slags gärningar. Enligt det första ledet straffas den som underlåter att lämna en tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om den miljöfarliga verksamheten när myndigheten begär det såsom föreskrivs i 43 §. Syftet med denna upplysningsplikt är att ge en tillsynsmyndighet tillfredsställande underlag för att bedöma om verksamheten är miljöfarlig och om det till följd därav krävs ingripande från myndighetens sida. Mot bakgrund härav är det enligt min mening uppenbart att brott mot upplysningsplikten begås inte bara när den som bedriver verksamheten vägrar att lämna upplysningar utan också när han lämnar oriktiga uppgifter genom att t. ex. utelämna betydelsefull information eller lämna direkt felaktiga uppgifter. Att på sådant sätt lämna en tillsynsmyndighet vilseledande besked kan således inte anses innebära att innehavaren har fullgjort sin skyldighet att lämna "behövliga upplysningar".

I det andra ledet av punkten 4 straffbeläggs förfarandet att lämna oriktiga uppgifter i en ansökan eller annan handling som avges enligt ML till en tillstånds- eller tillsynsmyndighet. Här krävs inte att uppgifternas lämnande skall ha skett på begäran av en myndighet. En sådan skyldighet kan naturligtvis föreligga. Den regleras då inte av 43 § utan av t. ex. 13 § eller föreskrifter som kan ha meddelats i tillståndsbeslut. Som ett praktiskt exempel på uppgifter vars riktighet straffsanktioneras genom bestämmelsen i fråga kan nämnas uppgifter om utsläpp vilka skall avges till en tillsynsmyndighet enligt ett fastställt kontrollprogram. Straffbestämmelsen i detta led omfattar bara oriktiga uppgifter som lämnas i skriftliga handlingar. Något praktiskt behov av att låta muntliga utsagor vid förhandlingar omfattas av bestämmelsen torde knappast föreligga. Andra än den som utövar den miljöfarliga verksamhet varom fråga är kan inte bestraffas för oriktiga uppgifter enligt denna bestämmelse.

Bl. a. som en följd av att kränkingsrekvisitet slopas har i *andra stycket* av denna paragraf angetts att gärningar som är ringa faller utanför det straffbara området. Även med hänsyn till den i 38 § lagförslaget upptagna skyldigheten för tillsynsmyndigheten att beivra brott är en sådan avgränsning enligt min bedömning nödvändig, om arbetsbelastningen hos dessa myndigheter skall kunna hållas på en rimlig nivå.

47 §

Har någon begått en gärning som avses i 45 § första stycket 1–3, kan överexekutor meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen (1877:31 s. 1).

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

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

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

I tredje stycket har en följdändring gjorts. Övriga ändringar är av redaktionell karaktär.

48 §

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

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

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

Första stycket. Detta stycke ersätter de tre första styckena i paragrafens nuvarande lydelse. De sakliga ändringar som har vidtagits föranleds bl. a. av förslagen om att dispensprövningen skall tas bort och att tillsynsuppgifter kan överlätas på hälsovårdsnämnderna. Den huvudsakliga innebörden av detta stycke är att beslut i tillstånds- och tillsynsfrågor överklagas hos regeringen, dock att besvär över hälsovårdsnämndens tillsynsbeslut i första hand prövas av länsstyrelsen. Med beslut i tillståndsfrågor avses här liksom på andra håll i lagen inte bara egentliga tillståndsbeslut utan också andra beslut som gäller frågor som hör ihop med ett tillstånd, såsom beslut i frågor om igångsättningsmedgivande och i frågor om omprövning av villkor. Enligt gällande ordning som har behållits i detta förslag överklagas

vissa beslut till kammarrätten och i sista hand sker prövning av regeringsrätten. Beslut om miljöskyddsavgiften överklagas också till kammarrätten. Särskilda bestämmelser om besvär gäller för sådana fall enligt förvaltningsprocesslagen (1971: 291) vartill hänvisning sker i 62 §. En erinran härom har tagits in i första stycket.

Andra stycket. I detta stycke som motsvarar fjärde stycket i paragrafens nuvarande lydelse regleras den särskilda besvärsrätt som tillkommer naturvårdsverket. Nytt är att verkets besvärsrätt inte längre begränsas av att bara allmänna intressen får tillvaratas.

Tredje stycket. Den besvärsrätt som föreslås tillkomma kommuner och lokala arbetstagarorganisationer utan att dessa berörs som sakägare av det beslut som överklagas tas upp i detta stycke. Frågan har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.3). Kommunernas besvärsrätt är såsom tidigare har sagts inte begränsad till beslut som rör en miljöfarlig verksamhet som är lokaliserad till kommunens eget område. Den avgörande förutsättningen för om besvärsrätt föreligger är om kommunens yttre miljö kan bli utsatt för störningar från den aktuella verksamheten eller denna på annat sätt berör ett miljöskyddsintresse hos kommunmedlemmarna. Beslut om att överklaga fattas av kommunfullmäktige, såvida fullmäktige inte har delegerat beslutanderätten till kommunstyrelsen eller annan nämnd enligt 5 § kommunallagen (1977: 179).

Med uttrycket lokal arbetstagarorganisation bör förstås en sådan sammanlutning av arbetstagare som skulle vara part i en lokal förhandling med den arbetsgivare som är aktuell i sammanhanget enligt lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet.

49 §

Beslut i frågor om tillstånd enligt denna lag, beslut i frågor som avses i 41 § eller 43 § andra stycket och beslut enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket blir gällande när beslutet har vunnit laga kraft. I beslutet får föreskrivas att det skall gälla med omedelbar verkan.

Igångsättningsmedgivanden och beslut i frågor som avses i 40 § gäller med omedelbar verkan, om vederbörande myndighet inte föreskriver annat i beslutet.

I paragrafen har utöver redaktionella ändringar gjorts den sakliga ändringen att igångsättningsmedgivanden enligt 21 a § i detta lagförslag har hänförs till sådana beslut som enligt andra stycket i förevarande paragraf blir gällande utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft. Denna lösning har ansetts mest fördriktig med hänsyn till det ändamål som bär upp bestämmelserna om igångsättningsmedgivanden. Överklagas ett sådant beslut har regeringen möjlighet att förordna om inhibition och därmed hindra att medgivandet tas i anspråk, innan besvären har prövats.

50 §

Har en tillsynsmyndighet med stöd av 40 § första stycket förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan har avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver något annat.

Vad som sägs i första stycket skall gälla också sådana beslut om ingripanden mot miljöfarlig verksamhet som hälsovårdsnämnden meddelar med stöd av hälsovårdsstadgan (1958: 663).

Ändringarna i denna paragraf utgör till en del en konsekvens av de ändringar i tillsynssystemet som jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3) och är i övrigt av redaktionell karaktär.

Miljöskyddsavgift

52 §

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå, om en föreskrift som avses i 45 § första stycket 1–3 har överträtts och överträdelsen har medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om miljöskyddsavgiften. Avgiften har knutits till sådana överträdelser som avses i punkterna 1–3 i 45 §. Miljöskyddsavgiften skall som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen tillämpas enbart på överträdelser som kan medföra dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels allvarigare störning för omgivningen. Den typen av gärningar ryms inte i de beskrivningar som ges i 45 § första stycket 4.

Begreppet ekonomisk fördel betyder inte detsamma som begreppet vinning i brottsbalken. Det karakteristiska för sistnämnda begrepp är att det avser den nettovinst eller förmögenhetsökning som en gärningsman eller någon i vars ställe denne är tillförs omedelbart på grund av den brottsliga handlingen. Någon sådan omedelbar vinning torde inte uppkomma genom det slags överträdelser som omfattas av ML:s straffbestämmelser. De ekonomiska fördelar som kan uppkomma vid dessa överträdelser och som miljöskyddsavgiften avser att träffa är i allmänhet bara en indirekt följd av överträdelsen.

”Ekonomisk fördel” får vidare inte förväxlas med ”vinst” i företagsekonomisk mening. Ett brott mot ML kan mycket väl ha inneburit ekonomiska fördelar för den som utövar den berörda miljöfarliga verksamheten, fastän verksamheten har gått med förlust från företagsekonomisk synpunkt. Ett exempel på detta är när produktionen vid en anläggning inte

stoppas utan fortsätts trots att reningsutrustningen gått sönder. Även om rörelsen går med förlust uppkommer ekonomiska fördelar i ett sådant fall, eftersom värdet av produktionen bidrar till täckning av arbetslöner och andra fasta kostnader som skulle ha uppkommit även om produktionen – såsom bort ske – stoppats under den tid som reningsutrustningen reparades. Att förlusten blivit mindre genom överträdelsen än vad den skulle ha blivit vid ett laglydigt handlande utgör sålunda den ekonomiska fördelen i detta exempel.

Underlåter någon att iaktta förprövningsplikten (45 § första stycket 2), kommer som jag har sagt i den allmänna motiveringen de fall då gärningen har bestått enbart av att byggandet av en anläggning har påbörjats utan tillstånd inte att omfattas av förevarande paragrafs tillämpningsområde. I sådana fall kan visserligen ekonomiska fördelar ha uppkommit men eftersom någon verksamhet inte har satts i gång är kravet på att gärningen skall ha medfört betydande störning för omgivningen inte uppfyllt. Inte heller kan någon risk för sådan störning anses föreligga. Det förhållandet att det förelåg risk för att verksamheten vid anläggningen så småningom skulle ha påbörjats utan att tillstånd erhållits, om inte ingripande hade skett, utgör inte en sådan risk för miljöstörning som här avses. Risken skall ha manifesterat sig direkt genom den otillåtna åtgärden. Jag har i den allmänna motiveringen som exempel på här avsedd risk anfört det fallet att miljöfarligt avfall grävs ned eller deponeras på ett otillåtet sätt. Någon omedelbar miljöstörning uppkommer inte så länge det emballage i vilket avfallet är inneslutet är i tillfredsställande skick. Men redan genom den otillåtna deponeringen kan i många fall den bedömningen göras att det fanns risk för att farliga ämnen efter en tid kan komma ut i miljön. För sådana fall skall miljöskyddsavgiften således kunna tillämpas.

Om själva verksamheten eller produktionen påbörjas vid en anläggning som har byggts utan tillstånd, när det krävs sådant, kan däremot förprövningspliktens åsidosättande resultera i att utsläpp från anläggningen föranleder olägenhet av väsentlig betydelse för omgivningen. Detta måste anses vara fallet, även om utsläppen till art eller omfattning inte har avvikit från vad som godtas i ett senare meddelat tillståndsbeslut. När utsläppen skedde var de otillåtna och den omständigheten att verksamheten sedermera tilläts, t. ex. därför att företaget medför fördelar som från allmänna och enskilda synpunkter avsevärt överväger olägenheterna (6 § ML), bör alltså inte påverka bedömningen i avgiftsfrågan.

En risk för miljöstörning kan anses föreligga också i vissa fall då en företagare underlåter att efterkomma en föreskrift om uppförande av särskilda säkerhetsanordningar t. ex. en skyddsdam som syftar till att hindra skadliga utsläpp vid tekniska missöden. Eftersom anordningen har bedömts vara nödvändig, måste underlåtenheten anses ha medfört en akut risk för störning, även om något missöde som orsakat utsläpp ännu inte hunnit inträffa.

Jag har i den allmänna motiveringen understrukt vikten av att prövning och uttag av miljöskyddsavgiften endast kommer att ske i de fall som framstår som allvarliga från miljöskyddssynpunkt. Detta har i lagtexten uttryckts så att gärningen skall ha medfört betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Därvid skall beaktas t. ex. vad det är för område som har drabbats av den otillåtna störningen – om det är ett bostadsområde eller ett industriområde, om det är ett särskilt känsligt naturskyddsområde osv. – samt arten och omfattningen av de skador som har inträffat eller befaras. Det är inte bara de aktuella verkningarna som bör beaktas utan hänsyn bör även tas till hur förhållandena kan komma att utveckla sig i framtiden. Särskilt tungt väger hälsorisker som kan vara förknippade med den otillåtna verksamheten. Tillämpningen av regeln bör inte bereda några större svårigheter. Både naturvårdsverket och koncessionsnämnden har numera en över tioårig erfarenhet av tillämpning av ML.

Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen räcker det för uttag av miljöskyddsavgiften att en överträdelse objektivt sett har konstaterats föreligga. Förhandenvaron av ett subjektivt rekvisit – uppsåt eller oakt-samhet – behöver således inte bevisas. Även vådahändelser kommer därmed att falla under tillämpningen av denna paragraf. Eftersom sådana händelser kan medföra ekonomisk fördel, bör det vara möjligt att också i dessa fall ta ut en miljöskyddsavgift. Obilliga verkningar av en sådan strikt tillämpning kan mildras med stöd av 55 §.

Den omständigheten att straffbestämmelserna i 45 § första stycket 1–3 skall tillämpas endast subsidiärt till brottsbalken inverkar givetvis inte på möjligheten att i förekommande fall ta ut en miljöskyddsavgift.

53 §

Miljöskyddsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen har begåtts.

För tydlighetens skull har i denna paragraf angetts att också juridiska personer är subjekt för miljöskyddsavgiften.

Det avgörande för vem som i det enskilda fallet skall påföras avgiften är vem som i ekonomiskt avseende har svarat för utövandet av den miljöfarliga verksamhet som är aktuell. Det är ju hos den personen, oavsett om han är en fysisk eller juridisk person, som de ekonomiska fördelarna skall ha uppkommit enligt 52 §. Jag har i den allmänna motiveringen uttalat mig för att alla slag av juridiska personer, oavsett vad de fyller för funktion, bör kunna vara subjekt för avgiften. En kommun kan sålunda i princip åläggas en miljöskyddsavgift för t. ex. brott mot ML i samband med driften av en avloppsreningsanläggning.

Tvekan kan uppstå om vem som är rätt avgiftssubjekt när en rörelse har överlåtits efter det att gärningen begicks men före avgiftstalans väckande. Drevs rörelsen av en fysisk person när gärningen begicks, skall han svara

för avgiften likaväl som för det straff som kan dömas ut för gärningen. Han har ju tillgodogjort sig fördelarna, även om han har överlätit rörelsen. I fråga om verksamhet som drivs av aktiebolag eller andra juridiska personer kan åtskillnad göras mellan det fall då överlåtelsen gäller själva bolaget som sådant och det fall då överlåtelsen avser den verksamhet, t. ex. en fabrik, vari överträdelsen har begåtts. Anspråket på miljöskyddsavgiften riktar sig mot den förmögenhetsmassa som hålls samman av t. ex. ett aktiebolag. Att bolaget överlåts inverkar sålunda inte ens i fall som gäller fåmansbolag på frågan om vem som är rätt avgiftssubjekt. Av samma skäl kan inte heller en överlåtelse av själva den anläggning vari överträdelsen har begåtts befria det överlåtande bolaget från ansvaret för miljöskyddsavgiften.

54 §

Miljöskyddsavgiften skall bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen.

Kan full bevisning om storleken av de ekonomiska fördelarna inte alls eller endast med svårighet läggas fram, får miljöskyddsavgiften bestämmas till ett skäligt belopp.

Enligt vad jag har sagt i specialmotiveringen till 52 § karakteriseras de överträdelser för vilka miljöskyddsavgiften kan utgå av att en miljöfarlig verksamhet utövas antingen otillåtet – dvs. det råder ett förbud mot verksamheten eller också att tillstånd inte sökts trots att förprövningsplikt gäller – eller på ett otillåtet sätt – dvs. meddelade föreskrifter om försiktighetsmått åsidosätts. När miljöstörningarna från en anläggning överskrider vad som är tillåtet enligt tillståndsbeslutet, åligger det innehavaren så snart saken inte är bagatellartad att vidta omedelbara åtgärder för att rätta till felet. I många fall, särskilt när störningarna kan bli allvarliga, torde den enda adekvata åtgärden vara att stoppa driften. Om så sker torde det knappast bli aktuellt att ta ut en miljöskyddsavgift, även om straffansvar för överträdelsen kan komma att utkrävas. Någon vinning för företagaren eller allvarlig störning på omgivningen uppstår väl knappast. Tillämpningen av miljöskyddsavgiften torde i stället komma att gälla i huvudsak enbart fall där det i efterhand kan slås fast att den miljöfarliga verksamheten inte borde ha utövats därför att verksamheten var otillåten i något av de hänseenden som nyss har sagts.

Innebörden av begreppet ekonomisk fördel har jag kommenterat i den allmänna motiveringen och vid 52 §.

När det gäller att i särskilda fall avgöra storleken av den ekonomiska fördelen kommer förhållandena att vara mångskiftande och gestalta sig olika från fall till fall. I fråga om nedgrävning eller annan otillåten kvittblivning av miljöfarligt avfall torde det regelmässigt vara lätt att uppskatta fördelen. Vad företaget sparar genom den otillåtna åtgärden är kostnaden för ett riktigt omhändertagande av avfallet. Storleken på den kostnaden

kan i de flesta fall avläsas i de taxor som tillämpas av Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB) och andra seriösa behandlingsföretag. I princip samma bedömning torde kunna göras vid otillåten deponering av annat avfall och vid ett enstaka otillåtet utsläpp av t. ex. en processkemikalie, varigenom företaget slipper kostnaderna för att hålla inne och rena en processvätska.

I fråga om gärningar som består i att någon form av industriell verksamhet bedrivs varaktigt otillåtet eller på ett otillåtet sätt kan det vara svårare att bestämma den ekonomiska fördelen. För att beräkna den ekonomiska fördel som gärningen har medfört skall i princip en jämförelse göras mellan det ekonomiska utfallet av verksamheten under den tid som det otillåtna handlandet pågick och den ekonomiska situation som skulle varit för handen om överträdelsen inte hade begåtts. Det faktiska ekonomiska utfallet av verksamheten torde så gott som alltid kunna klarläggas med ledning av företagets räkenskaper. Men att utreda de ekonomiska följderna av ett rättsenligt, hypotetiskt handlande kan vara besvärligare. I fall av förbud mot verksamheten liksom i fall där förprövningsplikten har åsidosatts skulle företagarens tänkta handlande ha inneburit att han avstått från att driva verksamheten och därmed också från de intäkter som verksamheten gett upphov till. Om han inte drivit verksamheten skulle han å andra sidan kunnat bespara sig en del av de verkliga kostnaderna som han haft. I andra fall består gärningen i att en tillståndsgiven anläggning drivits en viss tid på ett otillåtet sätt t. ex. genom att utsläppen av vissa ämnen varit för höga. Då skulle det tänkta handlandet med vilket gärningen skall jämföras ha inneburit att företagaren vidtagit åtgärder för att förhindra att utsläppen blev för höga. I sådana fall kan skilda uppfattningar föreligga om vilken åtgärd som från miljöskyddssynpunkt skulle ha krävts. Ibland torde bedömningen utfalla så att den riktiga åtgärden skulle varit att stoppa driften. I andra fall kan anses att en mindre ingripande åtgärd varit tillfyllest. Med hänsyn till nu anförda omständigheter kan det i en hel del fall antas bli svårt att beräkna den ekonomiska fördelen genom en sådan jämförelse av två händelseförlopp som jag nu har talat om. Det är mot denna bakgrund som regeln om skälighetsuppskattning i andra stycket av förevarande paragraf skall ses.

Regeln innebär en lättnad i det beviskrav som annars skulle ha riktats mot naturvårdsverket. Givetvis ankommer det på naturvårdsverket att i ett avgiftsmål utforma yrkandet till att avse ett bestämt belopp och att ange vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta. Det är också verkets uppgift att så långt det är möjligt och rimligt lägga fram utredning rörande de förhållanden som i det speciella fallet bör inverka på avgiftens storlek.

Av den hänvisning som i 62 § detta lagförslag görs till 29 § förvaltningsprocesslagen (1971: 291) följer att miljöskyddsavgiften inte får bestämmas till högre belopp än vad som har yrkats av naturvårdsverket och inte heller till lägre belopp än vad som har medgivits av motparten. I det sistnämnda fallet får dock avgiften sättas lägre, om särskilda skäl föreligger.

55 §

Miljöskyddsavgiften får nedsättas eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen bör avgiftsreglerna tillämpas obligatoriskt och strikt. För att mildra effekten av en sådan tillämpning har införts en befogenhet att sätta ned avgiften helt eller delvis, när särskilda omständigheter föreligger.

Att avgiften nedsätts torde såsom jag har anfört i den allmänna motiveringen, bl. a. kunna komma i fråga när särskilda omständigheter i fråga om gärningens art motiverar det eller när skadestånd döms ut i anledning av samma gärning. Det kan t. ex. tänkas förekomma fall där driften omedelbart inställs vid ett överutsläpp i en tillåten verksamhet, men där gärningen ändå medför viss ekonomisk fördel och betydande störning. I sådana fall kan det framstå som rimligt att sätta ned avgiften. Att jämkning är möjlig endast i undantagsfall och att regeln skall tillämpas restriktivt markeras genom kravet på att särskilda omständigheter skall föreligga.

Rörande förfarandet i avgiftsmål har jag tidigare uttalat att det är parterna som skall sörja för utredningen och bevisningen i målen. Koncessionsnämnden kommer således i avgiftsmål inte att såsom gäller i tillståndsärenden enligt ML vara skyldig att se till att utredningen blir fullständig. Enligt 8 § förvaltningsprocesslagen, vartill hänvisning görs i 62 § lagförslaget, åligger det nämnden att se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Avgiftsmålets beskaffenhet gör att nämnden inte torde ha anledning att vara särskilt aktiv när det gäller att komplettera utredningen eller bevisningen. Detta innebär bl. a. att svaranden i ett avgiftsmål får anses skyldig att förebringa bevisning rörande de omständigheter som kan föranleda nedsättning av avgiften.

56 §

Frågor om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden efter ansökan av statens naturvårdsverk. Om koncessionsnämnden gäller därvid bestämmelserna i 11 och 15 §§. Dock skall vid en omröstning där lika röstetal uppstår den lindrigaste meningen gälla.

Miljöskyddsavgift får ej påföras, om ansökan inte har delgivits den som anspråket riktas mot inom tio år från det gärningen begicks.

Med anledning av bestämmelsen i *första stycket* bör observeras att de jävsbestämmelser som enligt 12 § gäller för tillståndsärenden inte kommer att gälla i fråga om avgiftsmålen. I stället kommer genom den hänvisning som görs i 62 § lagförslaget till 41 § förvaltningsprocesslagen (1971: 291) rättegångsbalkens jävsregler att gälla.

Den i *andra stycket* föreslagna preskriptionstiden för avgiftstalan kommer att överensstämma med preskriptionstiden för åtal för grova miljöbrott, om det förslag till ändringar i 13 kap. brottsbalken som jag tidigare redovisat genomförs.

57 §

Föreligger sannolika skäl för att någon skall påföras en miljöskyddsavgift och kan det skäligen befaras att han genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller på annat sätt undandrar sig att betala avgiften, får kvarstad läggas på så mycket av hans lösa egendom som svarar mot skulden. Om det räcker, får egendomen i stället ställas under förbud att säljas eller skingras. Skingringsförbud får också meddelas på fast egendom som tillhör honom.

Finns lös egendom som har ställts under skingringsförbud hos tredje man, får denne förbjudas att lämna ut egendomen.

58 §

Beslut om kvarstad eller skingringsförbud meddelas av koncessionsnämnden. Frågor om kvarstad eller skingringsförbud får tas upp på yrkande av statens naturvårdsverk.

Frågor om kvarstad eller skingringsförbud skall prövas så snart det kan ske. Är fara i dröjsmål, får nämnden omedelbart besluta åtgärden att gälla till dess annat förordnas.

59 §

Då koncessionsnämnden förordnar om kvarstad eller skingringsförbud skall, om inte ansökan om miljöskyddsavgift redan har gjorts, nämnden bestämma den tid inom vilken sådan ansökan skall göras. Tiden får inte bestämmas längre än som oundgängligen behövs.

Är den utsatta tiden otillräcklig, får nämnden medge förlängning av tiden, om framställning om detta görs före tidens utgång.

60 §

Har inte inom den tid som avses i 59 § ansökan kommit in till koncessionsnämnden och har inte heller framställning om förlängning av tiden gjorts eller förekommer inte längre skäl för kvarstad eller skingringsförbud, skall åtgärden omedelbart hävas. Då nämnden avgör frågan om påförande av miljöskyddsavgift, skall nämnden samtidigt avgöra om säkerhetsåtgärden fortfarande skall bestå. Nämnden får också i samband med beslut om miljöskyddsavgift förordna om sådana säkerhetsåtgärder.

61 §

Finner koncessionsnämnden att kvarstad bör läggas på arrende, hyra eller annat dylikt som utgår av fast egendom, skall nämnden förordna en god man att uppbära medlen. Därvid skall nämnden också meddela den betalningsskyldige förbud att utge något till annan än den gode mannen.

Meddelas skingringsförbud på fast egendom och är det synnerlig fara att egendomen genom vanvård eller på annat sätt väsentligen försämras, får nämnden förordna en god man att förvalta egendomen. Kostnad som behövs för egendomens förvaltning utgår av allmänna medel.

I övrigt gäller om verkställande av kvarstad och skingringsförbud vad som sägs i utsökningslagen (1877: 31 s. 1). Vad där är föreskrivet om pant eller borgen skall dock ej äga tillämpning.

Bestämmelserna om kvarstad och skingringsförbud i 26 kap. rättegångsbalken har utgjort förebilder vid utformningen av 57–61 §§.

62 §

Om förfarandet vid prövning av frågor om miljöskyddsavgift gäller utöver föreskrifterna i 56–61 §§ denna lag vad som föreskrivs i 3–26 och 28–53 §§ förvaltningsprocesslagen (1971: 291). Därvid skall vad som sägs om rätten respektive länsrätt gälla koncessionsnämnden. I stället för de i 40 § nämnda lag angivna högsta vitesbeloppen om femtusen och tiotusen kronor får koncessionsnämnden bestämma beloppen till högst femtiotusen respektive högst etthundratusen kronor.

Beslut av naturvårdsverket i frågor som gäller miljöskyddsavgiften får inte överklagas.

Naturvårdsverket får föra talan mot beslut i frågor om miljöskyddsavgift.

Enligt min mening är det en fördel att i fråga om förfarandet i avgiftsmål kunna falla tillbaka på det regelsystem som finns i förvaltningsprocesslagen (1971: 291). Så gott som samtliga bestämmelser i den lagen torde med fördel kunna tillämpas för avgiftsmålen även om behovet av vissa bestämmelser kan sättas i fråga med hänsyn till de förhållanden som kommer att råda i avgiftsmålen. Undantag har dock behövt göras för bestämmelserna i 1, 2 och 27 §§. Vidare bör koncessionsnämnden ha befogenhet att sätta ut viten som uppgår till högre belopp än vad som föreskrivs i 40 § förvaltningsprocesslagen. Anledningen till det är att mycket stora ekonomiska värden kan stå på spel och att beloppen, om vitet skall vara effektivt, måste kunna anpassas efter detta.

Enligt 9 § förvaltningsprocesslagen är förfarandet skriftligt. Muntlig förhandling kan hållas så snart det är till fördel för utredningen eller om svaranden begär det. I de flesta fall torde muntlig förhandling vara av betydelse för utredningen i avgiftsmål. Att svaranden uteblir från en muntlig förhandling hindrar inte målets handläggning och avgörande (14 § förvaltningsprocesslagen).

Det har inte ansetts lämpligt att göra det möjligt för svaranden att överklaga naturvårdsverkets beslut att väcka talan om miljöskyddsavgift. Inte heller andra beslut av verket i avgiftsfrågor bör kunna överklagas. Fördens skull har föreskriften i *andra stycket* av förevarande paragraf införts. Självfallet får svaranden överklaga koncessionsnämndens beslut i avgiftsmål enligt bestämmelserna om besvär i förvaltningsprocesslagen.

Enligt *tredje stycket* har naturvårdsverket tillagts befogenhet att föra talan mot koncessionsnämndens och kammarrätts beslut i avgiftsfrågor. Jag vill erinra om att naturvårdsverket f. n. enligt 48 § har talerätt i bl. a. tillståndsfrågor.

63 §

Miljöskyddsavgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vunnit laga kraft.

Betalas inte miljöskyddsavgiften inom angiven tid, får avgiften jämte restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953: 272), indrivnas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

En påförd miljöskyddsavgift bortfaller i den mån indrivning inte har skett inom tio år från det att beslutet vann laga kraft.

I paragrafen har tagits upp bestämmelser bl. a. om miljöskyddsavgiftens betalning och indrivning.

I detta sammanhang bör anmärkas att miljöskyddsavgifter inte avses bli förenade med sådan förmånsrätt som enligt 11 § förmånsrättslagen (1970: 979) har föreskrivits i fråga om fordran på skatt eller allmän avgift.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.
2. I fråga om ansvar för gärning som har begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.
3. Bestämmelserna i 52–63 §§ tillämpas endast i fråga om överträdelse som har begåtts efter ikraftträdandet.
4. Den som efter ikraftträdandet uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor eller föreskrift som har meddelats med stöd av 10 § eller 17 § i deras äldre lydelse, döms till böter eller fängelse i högst två år.
I ringa fall döms inte till ansvar.
Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.
5. Har en föreskrift som avses i punkten 4 första stycket överträtts efter ikraftträdandet och har överträdelsen medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels betydande störning för omgivningen eller risk för sådan störning, skall en miljöskyddsavgift utgå. Beträffande miljöskyddsavgiften gäller i övrigt bestämmelserna i 52–63 §§.

Motiven till övergångsbestämmelserna har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4.7).

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387).

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Nuvarande lydelse av miljöskyddslagen (1969: 387) och miljöskyddskungörelsen (1969: 388)

Miljöskyddslagen

Inledande bestämmelser

1 §

Denna lag är tillämplig på

1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde,
2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om användningen ej utgör byggande i vatten,
3. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig.

Lagen är icke tillämplig på sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten eller på störning i radiomottagningsapparat. Ej heller är lagen tillämplig i fråga om joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

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

2 §

Utöver bestämmelserna i denna lag gäller om miljöfarlig verksamhet vad som föreskrives i hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning eller i annan lagstiftning. I fråga om viss miljöfarlig verksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvöverenskommelsen d. 16 sept. 1971 mellan Sverige och Finland.

Har regeringen enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) prövat frågan om tillkomst eller lokalisering av viss verksamhet eller enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar prövat frågan om framdragande eller begagnande av sådan ledning, är beslutet bindande vid prövning enligt denna lag.

I fråga om byggande i vatten för att motverka vattenförorening och om ianspråktagande av mark för ledning eller annan anläggning för avloppsvatten finns bestämmelser i vattenlagen (1918:523).

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer äger meddela särskilda bestämmelser till förebyggande av vattenförorening genom fast avfall.

3 §

Med avloppsvatten avses i denna lag

1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,

2. vatten som använts för kylning vid driften av fabrik eller annan inrättning,
3. vatten som avledes för sådan torrläggning av mark inom stadsplan eller byggnadsplan som ej sker för viss eller vissa fastigheters räkning,
4. vatten som avledes för torrläggning av begravningsplats.

Tillåtlighetsregler

4 §

För miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad.

5 §

Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidtaga de skyddsåtgärder, åta den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet.

Omfattningen av åliggande enligt första stycket bedömes 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.

6 §

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

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

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

7 §

Avloppsvatten av följande slag får icke utsläppas i vattendrag, sjö eller an-

nat vattenområde om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet, nämligen

1. avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som ej undergått längre gående rening än slamavskiljning,
2. pressaft från siloanläggning,
3. urin från djurstall,
4. vassle,
5. ytbehandlingsbad i metallindustri eller koncentrerat skölvatten från sådant bad.

Regeringen kan föreskriva att vad som sägs i första stycket skall gälla även avloppsvatten av visst annat slag.

8 §

Är det av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt eller eljest med hänsyn till allmänt intresse, kan regeringen med avseende på viss del av landet förbjuda allt utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om det kan ske utan oskäligt intrång för innehavare av fabrik eller inrättning som anlagts innan beslutet meddelats eller för kommun eller annan som dessförinnan börjat avleda avloppsvatten.

Tillståndsprovning

9 §

Koncessionsnämnden för miljöskydd kan på ansökan av den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet lämna tillstånd till verksamheten efter provning enligt denna lag.

Skall fråga om tillkomst eller lokalisering av viss verksamhet enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) eller om framdragande eller begagnande av rörledning enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar prövas av regeringen, får ansökan ej upptagas av koncessionsnämnden, innan sådan provning skett.

10 §

Regeringen kan föreskriva, att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar ej får anläggas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning ej får utsläppas,
3. fast avfall eller annat fast ämne ej får utsläppas eller uppläggas så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,
4. vissa slag av inrättningar eller deras användning ej får ändras på sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som eljest är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan gjorts hos statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen.

Naturvårdsverket får, efter provning i varje särskilt fall enligt denna lag, medge undantag från sådan skyldighet att söka tillstånd som föreskrivits med

stöd av första stycket. I beslut om medgivande skall anges de villkor som skall gälla.

11 §

Koncessionsnämnden består av ordförande och tre andra ledamöter. Vid förberedande åtgärd och vid prövning av fråga om avvisning av ansökan eller om avskrivning av ärende kan nämnden bestå av ordföranden ensam.

Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. En ledamot skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor. En ledamot skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för statens naturvårdsverk. Den fjärde ledamoten skall ha erfarenhet av industriell verksamhet. Om ärendet enligt ordförandens bedömning i huvudsak avser kommunala förhållanden, skall som fjärde ledamot i stället ingå person med erfarenhet av kommunal verksamhet.

Regeringen förordnar ordförande, övriga ledamöter och, i den utsträckning det behövs, ersättare för dem. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare.

Regeringen kan föreskriva att i koncessionsnämnden skall finnas flera avdelningar. Bestämmelserna om koncessionsnämnd gäller i tillämpliga delar avdelning.

12 §

Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare äger motsvarande tillämpning på ledamot i koncessionsnämnden. Ledamot är dock icke jävig på den grund att han

1. i vattendomstol tagit befattning med ärende om samma miljöfarliga verksamhet som är under prövning hos koncessionsnämnden,
2. hos annan myndighet än vattendomstol tagit befattning med sådant ärende utan att fatta beslut varigenom ärendet avgjorts.

13 §

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som fordras för bedömning av den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar.

Ansökan skall inges i det antal exemplar som koncessionsnämnden anser behövligt.

Uppfyller ansökan ej vad som föreskrives i första stycket eller har den ej ingivits i tillräckligt antal exemplar, skall sökanden föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet kan utsättas vite eller påföljd att bristen avhjälptes på sökandens bekostnad.

14 §

Koncessionsnämnden skall sörja för fullständig utredning av ärende som kommer under nämndens prövning.

Nämnden skall

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda dem som kan beröras av den miljöfarliga verksamheten tillfälle att yttra sig,
2. samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan,
3. hålla sammanträde med dem som saken angår och besiktning på platsen, om det ej är uppenbart onödigt,
4. lämna den som gjort ansökan eller framställt erinran underrättelse om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och bereda honom tillfälle att yttra sig däröver, om ej annat följer av 15 § förvaltningslagen (1971:290).

Nämnden kan uppdraga åt en eller flera av ledamöterna att hålla sammanträde eller besiktning enligt andra stycket 3.

Nämnden kan uppdraga åt sakkunnig att verkställa särskild utredning.

Kostnad för kungörelse och för utredning enligt fjärde stycket betalas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Nämnden fastställer på yrkande ersättning för utredningen.

Skall koncessionsnämnden avge yttrande till regeringen i ärende enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385), äger bestämmelserna i första—femte styckena motsvarande tillämpning.

15 §

Yppas vid koncessionsnämndens överläggning till beslut skiljaktiga meningar, skall omröstning ske. Uppkommer därvid fråga om tillämpligheten av denna lag eller fråga om vidtagande av förberedande åtgärd eller fråga om underställning enligt 16 §, skall särskild omröstning ske beträffande sådan fråga.

Vid omröstning gäller den mening som fått de flesta rösterna eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

16 §

Finner koncessionsnämnden vid prövning av ansökan om tillstånd enligt denna lag att hinder mot tillstånd möter enligt 6 § andra stycket första punkten men att det föreligger sådana omständigheter som anges i samma stycke andra punkten, skall nämnden med eget yttrande underställa frågan regeringens avgörande.

17 §

Regeringen kan uppdraga åt länsstyrelsen att pröva fråga om tillstånd beträffande visst slag av ärenden. I fråga om ärenden som sålunda prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i denna lag om ärenden som prövas av koncessionsnämnden.

Regeringen kan uppdraga åt länsstyrelsen att beträffande visst slag av ärenden medgiva undantag som avses i 10 § andra stycket.

Tillståndsbeslut

18 §

I tillståndsbeslut skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla.

I beslutet kan fastställas viss tid, i regel ej över tio år, inom vilken den med tillståndet avsedda verksamheten skall ha satts igång.

19 §

Lämnar regeringen tillstånd i fall som avses i 6 § andra stycket, kan regeringen meddela särskilda villkor för att tillgodose allmänna ändamål i bygden.

20 §

Om regeringen lämnar tillstånd, kan regeringen uppdraga åt koncessionsnämnden eller länsstyrelsen att fastställa närmare villkor för tillståndet.

21 §

Om det när tillstånd till miljöfarlig verksamhet lämnas ej tillräckligt säkert kan bedömas vilka villkor som bör gälla i visst avseende, får avgörandet i denna del uppskjutas till dess erfarenhet av verksamheten vunnits.

I samband med uppskov enligt första stycket skall provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas, om det är nödvändigt för att motverka olägenhet. Uppskjuten fråga skall avgöras så snart det kan ske.

22 §

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan ej på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 (nr 663) 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 § eller 40 § andra stycket.

23 §

Åsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut och är avvikelser betydande, kan koncessionsnämnden förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.

24 §

Har tio år förflutit från det tillståndsbeslut vunnit laga kraft eller har dess förinnan förhållandena ändrats väsentligt, kan koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.

Om särskilda skäl föreligger, kan nämnden efter utgången av tid som anges i första stycket även ompröva tillstånd att utsläppa avloppsvatten i visst vattenområde.

25 §

Uppkommer genom miljöfarlig verksamhet betydande olägenhet som icke förutsågs när tillstånd lämnades, kan koncessionsnämnden meddela föreskrift som är ägnad att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

26 §

Fråga som avses i 23—25 § prövas efter framställning av statens naturvårdsverk.

27 §

Efter ansökan av tillståndshavaren kan koncessionsnämnden upphäva eller mildra villkor i tillståndsbeslut, om det är uppenbart att villkoret ej längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständighet som icke förutsågs när tillståndet meddelades.

28 §

Har regeringen fastställt villkor för tillstånd, får koncessionsnämnden vid tillämpning av 24, 25 eller 27 § icke avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen medgivit det.

29 §

Tillstånd förfaller, om den med tillståndet avsedda verksamheten ej satts i gång inom tid som föreskrivits med stöd av 18 § andra stycket.

Visas giltigt skäl för dröjsmål eller skulle synnerligt men uppstå genom att tillståndet förfaller, kan koncessionsnämnden förlänga tiden med högst tio år, om ansökan därom göres innan den föreskrivna tiden går ut.

Ersättning m. m.

30 §

Den som orsakar olägenhet genom miljöfarlig verksamhet skall utge ersättning härför. Har olägenheten ej orsakats genom försumlighet, skall dock ersättning utgå endast om olägenheten är av någon betydelse och bara i den mån den ej skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Om ej annat följer av vad nedan sägs, skall ersättningen bestämmas enligt allmänna skadeståndsregler.

31 §

Kan i fråga om skada eller olägenhet som drabbar egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skada, om part begär det.

Om det finns skäligen anledning, kan ersättning för framtida skada på egendom bestämmas att utgå med visst årligt belopp. Ersättning som bestämts på sådant sätt kan jämkas efter vad som är skäligt, om ändrade förhållanden påkallar det.

32 §

Medför miljöfarlig verksamhet att fastighet eller del av fastighet blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid begagnandet, skall fastigheten eller fastighetsdelen lösas, om ägaren begär det.

33 §

Fastighetsägare som vill fordra inlösen enligt 32 § skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område den miljöfarliga verksamheten i huvudsak utövas eller skall utövas.

I fråga om inlösen gäller expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. 4 kap. 3 § expropriationslagen skall äga tillämpning ifråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol. Ogillas yrkande om inlösen, tillämpas allmänna regler om rättegångskostnad.

34 §

Den som vill framställa ersättningsanspråk eller annat enskilt anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid fastighetsdomstol som anges i 33 §. Även den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet kan påkalla prövning av ersättningsfråga på sätt som nu sagts. Han skall därvid ange de ersättningsbelopp som han erbjuder.

35 §

I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning, som fastställts att utgå på en gång för framtida skada på fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller innehavare av tomträtt i denna, samt om verkan därav gäller i tillämpliga delar expropriationslagen (1972:719).

Om borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust därigenom att ersättning blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsberättigade eller av annan anledning ej blivit prövad av domstol, har borgenären rätt att av den ersättningsskyldige få gottgörelse för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Talan om sådan gottgörelse skall väckas vid fastighetsdomstol som anges i 33 §.

36 §

Väcker någon talan vid fastighetsdomstol om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och är fråga om tillstånd till verksamheten enligt denna lag under prövning eller kommer den under prövning innan fastighetsdomstolen avgjort målet, skall domstolen förklara målet vilande till dess frågan avgjorts.

37 §

I mål enligt 34 § andra punkten äger bestämmelserna om kostnad i expropriationsmål motsvarande tillämpning.

Ogillas talan som avses i 36 § på den grund att svaranden efter talans väckande sökt och erhållit tillstånd enligt denna lag, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten skall själv bära sin rättegångskostnad eller att full eller jämkad ersättning skall tilläggas endera.

Tillsyn

38 §

Till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen skall tillsyn utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet.

Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som eljest fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

39 §

Finns tillsynsmyndighet att olägenhet av betydelse från allmän synpunkt uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, kan myndigheten meddela råd och anvisningar om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten.

40 §

Om tillstånd icke givits enligt denna lag, kan länsstyrelsen meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövt för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när särskilt skäl eljest föreligger får föreläggandet ges omedelbart och i annat fall först sedan det visat sig att rättelse ej kan vinnas genom råd och anvisningar.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar icke länsstyrelsen från att meddela sådan brådskande föreskrift som är nödvändig till följd av särskilda omständigheter.

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

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf kan länsstyrelsen utsätta vite.

41 §

Har tillstånd enligt denna lag icke meddelats, äger koncessionsnämnden på hemställan av statens naturvårdsverk besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet, som ej är tillätlig enligt denna lag, eller meddela föreskrift om

försiktighetsmått. Vid prövningen äger 14 och 16 §§ motsvarande tillämpning.

42 §

För att utöva tillsyn enligt denna lag har tillsynsmyndighet rätt att vinna tillträde till fabrik eller annan anläggning vare sig den är i bruk eller ej, samt att företaga undersökning inom anläggningen eller område som hör till denna.

Behövs undersökning på annan plats, har myndigheten rätt att vinna tillträde dit för att utföra undersökningen. Detta gäller dock ej hus, tomt eller trädgård.

Första och andra styckena gäller även den som skall utföra undersökning som avses i 43 § andra stycket andra punkten.

43 §

Kan verksamheten vid en anläggning befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen.

Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndighet kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningen.

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

I beslut om föreläggande enligt andra stycket får tillsynsmyndighet utsätta vite.

44 §

Den som tagit befattning med tillsyn enligt denna lag får ej obehörigen yppa yrkeshemlighet som därigenom blivit känd för honom eller driftanordning, affärsförhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar varom han sålunda fått kännedom.

Ansvar, handräckning och besvär m. m.

45 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

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

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen meddelat enligt 10 § första stycket utan att undantag har medgivits med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket, eller

3. åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 17 §, 18 § första stycket, 19—21, 24, 25, 27 eller 41 §, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas,

dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket, dömes till böter.

46 §

Upphävd g. Lag 1975 nr 727.

47 §

Har någon begått gärning som avses i 45 § första stycket 1—3, kan överexekutor meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningsslagen.

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

Efterkommes ej föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket, skall utmätningsmannen på anmodan av länsstyrelsen ombesörja att åtgärd vidtages på den försumliges bekostnad.

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

48 §

Mot beslut som meddelas av statens naturvårdsverk enligt 10 § andra stycket eller av länsstyrelsen enligt 17 § andra stycket får talan ej föras.

Talan mot beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 § tredje stycket eller rörande förbud vid vite enligt 51 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Talan mot annat beslut av koncessionsnämnden, naturvårdsverket eller länsstyrelsen enligt denna lag föres hos regeringen genom besvär.

För att tillvarata allmänna intressen får naturvårdsverket föra talan mot koncessionsnämndens eller länsstyrelsens beslut i fråga om tillstånd enligt lagen, mot koncessionsnämndens beslut i fråga som avses i 41 § och mot länsstyrelsens beslut i fråga som avses i 40 § eller 43 § andra stycket.

49 §

Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag, beslut i fråga som avses i 41 § eller 43 § andra stycket och beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 § tredje stycket blir gällande när beslutet vunnit laga kraft. I beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart.

Beslut i fråga som avses i 40 § länder till efterrättelse omedelbart, om ej anordnats förordnas.

50 §

Har länsstyrelse med stöd av 40 § första stycket eller har hälsovårdsnämnd förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att länsstyrelsens eller hälsovårdsnämndens beslut ej får verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver annat.

51 §

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

Föreskrift som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra undersökning som avses i 43 § andra stycket andra punkten.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om ersättning väckes vid fastighetsdomstol som anges i 33 §.

52 §

Upphävd g. Lag 1975 nr 461.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1969, då lagen den 30 november 1956 (nr 582) om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden skall upphöra att gälla.

2. Mål som vid lagens ikraftträdande är anhängigt vid allmän domstol eller vattendomstol och som rör fråga, varom bestämmelse meddelas i denna lag, handlägges och bedömes enligt äldre bestämmelser.

3. Har före ikraftträdandet förrättningsman förordnats enligt 10 kap. 32 § 4 mom. vattenlagen för att handlägga fråga varom bestämmelse meddelas i denna lag, skall äldre bestämmelser tillämpas på förrättningen.

4. Har vattendomstol genom laga kraft ägande beslut eller har synemän i utlåtande varvid skall bero lämnat medgivande att kloakvatten eller industriellt avloppsvatten utsläppes eller att fast avfall utkastats, utsläppes eller upplägges, anses medgivande som tillstånd enligt denna lag. Beslut som i annat fall enligt förut gällande ordning meddelats om åtgärd till skydd mot miljöfarlig verksamhet äger tillämpning till dess annorlunda förordnas.

5. Uppkommer i ärende enligt denna lag fråga om åtgärd till skydd mot miljöfarlig verksamhet som påbörjats före lagens ikraftträdande och efter

ikraftträdandet fortsatt utan att medföra ökad eller ny olägenhet, kan koncessionsnämnden medge det anstånd med åtgärdens genomförande som är oundgängligen nödvändigt.

6. Bestämmelsen i 32 § äger ej tillämpning i fråga om miljöfarlig verksamhet, som börjat före lagens ikraftträdande och som efter ikraftträdandet fortsatt utan att medföra väsentligt ökat men.

7. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till lagrum, som ersatts genom bestämmelse i denna lag, skall i stället den bestämmelsen tillämpas.

Miljöskyddskungörelsen

Prövnings- och anmälningsskyldighet

1 §

Med tillstånd avses i denna kungörelse sådant tillstånd till miljöfarlig verksamhet som lämnas av koncessionsnämnden för miljöskydd efter prövning enligt miljöskyddslagen.

Medgivande av undantag från skyldighet att söka tillstånd kallas i denna kungörelse dispens. Dispens lämnas av statens naturvårdsverk eller, i fall som anges i 12 §, av länsstyrelsen.

2 §

Följande slag av fabriker eller andra inrättningar får ej anläggas utan tillstånd eller dispens: 1. gruva eller anrikningsverk, 2. sintrings-, järn- eller stålverk eller ferrolegeringsverk, 3. metallverk eller metallraffinaderi, 4. anläggning för kemisk eller termisk ytbehandling, beläggning med metall eller betning av metall eller anläggning för avfettning där mer än 25 ton organiska lösningsmedel förbrukas varje år, 5. cementfabrik, 6. anläggning för framställning av kalk genom skifferbränning, 7. mineralullsfabrik, 8. träsliperi, pappersbruk, cellulosa- eller wallboardfabrik, 9. sockerfabrik, 10. stärkelsefabrik, 11. mejeri, tormmjölk-, glass- eller chokladfabrik, 12. slakteri, köttkonservfabrik eller anläggning för destruktion av animaliskt avfall eller raffinering av animaliskt fett, 13. fiskmjöls- eller fiskoljefabrik eller fabrik för beredning eller konservering av fisk eller skaldjur, 14. fabrik för beredning eller konservering av grönsaker, rotfrukter, frukter eller bär, 15. margarinfabrik eller anläggning för raffinering av vegetabiliskt fett, 16. jästfabrik, 17. benmjöls- eller hudlimsfabrik, 18. bryggeri, maltfabrik, 19. fabrik för beredning eller färgning av textilier, ulltvätteri, 20. tvättinrättning för mer än 10 000 kg tvättgods per dygn, 21. garveri eller annan anläggning för skinnberedning, 22. fabrik för framställning av baskemikalier, 23. fabrik för framställning av gödselmedel, 24. fabrik för framställning av plast, konstfiber eller syntetiskt gummi, 25. anläggning för verkstadsindustri med en tillverkningsyta överstigande 5 000 kvadratmeter, 26. kimröksfabrik, 27. läkeme-

delsfabrik, 28. krut- eller sprängämnesfabrik, 29. fabrik för raffinering av oljor, 30. fabrik för framställning av färg, harts, fernissa eller lösningsmedel, 31. tvättmedelsfabrik, 32. fabrik för framställning av bekämpningsmedel, 33. atomkraftanläggning, 34. ångkraftanläggning eller annan anläggning för eldningsmedel med fossilt bränsle med tillförd effekt överstigande 50 MW, 35. kol- eller spaltgasverk, 36. upplag eller anläggning för behandling av avfall såsom slam, bark eller avfall från fabrik eller hushåll, om den tillförda avfallsmängden överstiger 50 ton om året, eller upplag eller anläggning för behandling av oljeavfall, kemiskt avfall eller annat specialavfall, 37. ladugård, stall eller annan anläggning för djur med utrymme för mer än 100 djurenheter, varvid som en enhet anses ett fullvuxet nötkreatur, två ungnöt, tre suggor, tio slaktsvin, tio pålstdjur eller 100 fjäderfän, 38. anläggning för torkning av gödsel från djur, 39. fabrik för framställning av glas.

3 §

I fråga om åtgärd som innefattar ändring av inrättning som anges i 2 § 1—24 eller 26—38 eller ändring av användningen av sådan inrättning gäller följande.

Kan åtgärden på en gång eller efter hand medföra ökning av förorening eller annan störning som avses i miljöskyddslagen eller ändring av förorenings sammansättning eller sättet för dess utsläppande, får den ej vidtagas utan tillstånd eller dispens, om det ej är uppenbart att verksamheten vid inrättningen eller den av åtgärden berörda delen av inrättningen efter åtgärdens vidtagande kan ske utan störning av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse.

Åtgärd som icke är förenad med prövningsskyldighet enligt andra stycket men som likväl är av väsentlig betydelse från störningssynpunkt får ej vidtagas utan att i god tid dessförinnan anmälan gjorts hos länsstyrelsen.

4 §

Skall inrättning som anges i 2 § utföras eller ändras så att avloppsvattnet från inrättningen leds till avloppsanläggning som tillhör annan, får denne ej utsläppa avloppsvattnet från avloppsanläggningen utan tillstånd eller dispens.

5 §

Avloppsvatten av följande slag från mark, byggnad eller anläggning får ej utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller ledas till annan tillhörig avloppsanläggning utan tillstånd eller dispens: 1. avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 200 invånare, 2. avloppsvatten från kasern, hotell eller därmed jämförlig inrättning som ej ingår i tätbebyggelse med mer än 200 invånare och som är avsedd för mer än 200 personer, 3. avloppsvatten från sjukhus, 4. pressaft från siloanläggning, 5. urin från djurstall, 6. vassle, som ej är av endast spillkaraktär, 7. ytbehandlingsbad i metallindustri eller kon-

centrerat skölvatten från sådant bad.

6 §

Har tillstånd att avleda avloppsvatten som anges i 5 § lämnats enligt miljöskyddslagen eller enligt tidigare gällande ordning eller har dispens meddelats beträffande sådant avledande, får avloppsvatten icke utan tillstånd eller dispens utsläppas till större mängd, av annan art eller sammansättning eller på annat sätt än som tidigare har bestämts, om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse.

7 §

Fast avfall eller annat fast ämne från mark, byggnad eller anläggning får ej utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde utan tillstånd eller dispens, om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse. Vad som har sagts nu äger motsvarande tillämpning i fråga om uppläggande av fast ämne så att vattenområde kan förorenas.

8 §

Följande slag av fabriker och andra inrättningar får ej anläggas utan att i god tid dessförinnan anmälan gjorts hos länsstyrelsen: 1. gjuteri, 2. kabelfabrik, gummifabrik, 3. krossverk, makadamverk, stenhuggeri, 4. asfaltverk, oljegrusverk, 5. anläggning för framställning av kalk eller kalkprodukter, 6. kritbruk, 7. fabrik för framställning av byggnadsmaterial på mineralbas, 8. täkt av fast berg, block, sten, grus, sand, lera eller morän med undantag av husbehovstäkt och sidotag i samband med vägbyggnad, 9. porslins-, kakel- eller lergodsfabrik, 11. träimpregneringsverk, 12. fabrik för framställning av färdiglagad mat, rökeri, 13. kafferosteri, 14. spritfabrik, 15. läskedrycksfabrik, 16. fabrik för impregnering av papper eller plast- eller konstfibermaterial, 17. fabrik för framställning av plastprodukter, 18. fabrik för framställning av elektrodskoks, grafit eller grafitelektroder, 19. fabrik för filler- eller pigmentframställning, 20. acetylengasverk, 21. tvättinrättning för mer än 1 000 kg tvättgods per dygn, 22. vattenverk för mer än 5 000 personer, 23. gasturbinkraftanläggning, 24. skrotupplag eller anläggning för skrothantering, 25. anläggning för central uppsamling av oljeavfall, kemiskt avfall eller annat specialavfall, 26. sågverk för framställning av mer än 14 000 kubikmeter trävaror per år, 27. plywood- eller spånskivefabrik, 28. anläggning för ytbeläggning med färg eller lack, där mer än 25 kg färg eller lack förbrukas varje timme och torkningen sker vid förhöjd temperatur, 29. ackumulatorfabrik, 30. laboratorium för framkallning av mer än 20 000 rullar fotografisk film per år eller för framställning av mer än 300 000 pappersbilder per år, 31. anläggning där mer än 200 kg klor lagras eller användes varje dygn, 32. motorsport- eller bilprovningss bana för stadigvarande bruk,

33. skjutbana som är stadigvarande inrättad för skarpskjutning utomhus.

Anmälan enligt första stycket behövs ej, om prövningsskyldighet enligt 2 § föreligger.

P. 10. upphävd g. F 1976 nr 330.

9 §

I fråga om åtgärd som innefattar ändring av inrättning som anges i 8 § eller ändring av användningen av sådan inrättning gäller följande.

Kan åtgärden på en gång eller efter hand medföra ökning av förorening eller annan störning som avses i miljöskyddslagen eller ändring av förorenings sammansättning eller sättet för dess utsläppande, får den ej vidtagas utan att i god tid dessförinnan anmälan har gjorts hos länsstyrelsen, om det ej är uppenbart att verksamheten vid inrättningen eller den av åtgärden berörda delen av inrättningen efter åtgärdens vidtagande kan ske utan störning av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse.

Åtgärd för vilken anmälningskyldighet enligt andra stycket icke föreligger men som likväl är av väsentlig betydelse från störningssynpunkt får ej vidtagas utan att i god tid dessförinnan anmälan har gjorts hos länsstyrelsen.

10 §

Avloppsvatten, som härrör från kasern, hotell eller därmed jämförlig inrättning eller från hushåll och som ej avses i 5 § 1 eller 2, får ej utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde utan att i god tid dessförinnan anmälan har gjorts hos länsstyrelsen. Hälsovårdsnämnden kan dock befria från anmälningskyldighet i fråga om avloppsvatten från enstaka hushåll, om det är uppenbart att olägenhet ej kan uppkomma.

11 §

Den som planerar att anlägga inrättning eller vidtaga annan åtgärd som är förenad med prövnings- eller anmälningskyldighet bör i god tid inhämta råd och anvisningar från statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen.

Prövning av länsstyrelsen

12 §

Fråga om dispens prövas av länsstyrelsen, såvitt avser

ångkraftanläggning eller annan anläggning för eldning med fossilt bränsle, om den tillförda effekten ej överstiger 300 MW,

upplag eller anläggning som avses i 2 § 36, om den tillförda avfallsmängden ej överstiger 10 000 ton om året,

anläggning som avses i 2 § 4, 37 eller 38,

utsläppande av avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 200 men högst 2 000 personer,

utsläppande av avloppsvatten som avses i 5 § 2—5 eller 7,

utsläppande eller uppläggande av ämne som avses i 7 §.

Har ärende som enligt första stycket skall prövas av länsstyrelsen samband med dispensärende hos naturvårdsverket, skall länsstyrelsen hänskjuta ärendet till verket för avgörande. Även annat ärende får hänskjutas till verket, om särskilda skäl föreligger.

Förfarandet hos koncessionsnämnden

13 §

Kungörelse enligt 14 § andra stycket 1 miljöskyddslagen skall innehålla uppgift om

1. arten av verksamheten och platsen för denna,
2. plats där handlingarna i ärendet hålles tillgängliga för den som önskar taga del av dem,
3. den tid inom vilken yttrande över ansökningen eller framställningen skall avges.

I fråga om framställning som avses i 26 eller 41 § miljöskyddslagen eller ansökan om ändring av tillstånd skall kungörelsen innehålla uppgift också om den åtgärd eller ändring som yrkas.

Om av ansökningen eller framställningen framgår att ärendet rör endast viss eller vissa personer eller företag, är det tillräckligt att var och en av dessa tillställs underrättelse med ovan angivet innehåll i rekommenderat brev.

14 §

Ett exemplar av handlingarna i ärendet och av kungörelse eller underrättelse enligt 13 § skall genast sändas till den plats där handlingar skall hållas tillgängliga.

Meddelande om ansökan skall genast tillställas statens naturvårdsverk, länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden. Meddelande om framställning som avses i 26 eller 41 § miljöskyddslagen skall genast tillställas länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden.

15 §

Koncessionsnämndens ordförande planlägger och leder arbetet med ärende som inkommer till nämnden. Den tekniskt sakkunnige ledamoten biträder ordföranden och kan efter ordförandens bestämmande leda undersökningsarbete och vara föredragande inför nämnden. Ordföranden kan även uppdraga åt annan tjänsteman hos nämnden att vara föredragande.

16 §

Besked om tid och plats för sammanträde eller besiktning meddelas parterna genom kungörelse i ortstidning eller genom underrättelse i den ordning som anges i 13 § tredje stycket. Länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden skall på lämpligt sätt underrättas.

17 §

Chefen för statens planverk eller den han sätter i sitt ställe får närvara vid koncessionsnämndens sammanträde med rätt att yttra sig och få sin mening antecknad men ej att deltaga i nämndens beslut.

18 §

Koncessionsnämndens beslut, som innebär avgörande av saken, sättes upp särskilt och skrivs under av ordföranden. Om beslut går sökanden eller annan, som fört talan i ärendet, emot, skall i beslutet anges de skäl på vilka det grundas, i den mån det ej är uppenbarligen obehövt. Beslut skall innehålla besvärshänvisning.

Har ledamot i koncessionsnämnden skiljaktig mening, skall denna antecknas.

I ärende hos koncessionsnämnden föres protokoll när sammanträde eller besiktning enligt 14 § andra stycket 3 miljöskyddslagen hålles, när skiljaktig mening förekommer eller när nämnden eljest finner protokoll erforderligt.

19 §

Koncessionsnämndens beslut skall sändas till statens naturvårdsverk, länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden. Har nämnden samrått med annan myndighet i ärendet, skall beslutet sändas också till den myndigheten.

Förfarandet hos statens naturvårdsverk

20 §

I fråga om ansökan hos statens naturvårdsverk om dispens äger 13 § första och andra styckena miljöskyddslagen motsvarande tillämpning.

Uppfyller ansökan ej vad som föreskrivs i 13 § första stycket miljöskyddslagen skall sökanden föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid vid äventyr att ärendet avgöres i befintligt skick.

21 §

Kungörelse om ansökan om dispens skall innehålla uppgift om arten av verksamheten och platsen för denna. Kungörelsen införes genom statens naturvårdsverks försorg i ortstidning på sökandens bekostnad.

Om ansökan rör endast viss eller vissa personer eller företag äger 13 § tredje stycket motsvarande tillämpning.

22 §

I dispensärende skall statens naturvårdsverk samråda med de statliga och kommunala myndigheter som kan antagas ha väsentliga intressen att bevaka i ärendet. Meddelande om ansökan skall genast sändas till länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden.

Finner naturvårdsverket att dispensärende på grund av ärendets principiella vikt eller annan särskild omständighet ej bör prövas i sak, skall ansökning-

en omedelbart avslås.

Naturvårdsverket skall föranstalta om besiktning på platsen eller om sammanträde med parterna om det är nödvändigt för utredningen. Besked om tid och plats för besiktning eller sammanträde meddelas parterna på lämpligt sätt. Besked skall även lämnas länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden.

23 §

Beslut som statens naturvårdsverk meddelar med anledning av ansökan om dispens skall sändas till länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden. Har naturvårdsverket samrätt med annan myndighet i ärendet, skall beslutet sändas också till den myndigheten.

Förfarandet hos länsstyrelsen

24 §

I dispensärende hos länsstyrelsen äger 20—23 §§ motsvarande tillämpning. Därvid skall vad som sägs om länsstyrelsen i 22 och 23 §§ avse statens naturvårdsverk.

25 §

Anmälan enligt 3 eller 8—10 § skall göras skriftligen. Anmälningshandlingen skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för bedömning av den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar. Anmälningshandlingen skall inges i det antal exemplar som länsstyrelsen anser behövligt.

26 §

I anmälningsärende skall länsstyrelsen samråda med de statliga och kommunala myndigheter som kan antagas ha väsentliga intressen att bevaka i ärendet. Meddelande om anmälan skall genast sändas till statens naturvårdsverk och hälsovårdsnämnden. I fråga om täkter som avses i 8 § 8 behöver dock meddelande till naturvårdsverket sändas endast i form av månatlig sammanställning över inkomna anmälningar.

27 §

I anmälningsärende skall länsstyrelsen, så snart ärendet är tillräckligt utrett,

meddela råd och anvisningar som avses i 39 § miljöskyddslagen eller meddela föreläggande om åtgärd eller förbud enligt 40 § första stycket miljöskyddslagen eller

lämna besked om att anmälan icke föranleder någon åtgärd från länsstyrelsens sida.

28 §

Länsstyrelsen skall samråda med statens naturvårdsverk, innan länsstyrel-

sen meddelar råd och anvisningar enligt 39 § miljöskyddslagen (1969:387) eller föreläggande enligt 40 § samma lag. Samråd med naturvårdsverket skall också ske, innan länsstyrelsen begär handräckning enligt 47 § tredje stycket nämnda lag, om det kan befaras att kostnaden för handräckningen ej kan uttagas av den försumlige. Vad som sagts nu gäller ej, om saken är så brådskande att samråd ej hinner ske.

29 §

Statens naturvårdsverk och hälsovårdsnämnden skall underrättas om åtgärd som länsstyrelsen vidtager med anledning av anmälan. Har länsstyrelsen samrått med annan myndighet i ärendet, skall också den myndigheten underrättas.

30 §

Länsstyrelsen skall underrätta statens naturvårdsverk om förhållande inom länet som kan föranleda tillämpning av 23—25 eller 41 § miljöskyddslagen.

Särskilda bestämmelser

31 §

Den som hos koncessionsnämnden, statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen tagit befattning med tillstånds-, dispens- eller anmälningsärende får ej obehörigen yppa yrkeshemlighet som därigenom blivit känd för honom eller driftanordning, affärsförhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar varom han sålunda fått kännedom.

32 §

Statens naturvårdsverk skall föra register för anteckning om ansökningar, anmälningar, beslut och andra åtgärder i fråga om miljöfarlig verksamhet.

Så snart naturvårdsverket har fått underrättelse från koncessionsnämnden eller länsstyrelse om ansökan eller anmälan som inkommit till myndigheten eller om myndighetens beslut eller åtgärd i övrigt eller från fastighetsdomstol om talans väckande eller domstolens beslut med anledning av sådan talan, skall anteckning härom göras i registret. Även ansökan hos naturvårdsverket samt verkets egna beslut och åtgärder skall antecknas i registret.

33 §

Väcker någon talan vid fastighetsdomstol enligt miljöskyddslagen och avvisas ej talan, skall domstolen genast underrätta statens naturvårdsverk därom. Så snart naturvårdsverket har mottagit sådan underrättelse, skall verket meddela domstolen vad registret innehåller rörande den inrättning eller det företag som talan avser.

Fastighetsdomstolen skall också underrätta naturvårdsverket om beslut som domstolen meddelar med anledning av talan som avses i första stycket.

Om ny anteckning rörande samma inrättning eller företag införes i registret sedan naturvårdsverket lämnat sådant meddelande som avses i första stycket men innan verket har mottagit underrättelse om fastighetsdomstolens beslut i målet, skall verket genast lämna domstolen besked om anteckningen.

34 §

Statens naturvårdsverk meddelar närmare föreskrifter angående ansökan om dispens eller anmälan enligt 3 eller 8—10 §.

35 §

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

Övergångsbestämmelser

1. Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1969. Genom kungörelsen upphäves kungörelsen av den 30 november 1956 (nr 583) om förprovning rörande åtgärder till motverkande av vattenförorening m. m.

2. Prövnings- eller anmälningsskyldighet enligt 2—11 §§ föreligger icke, om ej annat följer av 3 nedan, beträffande åtgärd vartill tillstånd lämnats eller varom anmälan eller ansökan gjorts enligt äldre bestämmelser. Anmälningsskyldighet enligt 10 § föreligger ej heller i fråga om avloppsvatten som börjat utsläppas före den 1 juli 1969, om anmälningsskyldighet ej förelegat enligt äldre bestämmelser.

3. Har avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 1 000 invånare börjat utsläppas före den 1 juli 1969 utan att tillstånd lämnats enligt äldre bestämmelser, får utsläppandet utan hinder av 5 § fortsättas till utgången av juni 1972. Göres dessförinnan ansökan om tillstånd eller dispens, får utsläppandet fortsättas intill dess beslut meddelats i ärendet.

Miljöskyddsutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1978: 80) Bättre miljöskydd I

Inledning

När miljöskyddslagen – ML – (1969:387) trädde i kraft den 1 juli 1969 infördes för första gången i vårt land en samlad lagstiftning till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar från fast egendom.

Under den tid som gått har samhällets syn på miljöskyddet skärpts, bl. a. genom gjorda erfarenheter och ökade kunskaper. Krav på ändringar i miljöskyddslagstiftningen har också förts fram vid flera tillfällen från skilda håll bl. a. från riksdagen och myndigheter som har prövnings- eller tillsyns-uppgifter enligt ML och från andra organ samt från allmänheten.

Det åligger utredningen att mot bakgrund av erfarenheterna av ML:s tillämpning överväga vilka förändringar av lagstiftningen som behöver göras för att ytterligare förbättra samhällets möjligheter att gripa in mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet.

I detta delbetänkande lägger utredningen fram förslag angående förprov-nings-, tillsyns- och påföljdssystemen samt besvärsrätten. I ett särskilt avsnitt – 9 Resursbehovet för bättre miljöskydd – behandlas de omedelbara konsekvenserna på resurssidan med anledning av utredningens förslag. Vissa frågor i anslutning till de som omfattas av förevarande betänkande kan komma att behandlas också under utredningens fortsatta arbete.

I bilaga 3 till betänkandet lämnas – mot bakgrund av i oktober 1977 erhållna tilläggsdirektiv – en kronologisk redogörelse för vad som inträffat vid BT Kemi KVK Aktiebolag i Teckomatorp. I övrigt har tilläggsdirektiven inte föranlett några särskilda avsnitt, utan har utredningens förslag i anledning av dessa arbetats in under respektive avsnitt.

Förprovningssystemet

Miljöskyddslagstiftningen är tillämplig på s. k. miljöfarlig verksamhet, varmed enligt ML förstås

1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde,
2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om användningen ej utgör byggande i vatten,
3. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra

störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig.

ML är dock inte tillämplig på all miljöfarlig verksamhet. Vissa undantag finns angivna i lagen. ML reglerar inte heller exklusivt allt som gäller för miljöfarlig verksamhet. Parallellt med ML:s bestämmelser gäller också vad som stadgas i bl. a. hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftningarna.

Utredningen har granskat ML:s tillåtlighetsregler, d. v. s. de bestämmelser som anger kraven för att en miljöfarlig verksamhet skall få påbörjas, fortsätta eller ändras. Man har därvid funnit att det grundläggande systemet med en individuell prövning av olika miljöfarliga verksamheter efter generella måttstockar fungerar väl. Detta kan bl. a. utläsas i de förbättringar av miljön som kunnat åstadkommas under den tid ML tillämpats. Den fortlöpande utvecklingen på det tekniska och ekonomiska området täcks hela tiden in genom reglernas utformning och kompletteras väl med av statens naturvårdsverk utarbetade riktlinjer för olika branscher.

Utredningen har som allmän utgångspunkt för sitt arbete med översynen av prövningssystemet inriktat sig på att effektivisera förprövningen genom att nedbringa såväl antalet prövningsformer som antalet prövande myndigheter.

I den nuvarande lagstiftningen krävs att man inhämtar tillstånd innan man påbörjar eller ändrar i miljöskyddskungörelsen – MK – (1969:388) särskilt uppräknade miljöfarliga verksamheter. Sådant tillstånd meddelas av koncessionsnämnden för miljöskydd. Samma slags anläggningar kan emellertid också bli föremål för s. k. dispens. Detta innebär att statens naturvårdsverk och i vissa fall länsstyrelsen – med fastställande av villkor för verksamheten – lämnar dispens från skyldigheten att söka tillstånd för verksamheten. Tanken bakom dispenssystemet var att man härigenom skulle kunna erbjuda ett enklare, snabbare och smidigare sätt att få prövat under vilka villkor en miljöfarlig verksamhet kunde få bedrivas. För vissa uppräknade miljöfarliga verksamheter krävs s. k. anmälan till länsstyrelsen, innan verksamheten får påbörjas. Slutligen har hälsovårdsnämnden rätt att befria från anmälnings-skyldigheten i vissa fall.

Utredningen föreslår att systemet förenklas så att endast två myndigheter, koncessionsnämnden och länsstyrelsen, verkställer förprövningen till vissa miljöfarliga verksamheter. Därvid skall de stora, tunga och besvärliga verksamheterna alltjämt prövas av koncessionsnämnden. Övriga förprövningspliktiga verksamheter skall prövas av länsstyrelsen efter anmälan. Länsstyrelsen skall genom ett besked, som måste föreligga innan den anmälda verksamheten får påbörjas, fastställa vilka villkor som skall gälla för verksamhetens bedrivande. Såväl naturvårdsverkets som länsstyrelsens dispensgivning föreslås sålunda försvinna.

Vad gäller naturvårdsverkets roll i förprövningsdelen föreslås verket i fortsättningen uppträda som part till skydd för miljön. Detta skall självfallet gälla inför koncessionsnämnden. Naturvårdsverket ges också rätt att påkalla att ett anmälningsärende vid länsstyrelsen skall överlämnas till koncessionsnämnden för tillståndsprövning.

Utredningen föreslår också införandet av ett informations- och samrådsförfarande, som i tiden skall föregå ansökans/anmälnings behandling vid den förprövande myndigheten. Syftet med detta förslag är att ge allmänheten,

sammanslutningar, kommuner och myndigheter möjlighet att på ett tidigt stadium sätta sig in i verkningarna av en planerad miljöfarlig verksamhet och kunna påverka verksamhetens lokalisering och utformning ur miljösynpunkt.

Tillsynssystemet

Tillsyn över miljöfarlig verksamhet har allmänt ansetts som det område där de största bristerna inom miljöskyddet f. n. finns. Bristerna sägs ha sin grund i otillräckliga resurser, en splittrad laboratorieorganisation m. m.

Vidare har man från många håll framhållit att oklarheten om var gränserna för tillsynsansvaret mellan länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna går också bidragit till den bristande tillsynen.

För utredningen har det varit angeläget att tillskapa en tillsynsorganisation som på ett effektivt sätt kan utöva tillsyn över miljöfarlig verksamhet. En grundläggande tankegång har härvid varit att i sådant syfte ta till vara hälsovårdsnämndernas kännedom om de lokala förhållandena. Hälsovårdsnämnden är ofta den myndighet som först får reda på om något inte fungerar på avsett sätt och den myndighet som snabbast kan rycka ut för att rätta till eventuella missförhållanden.

Utredningen föreslår därför att hälsovårdsnämnden görs till lokal tillsynsmyndighet enligt ML med tillsynsansvar för dels all icke förprövningspliktig miljöfarlig verksamhet dels sådan miljöfarlig verksamhet som förprövas av länsstyrelsen efter anmälan. På sikt menar utredningen att tillsynsansvaret över all miljöfarlig verksamhet kan överföras till hälsovårdsnämnderna.

Mot bakgrund av det faktum att landets hälsovårdsnämnder står olika rustade för att axla ett tillsynsansvar föreslår utredningen att kommunen under en övergångsperiod av fem år skall äga rätt att överlåta delar av sitt tillsynsansvar till länsstyrelsen.

Utredningen är medveten om att ett överförande av tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnderna innebär en ökande ekonomisk belastning på kommunerna. I ett kortsiktigt perspektiv anser utredningen att denna fråga kan lösas bl. a. inom ramen för den allmänna utjämningen mellan stat och kommun. I ett längre perspektiv bör det bli aktuellt med ett system av s. k. finansieringsavgifter för tillsynen av den typ miljökostnadsutredningen (Jo 1971:08) – MIKO – föreslagit i sitt slutbetänkande – Miljökostnader, SOU 1978:43.

Utredningen har funnit att en stor brist i fråga om tillsynen är att det inte finns någon samordnad organisation för besiktning och kontroll. Därför föreslås att en särskild utredning tillsätts för att utreda en framtida organisation härav i anslutning till ett alternativ som diskuteras i bilaga 2 till betänkandet.

Vad gäller naturvårdsverkets ställning som central tillsynsmyndighet föreslår utredningen inga förändringar däri. De resurser som frigörs vid naturvårdsverket i och med att verkets dispensprövning upphör bör överföras till bl. a. arbetet med riktvärden för miljö kvalitet och riktlinjer för recipientkontroll. Denna del av verkets verksamhet framstår som ytterligt viktig för att en effektiv tillsyn skall kunna bedrivas.

För att bättre än nu förse lokala och regionala tillsynsmyndigheter med

experthjälp vid tillsyn av tekniskt komplicerad miljöfarlig verksamhet företrädesvis inom kemisk industri samt järn-, stål- och cellulosaindustri föreslår utredningen att medel ställs till naturvårdsverkets förfogande för att användas till att knyta expertis på speciella områden till verket. Utredningen menar att det bör ankomma på naturvårdsverket självt att närmare bedöma vilka områden man bör prioritera samt hur verksamheten skall organiseras.

På tillsynssidan föreslås utredningen även att länsstyrelsen tills vidare får det direkta tillsynsansvaret över sådan miljöfarlig verksamhet som tillståndsprövas av koncessionsnämnden. Härvid vinner man, menar utredningen, en koncentration av länsstyrelsens resurser till de besvärligaste tillsynsfallen. Länsstyrelsens tillsynsansvar är emellertid inte begränsat till denna uppgift. Det åligger också länsstyrelsen att fastställa kontrollprogram för sådan miljöfarlig verksamhet som prövas efter anmälan och som skall ligga till grund för hälsovårdsnämndernas tillsyn. Särskilt under de första åren av hälsovårdsnämndernas tillsynsansvar räknar utredningen med att länsstyrelsen på olika sätt måste stödja hälsovårdsnämnderna i deras tillsynsverksamhet. Om möjligheten för kommunerna att under en femårig övergångstid överlåta delar av tillsynsansvaret till länsstyrelsen har redan talats.

Samordningen av recipientkontrollen är en regional uppgift och föreslås som hittills ankomma på länsstyrelsen.

Påföljdssystemet

Utredningen vill inledningsvis erinra om att påföljd endast riktar sig mot ett relativt litet antal lagöverträdare och inte drabbar det stora flertalet utövare av miljöfarlig verksamhet som lojalt rättar sig efter miljöskyddslagstiftningen. För den som överträder bestämmelserna rymmer ML:s sanktionssystem såväl administrativa som straffrättsliga påföljder.

Bland de förra kan nämnas förordnande om rättelse och förbudande av fortsatt verksamhet. I vissa situationer kan även vite och handräckning tillgripas. Det anses allmänt att de administrativa påföljderna väl fyller sin plats i ML, men att de borde utnyttjas i större utsträckning än vad som nu är fallet.

Ytterst är det emellertid hotet om straff som skall garantera att prövnings- och tillsynsmyndigheternas påbud efterkommes. I stort sett kan fyra typer av brott mot ML urskiljas. Dessa är överträdelse av förbud mot miljöfarlig verksamhet, underlåtenhet att iakttaga förprövningsplikt, åsidosättande av villkor eller föreskrift samt underlåtenhet att fullgöra upplysningsplikt. För straffansvar krävs att åklagaren kan visa att gärningen täcks av den tilltalades uppsåt eller oaktsamhet. Vid åsidosättande av villkor eller föreskrift fordras dessutom bevisning om att risk för kränkning av allmän eller enskild rätt förelegat. Brott mot upplysningsplikten kan medföra ett bötesstraff. I övriga fall av överträdelse kan påföljden bli böter eller fängelse i högst ett år. Härav följer att åtalspreskriptionstiden är två år.

Den straffrättsliga delen av sanktionssystemet i ML anses rymma påtagliga brister. Man har samtidigt framhållit att vissa otillåtna angrepp på den yttre miljön är av den arten att de bör hänföras till ekonomisk brottslighet och

därmed också ges högsta prioritet. I genomsnitt två fällande brottmålsdomar enligt ML per år anses dock inte svara mot antalet överträdelser. I stället ifrågasätts om inte bl. a. det låga antalet domar speglar straffbestämmelsernas ineffektivitet.

Ett vidgat och skärpt straffansvar har efterlysts såvitt avser utövarens plikt att på begäran lämna behövliga upplysningar om den miljöfarliga verksamheten. Erfarenheterna sägs också tala för införande av en lagstadgad skyldighet för tillsynsmyndighet att rapportera iakttagna brott till polis eller åklagare.

Andra frågor som väckts rör åtalspreskriptionstidens längd och möjligheterna att utkräva ansvar av andra än fysiska personer. Bevisfrågor, straffmätning och straffmaximum har också diskuterats. Man har även ifrågasatt den preventiva verkan av straffsanktioner där betydande ekonomiska intressen är involverade. Ett bötesstraff som endast uppgår till en bråkdel av det kalkylerade ekonomiska utbytet anses knappast kunna verka avhållande på utövare av miljöfarlig verksamhet från åtgärder som strider mot miljöskyddsbestämmelserna. Företrädare av den åsikten menar att ekonomiska sanktioner, som inte var maximerade och som riktade sig direkt mot utövaren skulle få större effekt än nuvarande bötespåföljder. BrB:s möjligheter i vad avser skyddet av den yttre miljön har också varit föremål för debatt bl. a. med bakgrund till det vid BT Kemi i Teckomatorp inträffade.

Vid sin granskning har utredningen funnit att kritiken i stora delar är berättigad.

Samhällets syn på miljöskyddet har skärpts under de år ML varit i kraft. Erfarenheterna från lagens tio första år har visat på nödvändigheten av en effektivitetshöjning och en allmän åtstramning i den del av ML:s sanktions-system som nu är i fråga.

Ett effektivare sanktionssystem kan åstadkommas bl. a. genom en utvidgad och skärpt upplysningsplikt samt genom införande av en lagstadgad rapporteringsskyldighet för tillsynsmyndighet, men framför allt genom att rättstillämpningen även såvitt avser påföljd förs ut till de myndigheter som dagligen sysslar med och har störst erfarenhet av de ofta komplicerade miljöskyddsfrågorna. Utredningen har bedömt det nödvändigt att, på en relativt kort till buds stående tid, ta fram ett påföljdssystem som bör råda bot på de allvarigaste bristerna i nu gällande ordning. Detta har enligt utredningens uppfattning kunnat ske utan avkall på rättssäkerheten.

En allmän åtstramning kan nås bl. a. genom att vid sidan av de mera traditionella påföljderna införa en sanktion som bättre än böter svarar mot de ekonomiska överväganden som kan ligga bakom ett otillåtet angrepp på den yttre miljön. Sanktionen bör vidare vara direkt riktad mot den som kan ha intresse av en överträdelse. Ofta har också denne de bästa förutsättningarna att hindra överträdelsen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen en utvidgad och skärpt plikt för utövare av miljöfarlig verksamhet att på begäran till prövnings- och tillsynsmyndighet under straffansvar lämna behövliga upplysningar om verksamheten och anläggningen.

Vidare föreslår utredningen införande av en lagstadgad skyldighet för tillsynsmyndighet att vid grundad misstanke om överträdelse undersöka om sådan skett. Tillsynsmyndigheten skall också i princip vara skyldig att ta

sådana initiativ att en överträdelse beivras.

Inte något fall har kommit till utredningens kännedom där påföljden för brott mot ML bestämts till fängelse. De utdömda bötespåföljderna har i flera fall varit förhållandevis beskedliga. Utredningen har den uppfattningen att samhällets reaktion på otillåtna angrepp riktade mot den yttre miljön generellt sett måste skärpas för att tilltron till ML:s möjligheter inte skall urholkas.

Med hänsyn härtill föreslår utredningen att påföljden för överträdelser som i dag skulle resulterat i ett bötesstraff ersätts av en s. k. miljöskyddsavgift. I princip skall sådan avgift tas ut så snart man på objektiva grunder kan konstatera att överträdelse av ML skett. Avgiften skall bättre kunna svara mot de ekonomiska kalkyler och värden som kan ligga bakom överträdelser av det här slaget. Den skall nå även juridiska personer, vilket ej är fallet med straff av mera traditionellt slag. Miljöskyddsavgiften föreslås bli relaterad till penningvärdet samt utgå med f. n. högst ca 25 000 kr för varje dygn som överträdelsen fortgår. Skulle överträdarens vinning överstiga det framräknade totalbeloppet kan miljöskyddsavgiften bestämmas till ett belopp som motsvarar vinningen i fråga. Vid bagatellartade överträdelser å andra sidan kan påföljden nedsättas eller efterges. En lämplig preskriptionstid anses vara fem år.

Naturvårdsverket föreslås få en förstärkt partsställning och skall i egenskap av central tillsynsmyndighet ta initiativ till en avgiftsprövning. Enligt förslaget bör det ankomma på den domstolsliknande koncessionsnämnden med sin allsidiga och kvalificerade sammansättning att besluta i ärenden rörande miljöskyddsavgift.

Syftet med miljöskyddsavgiften är sålunda att den skall göra en överträdelse olönsam och därmed också verka effektivt avhållande i jämförelse med nuvarande ordning. Samtidigt har flera rättssäkerhetsgarantier byggts in i systemet, bl. a. kan ett beslut om avgift genom besvär prövas av kammarrätt och i vissa fall av regeringsrätten.

Utredningen har vid sin granskning funnit att det straffrättsliga sanktions-systemet i ML inte helt kan undvaras. Tvärtom anser utredningen att straffmaximum bör höjas till fängelse i två år och åtalspreskriptionstiden förlängas till fem år vid överträdelser som kunnat innebära betydande kränkning av miljöskyddsintresse och som täcks av gärningsmannens uppsåt eller grova oaktsamhet. I dessa fall bör enligt utredningens uppfattning påföljden med hänsyn till allmän laglydnad regelmässigt bestämmas till fängelse.

Utredningen delar också den uppfattningen att brottsbalken, BrB, bör få en sådan utformning att lagens bestämmelser bättre kan svara upp mot kravet på ett fullgott miljöskydd. Dock avstår utredningen från att f. n. lägga ett förslag i den delen, eftersom brottsförebyggande rådet arbetar med samma fråga.

Besvärsrätten

Enligt ML får beslut av naturvårdsverket eller länsstyrelsen i fråga om dispens från tillståndsprövning inte överklagas. Besvärsrätt finns däremot beträffande beslut av koncessionsnämnden rörande tillstånd. Länsstyrelsens

möjlighet att meddela tillstånd har inte utnyttjats i praktiken. Beslut i anmälningsärenden av länsstyrelsen kan som regel överklagas. Dock är det mera tveksamt om länsstyrelsens inte förpliktigande råd och anvisningar i ett anmälningsärende kan föras vidare till en fullföljdsinstans.

Besvärsmått har som regel den som beslutet rör om detta har gått honom emot. Sökanden men också en förhållandevis vidsträckt grupp av sakägare har sålunda besvärsmått enligt ML. I lagen har också naturvårdsverket tillgatts mått att anföra besvär.

Bortsett från en diskussion om besvärsmått beträffande länsstyrelsernas beslut i anmälningsärenden förefaller inte någon särskild debatt ha förts om vilka beslut enligt ML som över huvud taget bör vara möjliga att överklaga.

Med utredningens förslag försvinner dispensförfarandet och möjligheterna för länsstyrelsen att meddela tillstånd. Förprövningsformerna blir i fortsättningen tillstånd och besked. En utvidgning av besvärsmåtten sker genom utredningens förslag att tillåta fullföljd mot båda dessa former av beslut.

Till utredningen har också framförts förslag avseende ökade möjligheter för bl. a. enskilda att påverka i och för sig överklagbara beslut rörande den yttre miljön. Förslag om ett informations- och samrådsförfarande är ett av de sätt på vilket utredningen vill tillgodose önskemål om ökade möjligheter för t. ex. enskilda att kunna påverka ett beslut innan det fattats. Utredningen anser emellertid att möjligheterna även bör ökas för enskilda och andra att få ett sådant beslut prövat i en andra instans. Besvärsmått har därvid också efterlysts för bl. a. länsstyrelser och kommuner samt för fackliga och ideella organisationer.

Utredningen har funnit övervägande skäl tala för att även kommunerna bör få besvärsmått enligt ML. Däremot har utredningen stannat för att låta naturvårdsverket även i fortsättningen vara exklusiv statlig myndighet med besvärsmått men vill samtidigt erinra om andra statliga myndigheters möjlighet att hos naturvårdsverket begära ett överklagande.

I annan ML närliggande lagstiftning har besvärsmått införts för fackliga organisationer. Sålunda har de fackliga organisationerna erhållit besvärsmått i den nyligen ikraftträdde arbetsmiljölagen (1977:1160), som rör den inre miljön. Utredningen har inte funnit annat än att de fackliga organisationerna bör få möjlighet att anföra besvär i fråga om beslut som rör också den yttre miljön. Skälen har däremot inte ansetts tillräckligt starka för att frångå förvaltningsrätten i övrigt och ge de ideella organisationerna en ytterligare utvidgad besvärsmått. Samtidigt har utredningen kunnat konstatera att problemet inte förefaller alltför stort, eftersom regeringens praxis i dessa frågor är tillmötesgående.

Resursbehovet för bättre miljöskydd

I stort innebär de förslag utredningen behandlar i detta delbetänkande att koncessionsnämnden kan komma att få något ökade arbetsuppgifter. Naturvårdsverkets uppgifter på prövningssidan bortfaller men i stället ökar den del av verkets uppgifter som främst består av utfärdandet av centrala anvisningar. För länsstyrelsenas del ökar arbetsuppgifterna på förprövnings-

sidan medan en avlastning sker av tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnderna. På tillsynssidan innebär vidare utredningens förslag att en utbyggnad av hälsovårdsnämndernas resurser måste ske.

Vad gäller koncessionsnämnden antar utredningen att den ökade belastningen främst kommer att ligga på prövning av miljöskyddsavgifter. Den förstärkning av nämnden som kan komma att behövas i anledning härav torde inte kräva något särskilt förslag från utredningens sida. Behovet kan i stället tillgodoses inom ramen för den normala budgetbehandlingen.

Vid naturvårdsverket frigörs cirka 11 årsarbetskrafter i och med att verkets dispensprövning föreslås upphöra. En del av dessa årsarbetskrafter beräknas kunna sättas in på att förstärka verkets insatser inom tillsynsområdet. Förstärkningar behövs också av verkets fackprövning av ärenden inför koncessionsnämnden och länsstyrelsen. Det är också viktigt att naturvårdsverket ges möjlighet att intensifiera arbetet med att ta fram riktvärden för miljö kvalitet och recipientkontroll.

För att kunna tillskapa en av utredningen föreslagen specialiststab vid naturvårdsverket för tillsyn m. m. av speciellt svåra miljöfarliga verksamheter föreslår utredningen att naturvårdsverket under det första budgetåret tillförs 2 Mkr. Därefter får utbyggnadstakten av staben, vilket bl. a. sammanhänger med vilka projekt som blir aktuella, visa det ytterligare behovet.

När det gäller länsstyrelsernas och kommunernas behov av resurser innebär utredningens förslag behov av betydande förstärkningar.

Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet kommer alltså att ha ett behov av förstärkning trots att hälsovårdsnämnderna blir lokala tillsynsmyndigheter och därmed tar över en stor del av länsstyrelsernas tidigare tillsynsuppgifter. En ökning av länsstyrelsernas personal med minst 15 tjänster för tillsynsverksamhet anser utredningen motiverad. Detta innebär att ungefär varannan länsstyrelse kan få en extra person för tillsynsuppgifter.

Vad gäller länsstyrelsernas utökade förprövningsverksamhet beräknar utredningen behovet av personalförstärkning till ungefär 10 personer.

Beträffande hälsovårdsnämnderna har statskontoret på uppdrag av utredningen beräknat det omedelbara förstärkningsbehovet till cirka 50 årsarbetskrafter. Utredningen lägger emellertid inte fram något konkret förslag i den delen. Det får i stället ankomma på vederbörande kommun att bedöma om och i så fall vilka resurser som måste tillföras hälsovårdsnämnden för att den skall kunna fullgöra uppgiften som lokal tillsynsmyndighet enligt ML. Om möjligheterna att finansiera behovet av resursförstärkning har redan talats.

Reservationer och särskilt yttrande

Till betänkandet har fogats dels en gemensam reservation av ledamöterna Håkansson, Larsson och Theorin, alla (s), dels en reservation av ledamoten Lindahl, (fp), dels ock ett särskilt yttrande av experten Helmersson.

Ledamöterna Håkansson, Larsson och Theorin framhåller i sin gemensamma reservation bl. a. följande. Genom majoritetens tolkning av direktiven omöjliggörs dessvärre den översyn som utredningen redan i detta delbetänkande bort göra. Ledamöterna framhåller vidare att som en första reform beträffande tillsynen borde naturligtvis med hänsyn till vunnna

erfarenheter ett kraftfullt förslag ha lagts beträffande resursförstärkning av bl. a. sådan tillsyn som avser tekniskt komplicerade anläggningar. Vidare borde arbetet med det i bilagan 2 till betänkandet skisserade "AB Svensk Miljökontroll" redan nu ha fullföljts. Härigenom skulle bl. a. hela tillsynen direkt ha kunnat överföras till hälsovårdsnämnderna. I påföljdsdelen ser reservanterna det med hänsyn till vunna erfarenheter – bl. a. från det vid BT Kemi inträffade – närmast som självklart att utredningen skulle lägga fram förslag om skärpningar i BrB samt att åtalspreskriptionstiden bör bestämmas till 10 år i stället för av majoriteten förordade 5 år. Reservanterna ansluter sig principiellt till tanken på miljöskyddsavgifter men beklagar att majoriteten inte velat ta tid på sig att ytterligare konkretisera förslaget som med den utformning det nu fått torde vara i behov av ytterligare överväganden för att bli verkligt effektivt.

Ledamoten Lindahl uttalar sig i sin reservation för att vissa ideella föreningar som tillvaratar miljöintressen borde kunna tillerkännas besvärsmätt.

Experten Helmerson ställer sig i sitt särskilda yttrande avvisande till utredningens förslag om införandet av en miljöskyddsavgift.

Miljöskyddsutredningens lagförslag

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

Häri genom förskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969:387)¹

dels att 9, 10, 13, 15, 17, 18, 20, 23, 24, 28, 38–40, 42, 43, 45 och 47–51 §§ skall ha nedan angivna lydelse

dels att rubrikerna närmast före 9, 18 och 44 a §§ skall ha nedan angivna lydelse

dels att i lagen skall införas sex nya paragrafer, 12 a, 17 a, 17 b, 43 a, 44 a och 46² §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Tillståndsprovning

Provning av miljöfarlig verksamhet

9 §³

Koncessionsnämnden för miljöskydd kan på ansökan av den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet lämna tillstånd till verksamheten efter provning enligt denna lag.

Skall frågan om tillkomst eller lokalisering av viss verksamhet enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) eller om framdragande eller begagnande av rörledning enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar prövas av regeringen, får *ansökan ej upptagas* av koncessionsnämnden, innan sådan provning skett.

Skall frågan om tillkomst eller lokalisering av viss verksamhet enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) eller om framdragande eller begagnande av rörledning enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar prövas av regeringen, får *frågan om tillstånd ej avgöras* av koncessionsnämnden, innan sådan provning skett.

10 §⁴

Regeringen kan föreskriva, att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar ej får anläggas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning ej får utsläppas,

3. fast avfall eller annat fast ämne ej får utsläppas eller uppläggas så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,

4. vissa slag av inrättningar eller

¹ Lagen omtryckt 1972:782

² Tidigare 46 § upphävd g. Lag 1975:727.

³ Senaste lydelse 1978:161.

⁴ Senaste lydelse 1975:461.

Nuvarande lydelse

deras användning ej får ändras på sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som eljest är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan gjorts hos statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen.

Naturvårdsverket får, efter prövning i varje särskilt fall enligt denna lag, medge undantag från sådan skyldighet att söka tillstånd som föreskrivits med stöd av första stycket. I beslut om medgivande skall anges de villkor som skall gälla.

Föreslagen lydelse

deras användning ej får ändras på sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som eljest är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden, efter ansökan, meddelat tillstånd enligt denna lag eller länsstyrelsen, efter anmälan, lämnat besked om de villkor som skall gälla.

12 a §

Den som vill påbörja eller väsentligen ändra miljöfarlig verksamhet, som är förprövningspliktig enligt denna lag, skall i god tid innan ansökan eller anmälan därom inges inhämta råd och anvisningar från naturvårdsverket och länsstyrelsen.

När förutsättningarna för verksamheten i stort har klarlagts skall företagaren i samråd med länsstyrelsen bereda berörda kommuner och myndigheter som verksamheten angår tillfälle att framställa önskemål om verksamhetens närmare omfattning och utformning ur miljösynpunkt.

I god tid innan ansökan eller anmälan ges in till koncessionsnämnden respektive länsstyrelsen skall företagaren medverka till att information rörande verksamhetens omfattning, utformning och störningar ur miljösynpunkt lämnas sammanslutningar, som verksamheten kan komma att beröra, och ortsbefolkningen vid särskilt sammanträde, genom ortspressen eller på annat lämpligt sätt. Länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas får bestämma att sammanträde skall anordnas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Utövaren skall på lämpligt sätt bereda enskilda personer tillfälle att till honom framställa önskemål om åtgärder och försiktighetsmått för att förebygga eller avhjälpa olägenheter genom verksamheten.

13 §

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som fordras för bedömning av den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar.

Ansökan eller anmälan om förprövning skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar rörande den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet och omfattning,

2. beskrivning av arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten medför eller kan befaras medföra,

3. förslag till skyddsåtgärder, begränsning av verksamheten och försiktighetsmått i övrigt för att förebygga eller avhjälpa olägenheter av verksamheten,

4. uppgift om de åtgärder som vidtagits enligt 12 a § samt om vad som huvudsakligen förekommit med anledning av dessa åtgärder.

Ansökan skall inges i det antal exemplar som koncessionsnämnden anser behövligt.

Uppfyller ansökan ej vad som föreskrives i första stycket eller har den ej ingivits i tillräckligt antal exemplar, skall sökanden föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet kan utsättas vite eller påföljd att bristen avhjälpes på sökandens bekostnad.

Handlingarna skall inges i det antal exemplar som förprövningsmyndigheten anser behövligt.

Uppfyller handlingarna ej vad som föreskrives i första stycket eller har de ej ingivits i tillräckligt antal exemplar, skall sökanden eller den som gjort anmälan föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet kan utsättas vite eller påföljd att ärendet avgöres i befintligt skick.

15 §

Yppas vid koncessionsnämndens överläggning till beslut skiljaktiga meningar, skall omröstning ske. Uppkommer därvid fråga om tillämpligheten av denna lag eller fråga om vidtagande av förberedande åtgärd eller fråga om underställning enligt 16 §, skall särskild omröstning ske beträffande sådan fråga.

Nuvarande lydelse

Vid omröstning gäller den mening som fått de flesta rösterna eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

Föreslagen lydelse

Vid omröstning gäller den mening, som fått de flesta rösterna eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder. *I ärende angående miljöskyddsavgift gäller dock vid lika röstetal den lindrigaste mening- en.*

17 §⁵

Regeringen kan uppdraga åt länsstyrelsen att pröva fråga om tillstånd beträffande visst slag av ärenden. I fråga om ärenden som sålunda prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i denna lag om ärenden som prövas av koncessionsnämnden.

Regeringen kan uppdraga åt länsstyrelsen att beträffande visst slag av ärenden medgiva undantag som avses i 10 § andra stycket.

Länsstyrelsen skall i anmälningsärende samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i ärendet.

Om det är nödvändigt för utredningen i ärendet kan länsstyrelsen

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda dem som kan beröras av den miljöfarliga verksamheten tillfälle att yttra sig,

2. hålla sammanträde med dem saken angår och besiktning på platsen,

3. lämna den som gjort anmälan eller framställt erinran underrättelse om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och bereda honom tillfälle att yttra sig däröver, om ej annat följer av 15 § förvaltningslagen (1971:290).

Kostnad för kungörelse betalas av den som gjort anmälan.

Finner länsstyrelsen att anmälan på grund av ärendets principiella vikt eller av annan omständighet ej bör prövas av länsstyrelsen, skall länsstyrelsen överlämna ärendet till koncessionsnämnden för tillståndsprövning enligt denna lag. Anmälningsärende skall alltid överlämnas till koncessionsnämnden, om naturvårdsverket påkallar det innan länsstyrelsen avgjort ärendet.

17 a §

I ärende om förprovning av miljöfarlig verksamhet kan efter ansökan respektive anmälan beslut fattas om att vissa arbeten får påbörjas utan hinder av att ärendet icke prövats slutligt. Sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får lämnas endast om synnerliga skäl talar för det och det är uppenbart att verksamheten kommer att anses tillåtlig.

Medgivande skall innehålla de föreskrifter som skall gälla i avbidan på den slutliga provningen.

I fråga om ansökan respektive anmälan som avser igångsättningsmedgivande gäller 13–15 §§ och 17 § i tillämpliga delar. Sammanträde och besiktning behöver dock ej äga rum. Har regeringen enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) prövat frågan om lokalisering av verksamheten, får igångsättningsmedgivande lämnas utan hinder av att 14 § andra stycket 1 och 2 ej iakttagits, om synnerliga skäl talar för det.

17 b §

Har miljöfarlig verksamhet, för vilken skyldighet föreskrivits att söka tillstånd eller göra anmälan, börjat utövas utan föregående provning av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen och uppkommer därefter olägenheter eller kan sådana befaras uppkomma inom område som kan bli utsatt för störning från verksamheten, skall olägenheterna anses föranledda av verksamheten, där ej annat visas eller framgår av förhållandenas natur.

Tillståndsbeslut

Tillståndsbeslut m. m.

18 §

I tillståndsbeslut skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor

I tillståndsbeslut skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor

Nuvarande lydelse

som skall gälla.

I beslutet kan fastställas viss tid, i regel ej över tio år, innan vilken den med tillståndet avsedda verksamheten skall ha satts i gång.

20 §⁶

Om regeringen lämnar tillstånd, kan regeringen uppdraga åt koncessionsnämnden eller länsstyrelsen att fastställa närmare villkor för tillståndet.

Föreslagen lydelse

som skall gälla. *Meddelas tillstånd för begränsad tid skall även tillståndstidens längd anges i beslutet.*

Om regeringen lämnar tillstånd *eller besked*, kan regeringen uppdraga åt koncessionsnämnden eller länsstyrelsen att fastställa närmare villkor för tillståndet *eller beskedet*.

23 §

Åsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut *och är avvikelserna betydande, kan koncessionsnämnden förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.*

Åsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut, *kan koncessionsnämnden ompröva frågan om vilka villkor som skall gälla för tillståndet. Är avvikelserna betydande kan nämnden förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.*

24 §

Har tio år förflutit från det tillståndsbeslut vunnit laga kraft *eller har dessförinnan förhållandena ändrats väsentligt, kan koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.*

Har tio år förflutit från det tillståndsbeslut vunnit laga kraft *kan koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten. Redan dessförinnan kan sådana villkor föreskrivas av nämnden, om väsentligt ändrade förhållanden inträffat i fråga om renings- eller processteknik, område som kan bli utsatt för störningar eller verksamhetens verkningar. Prövning enligt första och andra punkten skall ske med tillämpning av 5 §.*

Om särskilda skäl föreligger, kan nämnden efter utgången av tid som anges i första stycket även ompröva tillstånd att utsläppa avloppsvatten i visst vattenområde.

28 §⁷

Har regeringen fastställt villkor för tillstånd, får koncessionsnämnden vid tillämpning av 24, 25 eller 27 § icke avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen medgivit det.

Har regeringen fastställt villkor för tillstånd *eller besked*, får koncessionsnämnden vid tillämpning av 24, 25 eller 27 § *eller länsstyrelsen* icke avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen medgivit det.

⁶ Senaste lydelse 1975:461.

⁷ Senaste lydelse 1975:461.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

Till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen skall tillsyn utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet.

Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som eljest fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Tillsyn över miljöfarlig verksamhet skall utövas av hälsovårdsnämnderna, länsstyrelserna och naturvårdsverket.

Hälsovårdsnämnden utövar den lokala tillsynen inom kommunen, om inte regeringen bestämmer annat.

Länsstyrelsen har den regionala tillsynen inom länet, samordnar hälsovårdsnämndernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, utarbetar anvisningar och riktlinjer, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna.

39 §

Finner tillsynsmyndighet att olägenhet av betydelse från allmän synpunkt uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, kan myndigheten meddela råd och anvisningar om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten.

Finner tillsynsmyndighet att olägenhet uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, kan myndigheten meddela råd och anvisningar om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten.

40 §

Om tillstånd icke givits enligt denna lag, kan länsstyrelsen meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövligt för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när särskilt skäl eljest föreligger får föreläggandet ges omedelbart och i annat fall först sedan det visat sig att rättelse ej kan vinnas genom råd och anvisningar.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar icke länsstyrelsen från att

Om tillstånd icke givits enligt denna lag, kan tillsynsmyndighet meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövligt för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när särskilt skäl eljest föreligger får föreläggandet ges omedelbart och i annat fall först sedan det visat sig att rättelse ej kan vinnas genom råd och anvisningar.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar icke tillsynsmyndighet från att

Nuvarande lydelse

meddela sådan brådskande föreskrift som är nödvändig till följd av särskilda omständigheter.

Om tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, kan *länsstyrelsen* förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf kan *länsstyrelsen* utsätta vite.

Föreslagen lydelse

meddela sådan brådskande föreskrift som är nödvändig till följd av särskilda omständigheter.

Om tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslut, kan *tillsynsmyndighet* förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf kan *tillsynsmyndighet* utsätta vite.

42 §⁸

För att utöva tillsyn enligt denna lag har tillsynsmyndighet rätt att vinna tillträde till fabrik eller annan anläggning vare sig den är i bruk eller ej, samt att företaga undersökning inom anläggningen eller område som hör till denna.

Behövs undersökning på annan plats, har myndigheten rätt att vinna tillträde dit för att utföra undersökningen. Detta gäller dock ej hus, tomt eller trädgård.

Första och andra styckena gäller även den som skall utföra undersökning som avses i 43 § andra stycket andra punkten.

Första och andra styckena gäller även den som skall utföra undersökning som avses i 43 § *första* stycket andra punkten.

43 §⁹

Kan verksamheten vid en anläggning befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen.

Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndighet kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningen.

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

I beslut om föreläggande enligt andra stycket får tillsynsmyndighet utsätta vite.

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

⁸ Senaste lydelse 1973:927.⁹ Senaste lydelse 1973:927.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

43 a §

Som ett led i tillsynen över miljöfarlig verksamhet skall tillsynsmyndighet, så snart anledning föreligger, till behandling upptaga fråga om överträdelse som avses i 45 §.

Får lokal eller regional tillsynsmyndighet kännedom om sådan överträdelse skall rapport därom avges till naturvårdsverket.

Framstår överträdelsen som ringa, kan naturvårdsverket låta saken bero.

Ansvar, handräckning och besvär m. m.

Upplysningsplikt, påföljder, handräckning och besvär m. m.

44 a §

Den som utövar eller ämnar utöva verksamhet, som kan antagas vara miljöfarlig, är skyldig att på begäran lämna prövnings- och tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om verksamheten.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet som ej är ringa underlåter att fullgöra sin upplysningsplikt eller lämnar oriktig uppgift, dömes till böter eller fängelse i högst två år.

45 §¹⁰

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

Den som

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

1. bryter mot förbud som meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § eller åsidosätter bestämmelser som avses i 2 § fjärde stycket,

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen meddelat enligt 10 § första stycket utan att undantag har medgivits med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket, eller

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen meddelat enligt 10 § utan att igångsättningsmedgivande har meddelats, eller

3. åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 17 §, 18 § första stycket, 19–21, 24, 25, 27 eller 41 §, så att allmän eller enskild rätt

3. åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats för tillstånd eller besked eller med stöd av 17a § andra stycket, 21, 23–25, 27 eller 41 §, skall påföras miljöskyddsavgift.

¹⁰ Senaste lydelse 1975:461 och 727.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

kan kränkas,

dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket, dömes till böter.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet gör sig skyldig till överträdelse som avses i första stycket dömes, om gärningen kunnat innebära betydande kränkning av miljöskyddsintresse, till böter eller fängelse i högst två år.

46 §¹¹

Miljöskyddsavgift bestämmes med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet till ett belopp som motsvarar högst två gånger det vid tiden för överträdelsen gällande basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Ny avgift skall påföras för varje påbörjat dygn överträdelsen fortgår.

Överstiger den vinning överträdelsen medfört i första stycket angivet maximibelopp, kan miljöskyddsavgiften bestämmas till belopp som motsvarar vinningen.

Framstår överträdelsen som ringa må miljöskyddsavgiften nedsättas eller helt eftergivnas. Beslut om eftergift kan meddelas även när det av särskilda omständigheter finnes uppenbart att påföljd ej är erforderlig.

Fråga om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden efter ansökan av naturvårdsverket. Bestämmelserna i 11, 12 och 15 §§ äger motsvarande tillämpning på förfarandet.

Miljöskyddsavgift tillfaller staten.

Har ansökan om miljöskyddsavgift ej inkommit till koncessionsnämnden inom fem år från det överträdelsen begicks, får avgift ej påföras.

47 §¹²

Har någon begått gärning som avses i 45 § första stycket 1-3, kan överexekutor meddela handräck-

Har någon gjort sig skyldig till överträdelse som avses i 45 §, kan överexekutor meddela handräckning för

¹¹ Upphävd g. Lag 1975:727.

¹² Senaste lydelse 1975:342.

Nuvarande lydelse

ning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen.

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

Efterkommes ej föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket, skall utmätningsmannen på anmodan av *länsstyrelsen* ombesörja att åtgärd vidtages på den försumliges bekostnad.

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

Föreslagen lydelse

att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen.

Ansökan om handräckning får göras av *naturvårdsverket* eller annan myndighet som ärendet angår.

Efterkommes ej föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket skall utmätningsmannen på anmodan av *tillsynsmyndighet* ombesörja att åtgärd vidtages på den försumliges bekostnad.

48 §¹³

Mot beslut som meddelas av statens naturvårdsverk enligt 10 § andra stycket eller av länsstyrelsen enligt 17 § andra stycket får talan ej föras.

Talan mot beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 § tredje stycket eller rörande förbud vid vite enligt 51 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Talan mot annat beslut av koncessionsnämnden, naturvårdsverket eller länsstyrelsen enligt denna lag föres hos regeringen genom besvär.

Mot länsstyrelsens beslut som avser fråga om överlämnande av anmälningsärendet till koncessionsnämnden för tillståndsprövning får talan ej föras.

Talan mot beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten, 43 § andra stycket, 45 § första stycket eller rörande förbud vid vite enligt 51 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Talan mot beslut av hälsovårdsnämnden enligt denna lag föres hos länsstyrelsen genom besvär.

För att tillvarata allmänna intressen får naturvårdsverket föra talan mot koncessionsnämndens eller länsstyrelsens beslut i fråga om tillstånd enligt lagen, mot koncessionsnämndens beslut i fråga som avses i 41 § och mot länsstyrelsens beslut i

Naturvårdsverket *får* föra talan mot koncessionsnämndens beslut i fråga om tillstånd och miljöskyddsavgift enligt lagen, *mot koncessionsnämndens eller länsstyrelsens beslut i fråga om igångsättningsmedgivande enligt lagen*, mot koncessionsnäm-

¹³ Senaste lydelse 1975:461.

Nuyarande lydelse

fråga som avses i 40 § eller 43 § *andra* stycket.

Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag, *beslut i fråga som avses i 41 § eller 43 § andra stycket och beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 § tredje stycket* blir gällande när beslutet vunnit laga kraft. I beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart.

Beslut i fråga som avses i 40 § länder till efterrättelse omedelbart, om ej annorlunda förordnas.

Har *länsstyrelsen* med stöd av 40 § första stycket eller har hälsovårdsnämnd förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att *länsstyrelsens* eller hälsovårdsnämndens beslut ej får verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver annat.

Föreslagen lydelse

dens beslut i fråga som avses i 41 §, mot länsstyrelsens *eller hälsovårdsnämndens* beslut i fråga som avses i 40 § eller 43 § *första* stycket och mot *länsstyrelsens besked i anmälning- ärende. Vad nu sagts gäller, utom såvitt avser miljöskyddsavgift, även kommun och lokal arbetstagarorgani- sation i den mån saken rör miljö- skyddsintresse.*

49 §¹⁴

Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag, *beslut i fråga om igångsättningsmedgivande i tillståndsärende, beslut i fråga som avses i 14 § femte stycket andra punkten, 41 §, 43 § första och andra styckena samt 45 § första stycket* blir gällande först när beslutet vunnit laga kraft. I beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart.

Besked i anmälning ärende och igångsättningsmedgivande i sådant ärende samt beslut i fråga som avses i 40 § länder till efterrättelse omedelbart, om ej annorlunda förordnas.

50 §

Har *tillsynsmyndighet* med stöd av 40 § första stycket eller har hälsovårdsnämnden *eljest* förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att *tillsynsmyndighetens* eller hälsovårdsnämndens beslut *enligt annan lagstiftning* ej får verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver annat.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*51 §¹⁵

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

Föreskrift som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra undersökning som avses i 43 § *andra* stycket *andra* punkten.

Föreskrift som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra undersökning som avses i 43 § *första* stycket *andra* punkten.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om ersättning väckes vid fastighetsdomstol som anges i 33 §.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

Bestämmelserna i 17 b § gäller inte miljöfarlig verksamhet som börjat utövas före ikraftträdandet.

Bestämmelserna i 44 a och 45 §§ tillämpas endast i fråga överträdelse som skett efter bestämmelsernas ikraftträdande. Beträffande överträdelse som skett före bestämmelsernas ikraftträdande skall äldre bestämmelser tillämpas.

Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som ersatts genom bestämmelse i denna lag tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

2. Förslag till**Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).**

Härigenom föreskrives att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha nedan angiven lydelse

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*20 §¹

Vid beräkning av inkomsten från särskild förvärvskälla skola från samtliga ur förvärvskällan under beskattningsåret härflutna intäkter i penningar eller penningars värde (bruttointäkt) avräknas alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande. Att koncernbidrag, som icke utgör sådan omkostnad, ändå skall avräknas i vissa fall och inräknas i bruttointäkt hos mottagaren framgår av 43 § 3 mom.

¹⁵ Senaste lydelse 1973:927.¹ Senaste lydelse 1976:67.

Nuvarande lydelse

Avdrag må icke ske för:
den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, däruti inbegripet vad skattskyldig utgivit som gåva eller såsom periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta å den skattskyldiges eget, i hans förvärvsverksamhet nedlagda kapital;

svenska allmänna skatter;
kapitalavbetalning å skuld;
avgift enligt 8 kap. studiestöds-
lagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m. m.;

belopp, för vilket arbetsgivare är ansvarig enligt 75 § uppbördslagen (1953:272);

avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift;

förlust, som är att hänföra till kapitalförlust.

Föreslagen lydelse

Avdrag må icke ske för:
den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, däruti inbegripet vad skattskyldig utgivit som gåva eller såsom periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta å den skattskyldiges eget, i hans förvärvsverksamhet nedlagda kapital;

svenska allmänna skatter;
kapitalavbetalning å skuld;
avgift enligt 8 kap. studiestöds-
lagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m. m.;

belopp, för vilket arbetsgivare är ansvarig enligt 75 § uppbördslagen (1953:272);

avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift;

miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen (1969:387);

förlust, som är att hänföra till kapitalförlust.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Bilaga 4

Remissammanställning över betänkandet Bättre miljöskydd I**Innehåll**

1	Allmänna synpunkter	127
2	Förprovningssystemet	132
2.1	Allmänna synpunkter	132
2.2	Förprovningen vid länsstyrelsen m. m.	144
2.3	Information och samråd m. m.	154
2.4	Beslutsunderlag, miljöeffektbeskrivningar m. m.	172
2.5	Parallell handläggning enligt byggnads- och miljöskyddslagstiftningen	177
2.6	Igångsättningsmedgivande	177
2.7	Fördelning av förprovningsskyldiga ärenden m. m.	181
2.8	Särskild bevisregel	189
2.9	Nya eller strängare villkor	191
2.9.1	Åsidosättande av gällande villkor	191
2.9.2	Förändringar i t. ex. renings- eller processteknik	192
2.10	Övriga frågor	195
3	Tillsynssystemet	197
3.1	Allmänna synpunkter	197
3.2	Hälsovårdsnämnden som tillsynsmyndighet	200
3.3	Kommunens möjlighet att frånträda tillsynsansvaret under en övergångsperiod	222
3.4	Länsstyrelsetillsyn över hälsovårdsnämnd m. m.	228
3.5	Naturvårdsverkets ställning	232
3.6	Maktbefogenheter m. m.	236
3.7	Expertstab vid naturvårdsverket	242
3.8	AB Svensk Miljökontroll	244
3.9	ADB-systemet MI-01	254
3.10	Övriga frågor	256
4	Påföljdssystemet	258
4.1	Allmänna synpunkter	258
4.2	Miljöskyddsavgift som påföljd	265
4.3	Miljöskyddsavgiftens tekniska lösning	280
4.4	Straff i miljöskyddslagen	295
4.5	Åtalspreskriptionstiden i miljöskyddslagen	301
4.6	Brott mot upplysningsplikten i miljöskyddslagen	305
4.7	Rapporteringsskyldighet	308
4.8	Miljöbrott i brottsbalken	315
4.9	Övriga frågor	319
5	Besvärsrätten	321
5.1	Allmänna synpunkter	321
5.2	Besvärsrätt vid olika beslut	322
5.2.1	Besvär vid förprovningsbeslut av länsstyrelse	322
5.2.2	Besvär vid igångsättningsmedgivande	323
5.3	Kretsen av besvärberättigade	324

5.3.1	Besvärsrätt för kommuner	324
5.3.2	Besvärsrätt för fackliga organisationer	329
5.3.3	Besvärsrätt för ideella organisationer	332
5.3.4	Besvärsrätt för statliga myndigheter	335
5.4	Övriga frågor	337
6	Resurser	339
6.1	Allmänna synpunkter	339
6.2	Resurser vid naturvårdsverket	344
6.3	Resurser vid länsstyrelserna	345
6.4	Resurser vid hälsovårdsnämnderna	347
6.5	Finansieringsavgifter	359
6.6	Övriga frågor	362
7	Övrigt	367
7.1	Samordning med annan lagstiftning	367
7.2	Grundvattenfrågan	373

1 Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser är positiva till eller har inte något att erinra mot merparten av miljöskyddsutredningens förslag i förprövnings-, tillsyns-, påföljds- och besväravsnitten. Naturligtvis framförs synpunkter och erinringar på enskildheter i betänkandet, t. ex. beträffande i vilken omfattning hälsovårdsnämnd kan göras till tillsynsmyndighet, åtalspreskriptionstidens längd samt den tekniska utformningen av påföljden miljöskyddsavgift. Bara beträffande förslagen i resursavsnittet är kritiken mer allmän.

Det finns emellertid också remissinstanser som menar att förslagen inte ger någon tillfredsställande lösning av problemen inom miljöskyddsområdet.

1.1 Justitiekanslern: BT Kemi-fallet var i vissa avseenden särpräglad — — —. De brister i miljöskyddslagstiftningen och de svårigheter vid tillämpningen av denna som jag kunde konstatera vid min utredning är dock till stor del av allmängiltig karaktär — — —.

1.2 Riksåklagaren: Miljöskyddsutredningens förslag till ändringar i miljöskyddslagen bygger på de erfarenheter som vunnits sedan lagen trädde i kraft den 1 juli 1969. Under denna tid har även ökade kunskaper om bl.a. orsaker till förändringar i vår miljö samt vissa inträffade händelser skärpt samhällets syn på miljöskyddet. Det förefaller mig helt klart att en översyn av lagstiftningen är befogad.

1.3 Svea hovrätt: Hovrätten kan i huvudsak ansluta sig till de av utredningen angivna allmänna utgångspunkterna för översynen. De förslag till ändringar i miljöskyddslagen som utredningen lägger fram ger dock i flera fall anledning till erinringar och synpunkter.

1.4 Rikspolisstyrelsen: — — — Samhällets syn på miljöskyddet har skärpts. Det delbetänkande som miljöskyddsutredningen lagt fram belyser de allvarligaste problemen och svårigheterna för att få vårt skydd av livsmiljön effektivare.

1.5 Linjenämnden för hälso- och miljövårdsutbildning: I stort instämmer linjenämnden med utredningens förslag och anser det positivt att koncessionsnämnden och länsstyrelsen verkställer prövningen av miljöfarlig verksamhet och att tillsynen läggs på hälsovårdsnämnden och statens naturvårdsverk.

Behovet av utbildning torde i stort kunna tillgodoses med den nuvarande treåriga grundutbildningen av hälsovårdsinspektörer samt fort- och vidareutbildning av dessa och de nu yrkesverksamma hälsovårdsinspektörerna.

1.6 Lantbruksstyrelsen: Om utredningens förslag i sin helhet kommer att genomföras så är det lantbruksstyrelsens uppfattning att på sikt så kommer prövnings- och tillsynsverksamheten att få dimensioner som är bättre anpas-

sade till jordbruksverksamhet och dess positiva och negativa påverkan på omgivningsmiljön.

1.7 Statens naturvårdsverk: Miljöskyddsutredningen föreslår vissa förändringar i miljöskyddslagen för att ytterligare förbättra samhällets möjligheter att gripa in mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet. Statens naturvårdsverk ställer sig positivt till merparten av utredningens förslag som verket anser väl svara mot de erfarenheter och de kunskaper som verket fått genom tio års miljöskyddsarbete.

1.8 Miljöskadeutredningen: I allt väsentligt synes förslagen i betänkandet välmotiverade. De stämmer väl med miljöskadeutredningens allmänna inställning. — — —

1.9 Länsstyrelsen i Södermanlands län: I delbetänkandet — — — framläggs väsentliga och betydelsefulla förändringar i förhållande till nuvarande miljöskyddslagstiftning. — — —

Länsstyrelsen konstaterar dock att utredningen inte framlagt något förslag till lösning av frågan om reglering av buller från vägar och flygplatser. I det fortsatta utredningsarbetet förutsätter länsstyrelsen att denna fråga ges hög prioritet.

1.10 Länsstyrelsen i Gotlands län: — — — Det nu framlagda delbetänkandet innehåller många för miljöskyddsarbetet betydelsefulla synpunkter och förslag till förändringar. Dessa är mycket intressanta och i vissa avseenden att beteckna som radikala.

— — — Med hänsyn till att föreslagna förändringar är av genomgripande karaktär hade en redovisning av målsättningen för det framtida miljöskyddsarbetet varit av stort värde. Redan med nuvarande lagstiftning finns viss oklarhet härvidlag. — — —

1.11 Emmaboda kommun: Enligt kommunens uppfattning kan föreliggande delbetänkande av miljöskyddsutredningen — — — läggas till grund för ändrad lagstiftning inom miljöskyddsområdet.

Kommunen vill dock betona vikten av att kommunerna erhåller ekonomisk kompensation för de arbetsuppgifter som därvid kommer att överföras från staten till kommunerna.

1.12 Gislaveds kommun: Sammanfattningsvis tillstyrker Gislaveds kommun miljöskyddsutredningens förslag vad avser förändring av förprovningssystemet, tillsynssystemet, påföljdssystemet och besvärsträtten.

Kommunen vill emellertid starkt understryka att om utredningens förslag, vad avser hälsovårdsnämndens utökade befogenheter inom tillsynsområdet, genomförs, måste ekonomisk kompensation erhållas. Åtminstone under en

övergångsperiod måste såväl regionala som centrala myndigheter bistå hälsovårdsnämnden med teknisk expertis inom de områden som är mera komplicerade ur miljövårdssynpunkt.

1.13 Hylte kommun: Utredningens strävanden att förenkla nuvarande tillstånds-, anmälnings- och tillsynssystem samt att effektivisera påföljdssystemet är positiva. Införande av ett informations- och samrådsförfarande före behandling av ansökan/anmälan bör kunna ge allmänheten m. fl. intresserade godtagbar insikt för att kunna framföra synpunkter beträffande planerad miljöfarlig verksamhet och påverka beslut om dess lokalisering och utformning ur miljösynpunkt. Dock får ett ärende ej fördröjas alltför länge.

1.14 Högsby kommun: Med undantag för påtalade resursförhållanden har kommunen i övrigt, i sak, inga invändningar mot ifrågakvarande utredning och förslag.

1.15 Kristianstads kommun: Utredningens lagändringsförslag undanröjer många av de brister som vidlått nuvarande miljöskyddslagstiftning. Förenklingen av ansökan/anmälan och överförandet av tillsynen till de lokala hälsovårdsnämnderna är av stort värde.

Det skärpta påföljdssystemet och den förenklade besvärsgången underlättar åtgärdandet av miljöfaror.

1.16 Luleå kommun: Vad beträffar tillsynen, så bör den utformas så att den ej delas på flera organ innan man utarbetat klart utsagda gränser för tillsynsverksamheten. Möjligheten att väcka åtal mot den försumlige bör förstärkas så att preskriptionen blir minst tio år.

För att kunna hjälpa kommunerna bör någon typ av statligt företag bildas, vilket skall kunna åtaga sig uppgiften att arbeta fram beslutsunderlag åt det lokala tillsynsorganet och att en rådgivandegrupp bildas inom naturvårdsverket till vilken kommunerna kan vända sig med komplicerade tillsynsfall.

För att kostnaderna för förprovningar och tillsyn ej skall överföras på skattebetalarna bör en avgift avkrävas den som anmäler att han kommer att driva miljöfarlig verksamhet.

1.17 Lysekils kommun: Miljöskyddsutredningens arbete syftar till det vällovliga målet att förbättra samhällets möjligheter att skydda vår miljö. Det är allmänt omvittnat att nuvarande miljöskyddslagstiftning — samtidigt som den ofta upplevs som komplicerad i tillämpningshänseende — anses föga effektiv ur påföljdssynpunkt. I föreliggande delbetänkande lägger utredningen fram förslag, som med undantag av resurs- och finansieringssidan i allt väsentligt förefaller goda i fråga om såväl förprovning och tillsyn som påföljd och besvärsträtt.

1.18 Mjölby kommun: Allmänt anser kommunen att utredningsförslaget är i stort bra och bör förbättra den mindre goda situation som råder i dag främst vad beträffar tillsynen och påföljden. Ett villkor är emellertid att de personella resurser som krävs tillgodoses.

1.19 Norrköpings kommun: — — — anser att med hänsyn till de många och komplicerade frågorna på miljöområdet och det samband med varandra dessa frågor ofta har, en allmän översyn av miljöskyddslagen — — — borde ha skett i ett sammanhang. Utredningen borde vidare ha utrett frågan om en riksomfattande tillsynsorganisation innan det föreslagna tillsynssystemet genomföres. Förslaget om miljöskyddsavgifter är inte helt genomarbetat och borde ytterligare ha utretts.

1.20 Ragunda kommun: — — — anser att det föreslagna förprövnings- och påföljdssystemet torde komma att förbättra samhällets möjligheter att ingripa mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet.

Beträffande besvärsträtten bör den följa övriga förvaltningsrättsliga principer.

Kommunen delar ej utredningens uppfattning, att tillsynen skulle fungera bättre, bara för att hälsovårdsnämnden övertar denna — — —. En resursförstärkning bör i stället ske på länsstyrelserna — — —. Hälsovårdsnämnderna i de större kommunerna torde kunna överta de föreslagna tillsynsuppgifterna utan större problem eftersom man där har en uppbyggd organisation av miljötekniker m. fl. och redan i dag kontrollerar viss miljöfarlig verksamhet.

I de mindre kommunerna däremot — — — finns inte samma resurser, varken personella, ekonomiska eller erfarenhetsmässiga, för att överta en så omfattande och ansvarsfull tillsyn som det ju ändå är fråga om.

1.21 Växjö kommun: — — — Ur kommunal synpunkt är miljöskyddsutredningens föreliggande förslag ett exempel på sådan uppgiftsoverföring. Kommunen vill understryka nödvändigheten av att kommunerna i alla sådana sammanhang tillförsäkras full ekonomisk kompensation för sina ökade insatser.

Den teknisk-ekonomiska utvecklingen, den ökade kunskapen om miljöförstörningarnas konsekvenser och den tidvis intensiva debatten om hithörande frågor motiverar en översyn av lagstiftningen angående miljöskydd m. m. Ytterst gäller det att skydda den enskilda människans integritet och intressen. För henne är det likgiltigt om en skyddsåtgärd är statlig eller kommunal.

Utöver vad som redovisas i det följande har kommunen ej några erinringar mot de förslag som framlägges i betänkandet.

1.22 Örnsköldsviks kommun: Totalt sett innebär föreliggande förslag till förändringar i miljöskyddslagen ett steg mot en bättre ansvarsfördelning inom

miljövården. Det är därför angeläget att förslaget i den delen kommer till utförande. Ännu bättre vore om minoritetens uppfattning om att tillskapa ett AB Svensk Miljökontroll kunde förverkligas. Härigenom skulle målet, ett totalt kommunalt engagemang i miljöfrågorna, kunna förverkligas snabbare. — Endast på en punkt ställer sig kommunen helt avvisande till förslaget, nämligen i vad avser införande av miljöskyddsavgifter i den föreslagna formen.

1.23 Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet: Förbundet ställer sig positivt till principerna i föreliggande förslag. Enligt all erfarenhet av hittills bedrivna tillsynsverksamhet ligger det avgörande fördelar i att tillsynsmyndigheten finns nära de objekt som tillsynen omfattar. Härvid tas den i ärenden av här aktuell typ så viktiga kännedomen om lokala förhållanden till vara.

De påpekanden som i fortsättningen görs får således ses som detaljmärkningar.

1.24 Lantbrukarnas riksförbund: Enligt LRFs uppfattning behövs en effektiv miljöskyddsverksamhet. Rådgivning och tillsyn bör vara de väsentligaste bitarna i detta system. Hotet om straff bör inte som utredningen gjort lyftas fram som en central målsättning för påföljdssystemet. Enligt LRFs uppfattning måste kravet på likabehandling och rättssäkerhet ges större vikt än vad utredningen gjort i sitt betänkande. Förbundet vill vidare med skärpa framhålla att insatserna inom miljöskyddet måste förbehållas de verkligt allvarliga miljöstörningarna medan däremot mera bagatellartade störningar måste accepteras. Principen att påföljd vid överträdelser skall kunna drabba även juridisk person anser förbundet välmotiverad. Förbundet anser att de insatser för miljöskyddet som görs på lokal nivå är väsentligast och bör prioriteras.

1.25 Riksförbundet för allmän hälsovård: FAH hälsar med tillfredsställelse de förslag till ändringar som framlagts i betänkandet. Utredningens redovisning i de olika avsnitten återspeglar de betydande insatser som under senare år åstadkommit för att förbättra vår miljö samtidigt som bristfälligheter rörande lagstiftning och organisation blivit belysta och penetrerade.

1.26 Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län: Som sammanfattande omdöme beträffande betänkandets innehåll anser jag att de framförda förslagen inte ger någon tillfredsställande lösning av problemen inom miljöskyddsområdet.

1.27 Omgivningshygieniska avdelningen vid statens naturvårdsverk: Sammanfattningsvis vill vi framhålla att de föreslagna förändringarna i miljöskyddslagstiftningen synes vara välmotiverade. Vissa svårigheter kan dock förutses uppstå främst inom hälsovårdsnämnderna som enligt förslaget får väsentligt vidgade uppgifter. Detta kommer att nödvändiggöra förstärkning

av hälsovårdsnämndernas resurser och kompetens, bl. a. genom omfattande vidareutbildning av personal inkl. hälsovårdsinspektörer och distriktsläkare m. fl. Avdelningen är beredd engagera sig i denna utbildning. Förslaget kommer att ställa krav på samarbete i olika former och på olika nivåer. — — —

1.28 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Kalmar: Länsavdelningen tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag, som ligger väl i linje med länsavdelningens allmänna uppfattning, att centrala och regionala uppgifter i större utsträckning bör överföras till kommunerna. Utredningens förslag är realistiska och väl anpassade till kommunernas möjligheter. Länsavdelningen vill dock starkt understryka, att kommunerna måste få ekonomisk kompensation för de nya uppgifterna genom justering av det allmänna skatteutjämningsbidraget.

1.29 Stockholms läns landsting: Landstingets allmänna omdöme om delbetänkandet är att det förordar en försiktig reformering av miljöskyddslagens formregler i stället för att ta det bredare grepp som — — — reservanterna anser att direktiven syftade till. En mera omfattande översyn över hela miljöskyddslagstiftningen torde också behövas i syfte inte bara att få en enhetlig syn på miljöskyddet i de olika författningar som reglerar det, utan också att få till stånd en bättre bevakning av miljöfrågorna över lag. Landstinget räknar med att utredningen i sitt fortsatta arbete kommer att göra en sådan bredare översyn och lägga fram förslag som reellt flyttar fram positionerna i miljöskyddsverksamheten.

2 Förprovningssystemet

2.1 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna sluter över lag upp bakom miljöskyddsutredningens förslag att förprovningssystemet skall förenklas genom att antalet prövningsformer minskas varvid bl. a. nuvarande dispensprövning tas bort och genom att prövningen i fortsättningen skall ligga enbart hos koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna.

Se 10 och 18 §§ ML i utredningens lagförslag.

2.1.1 Justitiekanslern: Miljöskyddslagens regelsystem för förprovning av miljöfarlig verksamhet är krångligt, svåröverskådligt och, i vart fall för den inte väl initierade, delvis svårbegripligt. Det är därför angeläget att åstadkomma en förenkling och effektivisering av systemet. Utredningens förslag i förevarande hänseende innebär, såvitt jag kan bedöma, en betydande förbättring.

2.1.2 Riksåklagaren: Det är enligt min mening tillfredsställande att förprovningen läggs på bara två myndigheter inte minst därför att naturvårdsverket frigörs från uppgiften att tillåta miljöfarlig verksamhet. — — —

2.1.3 Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten tillstyrker förslaget att avskaffa de nuvarande reglerna om naturvårdsverkets och länsstyrelsernas dispensgivning.

Vidare finner kammarrätten i likhet med utredningen att koncessionsnämndens tillstånd liksom hittills skall krävas beträffande de stora, tunga och besvärliga miljöfarliga verksamheterna samt att möjligheten alltjämt skall stå öppen att frivilligt ansöka om tillstånd till sådan miljöfarlig verksamhet som ej är underkastad tillståndstvång.

2.1.4 Lantbruksstyrelsen: Det föreslagna provningssystemet är jämfört med nuvarande en förenkling som många gånger kommer att minska riskerna för dubbelarbete vid utredningar. Vidare bör länsstyrelsen i många fall ha lättare än naturvårdsverket och koncessionsnämnden att få allmänhetens och andra regionala och lokala synpunkter belysta. Det planerade förfarandet torde också vara till fördel för annan regional och lokal planering.

Förenklingen får dock inte medföra att sakkunskapen vid provningen utarmas vilket exempelvis kan leda till en oenhetlig provning mellan län och likaså oenhetlig tillsyn och oenhetliga krav från olika hälsovårdsnämnder. Såväl länsstyrelser som hälsovårdsnämnder bör helst ha tillgång till jordbruksutbildad personal. Samråd med lantbruksnämnderna bör regelmässigt genomföras när jordbruksverksamhet på ett eller annat sätt uppmärksammas enligt miljöskyddslagstiftningen.

2.1.5 Fiskeristyrelsen: Inför en ändring av nuvarande system ansluter sig fiskeristyrelsen till de principer som redovisats — — —. Styrelsen utgår därvid ifrån att de synpunkter verkligen beaktas som utredningen framfört ifråga om sådan miljöfarlig verksamhet som — typiskt sett — är lämplig att länsstyrelsen förprövar. Även de enklaste företag kan i vissa fall på grund av sin omfattning, speciella inriktning eller på grund av lokala förhållanden vara nog så förödande för miljön. Sådana ärenden måste därför ges en allsidigare provning än den mera summariska förprovning som sker i samband med anmälan. Styrelsens ställningstagande förutsätter vidare att det föreslagna skärpta anmälningsförfarandet genomförs, dvs. den anmälda verksamheten får inte påbörjas förrän villkor fastställts för densamma. — — —

2.1.6 Statens naturvårdsverk: — — — tillstyrker miljöskyddsutredningens förslag om att enbart två myndigheter, koncessionsnämnden och länsstyrelsen, i fortsättningen skall pröva miljöfarlig verksamhet samt att, som en konsekvens härav, den nuvarande dispensprovningen vid naturvårdsverket och länsstyrelsen upphör. En absolut förutsättning härför är emellertid att naturvårdsverket får möjlighet att påkalla att ett provningsärende vid länsstyrelsen skall överlämnas till koncessionsnämnden för provning i enlighet med utredningens förslag. Detta förutsätter självfallet att verket rutinmässigt underrättas om alla sådana ärenden. Detta är särskilt viktigt eftersom länsstyrelsernas

resurser skiftar och de dessutom som påpekats i betänkandet — — —, har att iaktta andra intressen än miljöskyddets och att därför svåra avvägningsproblem kan uppstå vid prövningen.

Enligt 18 § i förslaget får koncessionsnämnden tidsbegränsa tillståndstidens längd. Detta innebär endast att gällande praxis lagfästes. Enligt naturvårdsverkets mening bör denna möjlighet finnas även vid länsstyrelsens förprovning.

Utredningen har i övergångsbestämmelserna inte föreslagit någon särregel för anhängiga dispensärenden vid lagens ikraftträdande. Det innebär, som naturvårdsverket uppfattar det, att pågående dispensärenden skall överlämnas till vederbörande prövningsmyndighet, när lagändringarna träder i kraft. Naturvårdsverket har inte någon erinran mot detta. Det är inte ovanligt att det i dispensvillkor har föreskrivits, att sökanden skall redovisa vissa uppgifter till naturvårdsverket och att naturvårdsverket därefter skall ta ställning till om det behövs ytterligare skyddsåtgärder. Vidare kan det ha föreskrivits, att sökanden tillsammans med länsstyrelsen skall lösa en viss fråga och att i händelse av tvist frågan får underställas naturvårdsverket för avgörande. I sådana och liknande fall krävs ett klagörande av vad som skall gälla sedan dispensverksamheten upphört. Enligt naturvårdsverkets uppfattning bör också dessa frågor föras över till aktuell prövningsmyndighet för handläggning.

Även om naturvårdsverket i princip tillstyrker utredningens förslag beträffande förprovningssystemet vill naturvårdsverket ifrågasätta om inte det nuvarande anmälningsförfarandet kan behållas beträffande vissa enklare typer av sådan miljöfarlig verksamhet, som nu uppräknas i 8 § miljöskyddskungörelsen.

Nuvarande system innebär att miljöfarliga verksamheter delas i tre kategorier — förprovningsskyldiga (sådana som medför så påtagliga risker för miljöstörningar att villkoren för verksamheten bör bestämmas på förhand), anmälningspliktiga (något mindre miljöstörande anläggningar vars existens tillsynsmyndigheterna dock bör känna till så att de vid behov kan ingripa med råd och anvisningar) och övriga. I och med utredningens förslag om ett s. k. förstärkt anmälningsförfarande, som i realiteten är ett förprovningssystem, försvinner mellankategorin helt. Det föreslagna förprovningssystemet är visserligen avsett att innebära en förstärkning för miljövärden. Det går emellertid inte att bortse från att länsstyrelsernas ökade prövningsverksamhet kommer att ta inte oväsentliga resurser i anspråk och det kan vara risk för att dessa kommer att tas från de resurser som avsatts för tillsynsarbetet. Såsom utredningen funnit i sitt arbete hänför sig de allvarigaste bristerna i nuvarande system till tillsynen och länsstyrelsernas uppgift att utöva den faktiska tillsynen över miljöfarlig verksamhet har visat sig övermäktig med nuvarande resurser. Den förstärkning av resurserna som utredningens förslag innebär är emellertid inte så stor att den kommer att förslå till ett tillfredsställande tillsynsarbete. I ett sådant läge är det nödvändigt att resurserna fördelas så att

de kan sättas in där de gör den största nyttan.

Naturvårdsverket anser på grund härav att anmälningsförfarandet bör finnas kvar för vissa enklare typer av miljöfarlig verksamhet. — — —

Naturvårdsverket anser att hälsovårdsnämnderna bör anförtros uppgiften att handlägga ovannämnda anmälningsärenden, dock med möjlighet för naturvårdsverket och länsstyrelse att påkalla förprovning av verksamheten, antingen generellt eller i det särskilda fallet beroende på den enskilda hälsovårdsnämndens resurser. De verksamheter, som bör göras anmälningspliktiga, är sådana, där det normalt bör räcka att hälsovårdsnämnden i förväg känner till att en viss verksamhet skall påbörjas. — — — Hälsovårdsnämnden bör också ha möjlighet att överlämna ärendet till länsstyrelsen för förprovning.

2.1.7 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden tillstyrker de föreslagna ändringarna av förprovningssystemet, innebärande i huvudsak att dispensförfarandet avskaffas och att anmälningsförfarandet stramas upp.
— — —

2.1.8 Statens planverk: Planverket anser det välbetänkt att man koncentrerar förprovningen till endast två myndigheter. Skillnaden mellan koncessionsnämndens tillstånd och naturvårdsverkets dispens har på många håll upplevts som oklar. Att dispenserna ej har kunnat överklagas torde ha varit en komplicerande faktor. Den föreslagna ändringen får anses som en lag- och rätts- teknisk förbättring.

2.1.9 Delegationen för företagens uppgiftslämnande: Utredningen föreslår att man skall förenkla systemet så att endast två myndigheter, koncessionsnämnden och länsstyrelsen, verkställer förprovningen till vissa miljöfarliga verksamheter. DEFU ställer sig positiv till förslaget bland annat på grund av att antalet kontakter med olika myndigheter därmed minskar för företagen.

2.1.10 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att naturvårdsverkets förprovning skall upphöra och att beslutsformen dispens skall försvinna. Länsstyrelsen anser emellertid att man dessutom bör kunna överväga att göra även hälsovårdsnämnderna till provningsmyndigheter, särskilt för sådana verksamheter, där nämnderna redan i dag har visst ansvar. Systemet kunde utformas flexibelt så att länsstyrelsen delegerade provningsansvaret för vissa verksamheter till nämnderna efter bedömning av de enskilda nämndernas resurser.

2.1.11 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen delar utredningens strävan att decentralisera och förenkla förprovningen så långt möjligt är, för att därigenom minska krångel och riskerna för oklarheter och missförstånd. Utredningens förslag att endast två myndigheter, koncessionsnämnden för

miljöskydd och länsstyrelsen, verkställer förprovning bör genomföras.

— — — Från många håll har framförts att även hälsovårdsnämnden borde vara prövningsmyndighet. Länsstyrelsen anser att skäl kan finnas för överförande av viss förprovning till hälsovårdsnämnderna. Utredningen ger emellertid hälsovårdsnämnderna så betydelsefulla och resurskrävande uppgifter i tillsynsverksamheten att det f. n. måste anses tveksamt att nu ytterligare belasta nämnderna även med tidsödande och betungande förprovningssuppgifter.

2.1.12 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om koncessionsnämnden och länsstyrelsen som förprovningssystem. Genom att dispenssystemet försvinner undanröjs en vanlig källa till missförstånd hos allmänheten. — — —

2.1.13 Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen anser att utredningens förslag till ändringar i nuvarande provningssystem är riktiga. Det nuvarande dispensystemet har fyllt en viktig funktion genom att det kunnat minska antalet ärenden hos koncessionsnämnden och gett sökanden ett snabbare beslut. Benämningen dispens har emellertid varit olämplig, då innebörden lätt har missförståtts genom att många missletts att tro att dispens innebär undslipande av miljöskyddskrav. Den rättsliga regleringen med dispensprovning har också varit otillfredsställande. Dispensbeslutens rättsverkningar har av många uppfattats som oklara. Vidare har det varit en brist, att dispensbesluten inte kunnat överklagas.

2.1.14 Länsstyrelsen i Gotlands län: De synpunkter utredningen framfört beträffande ändringar i provningssystemet torde i huvudsak inte behöva förorsaka någon diskussion. Det finns dock anledning att närmare kommentera vissa avsnitt.

Utredningen har bl. a. uppehållit sig vid förhållandet att länsstyrelserna på grund av sin ställning som regionala organ "alltid kommer att tvingas väga in jämväl andra faktorer än det rena miljöskyddet". Detta belyser än mer behovet av en målsättning för miljöskyddet. Samma behov måste anses föreligga vad gäller den föreslagna nya rollen för statens naturvårdsverk — — — som "miljöskyddsombudsman".

2.1.15 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen ansluter sig till utredningens förslag om förenkling av förprovningssystemet så att endast koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelsen verkställer förprovning till vissa miljöfarliga verksamheter. — — —

2.1.16 Länsstyrelsen i Hallands län: I likhet med utredningen anser länsstyrelsen att en förenkling av förprovningssystemet är önskvärd och tillstyrker

därför förslaget att dispenssystemet slopas. Erfarenheten ger vid handen att innebörden av de olika prövningsformerna i många fall varit oklar för såväl företag som allmänhet. — — —

2.1.17 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Förslaget att ersätta nuvarande provningssystem med ett system där enbart koncessionsnämnden och länsstyrelsen blir beslutande myndigheter är välgrundat. Dispensförfarandet var lämpligt i samband med miljöskyddslagens tillkomst för att avlasta koncessionsnämnden. Dispensprövningen har emellertid klara nackdelar och har dessutom givit allmänheten fel föreställning om hur lagen fungerar. — — —

2.1.18 Länsstyrelsen i Värmlands län: — — — Utredningen anför att en viss osäkerhet rått om möjligheten att lämna ett tidsbegränsat tillstånd. Man har därför gjort ett tillägg i 18 §. Detta tilläggs lydelse bör ändras till: Tillstånd kan meddelas för begränsad tid.

— — — En del av dessa anmälningsärenden skulle enligt länsstyrelsen eventuellt kunna handläggas av hälsovårdsnämnden med rätt för denna att överlämna dem till länsstyrelsen.

2.1.19 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen som i huvudsak biträder de förslag beträffande förprovningen som redovisas i betänkandet, får samtidigt erinra om att handläggningen av anmälningsärendena enligt det nya systemet innebär utökade arbetskrävande rutiner med bland annat obligatoriskt samrådsförfarande, avhållande av förberedande sammanträden samt kungörelsedelgivning.

2.1.20 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen tillstyrker i princip förslaget om ett förenklat förprovningssystem innebärande att prövningsformerna reduceras till två, tillståndsprövning och provning efter anmälan. De största fördelarna med det nya systemet är att det är enklare än det nuvarande, att fastare regler införs i anmälningsärendena — — —.

2.1.21 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen har för sin del intet att invända mot att nuvarande dispens- och anmälningsförfarande försvinner. Begreppet "dispens" har ofta missförstått och oklarhet har ofta förelegat angående rättsverkningarna av de föreskrifter länsstyrelsen meddelat i samband med anmälan. En uppenbar fördel är dessutom att provningen kommer att ske av två myndigheter i stället för tre.

2.1.22 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Den föreslagna ändringen att dispens slopas och att provning endast skall ske hos länsstyrelsen eller koncessionsnämnden tillstyrks. Den föreslagna möjligheten för naturvårdsverket att få anmälningsärende överlämnat till koncessionsnämnden för tillståndsprövning accepteras, under förutsättning att naturvårdsverket utnyttjar möjlighe-

ten återhållsamt, dvs. endast då förhållandena klart motiverar det eller ärendet kan vara principiellt viktigt.

2.1.23 Botkyrka kommun: — — — Såväl länsstyrelse som naturvårdsverket kan överlämna resp. påkalla överlämnande av ett anmälningsärende till koncessionsnämnden för tillståndsprövning. Enligt kommunens mening borde även hälsovårdsnämnden kunna påkalla att ett anmälningsärende överlämnas till koncessionsnämnden. Motivet härtill är hälsovårdsnämndens känedom om de lokala förhållandena samt närheten till den lokala opinionen.

— — —

2.1.24 Eskilstuna kommun: Prövning av miljöskyddsärenden skall enligt utredningens förslag göras av koncessionsnämnden och länsstyrelsen. — — — Detta ger klarare regler för vilken beslutsmyndighet som skall handlägga respektive ärendetyp. Uppdelningen i två beslutsformer — tillstånd och besked — synes ändamålsenlig. Redan av beslutets form framgår i de flesta fall ärendetyp och beslutsmyndighet.

Kommunen vill hävda att det mot bakgrund av de överväganden som i reformarbetet med ny byggnadslagstiftning görs angående kommunens ansvar för planläggning och plangenomförande skulle innebära fördelar om en kommunal myndighet, hälsovårdsnämnden, vore beslutsmyndighet för vissa ärendegrupper. Detta kan exempelvis gälla mindre avloppsreningsverk. Andra prövningspliktiga verksamheter är till sin art sådana att hälsovårdsnämnden med fördel kunde vara prövningsmyndighet. Hit hör krossverk, asfaltverk, motorsport- och bilprovsningsbanor, skrotupplag samt livsmedelsanläggningar. Kommunen föreslår att länsstyrelsen får möjlighet att delegera rätten att förpröva sådana verksamheter till hälsovårdsnämnden.

2.1.25 Göteborgs kommun: Göteborgs kommun delar utredningens uppfattning att det är värdefullt att en begränsning av antalet prövningsformer och antalet prövande myndigheter genomförs. — — —

2.1.26 Hylte kommun: Om tillsynen trots allt skulle överföras, bör hälsovårdsnämnderna även förpröva den aktuella verksamheten — — —

2.1.27 Hässleholms kommun: — — — Man kan dock konstatera att utredningens förslag innebär ett förenklat förprövningsförfarande men också ett mera omsorgsfullt prövnings- och anmälningsystem vilket bör stärka förutsättningen att åstadkomma ett bättre miljöskydd.

2.1.28 Karlstads kommun: Förprövningssystemet kommer säkert att innebära en effektivisering genom föreslagen uppdelning av arbetsuppgifterna på prövande myndigheter och expertorgan.

2.1.29 Kungsbacka kommun: Förslaget att slopa förfarandet med dispensgivning avseende skyldighet att söka tillstånd för viss miljöfarlig verksamhet tillstyrkes. Det nuvarande systemet kan för såväl länsstyrelserna som naturvårdsverket leda till intressekonflikter genom att myndigheterna dels skall företräda miljöskyddsintresset, dels meddela dispenser från plikten att söka tillstånd.

2.1.30 Laholms kommun: — — — finner föreliggande förslag om att endast två prövningsinstanser inrättas lämpligt. Nuvarande förhållande med tillstånd resp. dispens och anmälan har vållat en hel del huvudbry för såväl idkare av miljöfarlig verksamhet som allmänhet.

2.1.31 Lycksele kommun: — — — Ytterligare effektivisering skulle dock kunna ske genom överförande av vissa ärenden för lokal prövning i hälsovårdsnämnd.

2.1.32 Lysekils kommun: Det är således bra att den begreppsförvirrande s. k. "dispensprövningen" föreslås försvinna helt och än bättre är förslaget om att endast koncessionsnämnden och länsstyrelsen skall verkställa förprövning till miljöfarlig verksamhet medan naturvårdsverkets funktion som förprövande myndighet avses upphöra. Miljöskyddslagstiftningens tillåtlighetsprövning kommer härigenom att upplevas som betydligt klarare och mera lättförståelig.

2.1.33 Malmö kommun: — — — tillstyrker att förprövningssystemet förenklas till att omfatta endast två myndigheter, koncessionsnämnden och länsstyrelsen. Uppdelningen i vilka ärenden som skall prövas av vilken myndighet bör klart framgå av miljöskyddskungörelsen. Dock bör som föreslagits naturvårdsverket kunna påkalla att ett anmälningsärende vid länsstyrelsen i stället tillståndsprövas i koncessionsnämnden. — — —

2.1.34 Nora kommun: — — — Att överföra förprövningen av miljöfarlig verksamhet till hälsovårdsnämnderna är, som utredningen påpekar, olämpligt då hälsovårdsnämnderna föreslås få en utökad tillsynsverksamhet och därigenom en ökad arbetsbelastning.

2.1.35 Norrköpings kommun: — — — finner den av miljöskyddsutredningen föreslagna förändringen rörande instanser och prövningsformer vara befogad. Länsstyrelsens beslut bör dock kunna innefatta förbud mot etableringen av en icke önskad verksamhet.

2.1.36 Norrtälje kommun: Kommunen delar utredningens mening att endast koncessionsnämnden och länsstyrelsen blir prövningsinstanser och att sådana uppgifter ej skall överföras till hälsovårdsnämnderna.

2.1.37 Nyköpings kommun: — — — finner i stort sett detta system tillfredsställande. Dock bör vissa erinringar göras. Om en effektivisering av miljövårdsärenden skall komma till stånd vore det lämpligt att vissa ärendegrupper också förprövades av hälsovårdsnämnden. Därmed skulle man vinna att länsstyrelserna kunde avlastas och därmed få tid över för andra uppgifter.

— — — Kommunen anser att hälsovårdsnämnden i fortsättningen bör få förpröva ärenden rörande miljöfarlig verksamhet vid krossverk, makadamverk, asfaltverk, oljegrusverk, olika slag av täkt, fabrik för framställning av färdiglagad mat, rökeri, tvättinrättning, skrotupplag, anläggning för uppsamling av oljeavfall m. m., motorsportbana och skjutbana. Dessutom bör den nuvarande rätten enligt 10 § miljöskyddskungörelsen bibehållas.

Därutöver anser kommunen att förprovning av verksamhet enligt 2 § MK vid ladugård, stall eller annan anläggning mycket väl kan handläggas vid hälsovårdsnämnderna — — —. Hälsovårdsnämnderna har hittills också själva handlagt ärenden rörande utsläpp av pressaft från siloanläggning och urin från djurstall även om lagstiftning härom saknas. Det är således rimligare att hälsovårdsnämndens befogenheter i detta avseende fastställas i lag än att de helt borttas.

2.1.38 Nässjö kommun: — — — Det finns verksamheter vilka borde kunna förprövas av hälsovårdsnämnderna. Exempel härpå är djurstallar, viss livsmedelsindustri där nämnden redan nu har att meddela tillstånd enligt annan lagstiftning samt skjutbanor. En sådan ordning skulle dessutom medverka till ytterligare decentralisering av beslutsfattandet.

2.1.39 Stockholms kommun: — — — tillstyrker att endast koncessionsnämnden och länsstyrelserna blir prövningsinstanser — — —.

Kommunen instämmer helt i utredningens bedömning att prövningsuppgifter inte skall överföras till hälsovårdsnämnderna.

2.1.40 Storumans kommun: Storumans kommun har i princip ingen invändning mot det av utredningen framlagda förslaget, under förutsättning att förslaget medför en enklare och snabbare handläggning av miljöskyddsärendena. Enklare rutiner får givetvis ej medföra, att kvalitén på de bedömningar som göres av förprövningsmyndigheten eftersättes. — — —

2.1.41 Strömsunds kommun: Det rationellare förprövningsförfarandet mellan koncessionsnämnden, naturvårdsverket och resp. länsstyrelse samt den breddning av inflytandekretsen vid prövning av miljöskyddsfrågor, som utredningen föreslår, är ett steg i rätt riktning. Det är inte bara ett klokt förslag, det inrymmer också en medvetenhet om betydelsen att allt fler, myndigheter, ideella organisationer och enskilda, ges möjlighet att få vara med att utforma och skydda det totala samhällets yttre miljö. — — —

2.1.42 Umeå kommun: Det är välkommet med den strukturering av lagstiftningsområdet som gjorts. Principen att koncessionsnämnden och länsstyrelsen verkställer prövningen av miljöfarlig verksamhet och att naturvårdsverket och hälsovårdsnämnden får en mer renodlad ställning i tillsynsverksamheten är positiv.

Vissa typer av anmälningsärenden borde redan nu kunna prövas av hälsovårdsnämnden, t. ex. asfaltverk.

2.1.43 Västerviks kommun: — — — Det bör sålunda särskilt poängteras att de i utredningsförslaget angivna förprövningsmöjligheterna synes vara avsevärt bättre och för allmänheten entydigare än den nuvarande ordningen.

2.1.44 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: Kommittén tillstyrker i likhet med hälsovårdsnämnderna förslaget av utredningen att förprövningen av miljöfarliga verksamheter handlägges av två instanser, koncessionsnämnden och länsstyrelsen, med den uppdelning av ärendena dem emellan som skisserats samt att nuvarande dispensprövning tas bort.

2.1.45 Svenska kommunförbundet: — — — tillstyrker de föreslagna förenklingarna i förprovningssystemet. — — —

2.1.46 Svenska naturskyddsföreningen: Föreningen vill inledningsvis instämma i utredningens konstaterande att bl. a. nuvarande dispensprövning ibland missuppfattas och kanske också av andra skäl mer och mer spelat ut sin roll. En reformering av provningssystemet på bl. a. denna punkt är alltså önskvärd.

Liksom utredningen vill föreningen för sin del förorda att de komplicerade ärendena handläggs av koncessionsnämnden och att besvär mot koncessionsnämndens beslut föres hos regeringen. Däremot är föreningen tveksam till förslaget att låta länsstyrelserna bli prövningsmyndighet för övriga ärenden. Det finns i huvudsak två skäl till denna tveksamhet från föreningens sida. Tyngst vägande är att länsstyrelserna är ett samordningsorgan som har att företräda även andra intressen än miljövärd. Inte minst det faktum att länsstyrelsernas kontroversiella beslut regelmässigt fattas av länsstyrelsernas lekmannastyrelser vilka har sådan sammansättning att stimulans till industrialiserings- och andra utvecklingsprojekt snarare än kraftfullt försvar av miljön är att vänta gör det olämpligt att länsstyrelserna anförtros denna viktiga miljövärdsuppgift. Alldenstund så gott som samtliga miljövärdmyndigheter är underbemannade och tyvärr kan väntas förbli så under lång tid framöver finns det också en annan mycket allvarlig risk med att låta länsstyrelsen vara prövningsmyndighet. Förklaringen till detta är att länsstyrelsen skulle få hand om såväl prövnings- som tillsynsfrågor. — — — Om inte resurserna är tillräckliga, — — — är det i denna situation troligt att länsstyrel-

serna anser sig vara tvungna att prioritera prövningen framför tillsynen. Eftersom de största bristerna redan i dag finns på tillsynssidan är detta en mycket olycklig utveckling. Allt detta talar enligt föreningens mening för att förprövnings- och tillsynsuppgifterna bör skiljas åt, varvid det enligt föreningens mening är lämpligt att länsstyrelserna behåller de senare — — —.

Föreningen är väl medveten om att det å andra sidan finns fördelar med att låta länsstyrelserna vara prövningsmyndighet. Föreningen menar emellertid att de ovan redovisade nackdelarna är så avgörande att de knappast kan vägas upp av dessa fördelar. I varje fall borde enligt föreningens mening mera noggrant utredas om det finns en alternativ regional förprövningsorganisation där relationen mellan för- och nackdelar är mera gynnsam. Vad föreningen därvid i första hand tänker på är ett system med fristående regionala koncessionsnämnder. — — —

2.1.47 Sveriges industriförbund: Förslaget att upphäva dispensinstitutet samt att all förprövning skall göras av endera koncessionsnämnden eller länsstyrelsen är ändamålsenligt. Industriförbundet har intet att invända mot de i betänkandet skisserade riktlinjerna för valet mellan prövningsformerna ansökan-tillstånd resp. anmälan-besked. Förbundet förutsätter härvid att länsstyrelserna utvecklar en lämplig praxis i vad som gäller handläggningen av anmälningsärenden av olika karaktär och grad av komplexitet. Emellertid anser förbundet att ordet "anmälan" korresponderar dåligt med det utvidgade prövningsförfarandet. Missuppfattning kan uppkomma. Något hinder för att använda ordet "ansökan" även i detta fall torde inte föreligga.

2.1.48 Centralorganisationen SACO/SR: — — — tillstyrker förslaget om koncessionsnämnden och länsstyrelsen som förprövningsmyndigheter. Några allvarliga anmärkningar kan visserligen inte riktas mot det nuvarande systemet. Utredningens förslag bör dock medföra en förenkling av handläggningen i många ärenden och dessutom i åtskilliga ärenden medföra en för den förprövningspliktige välkommen decentralisering av beslutsfattandet. — — —

2.1.49 Landsorganisationen i Sverige: De förslag som lagts beträffande förprövning dvs. att koncessionsnämnden blir enda myndighet som har att lämna tillstånd och att länsstyrelserna ger besked med villkor i anledning av anmälan och skärpningen vad avser igångsättning är motiverade.

2.1.50 Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet: Förbundets allmänna uppfattning är att man bör så långt möjligt renodla länsstyrelsens ställning som prövande myndighet och hälsovårdsnämndens som tillsynsmyndighet. Ändock talar praktiska skäl för — — — att hälsovårdsnämnden blir förprövningsmyndighet rörande mindre avloppsanläggningar — eventuellt genom delegation från länsstyrelsen.

2.1.51 Lantbrukarnas riksförbund: LRF delar utredningens uppfattning att det grundläggande systemet med individuell prövning om miljöfarlig verksamhet skall få påbörjas, fortsätta eller ändras bör behållas, — — —

2.1.52 Riksförbundet för allmän hälsovård: FAH konstaterar att utredningen föreslår ett förenklat provningssystem, som i huvudsak inte ger anledning till speciella invändningar. Den föreslagna ordningen att länsstyrelsen skall lämna besked om de villkor som skall gälla innan anmäld verksamhet får påbörjas finner förbundet betydelsefull. FAH ser emellertid som angeläget att provningssystemet inte blir kvar vid vad utredningen föreslår. Systemet bör ägnas fortsatt uppmärksamhet för att i möjligaste mån vara anpassat till krav och utveckling. Att miljövärden får god anknytning på lokal nivå, dvs. med kommunal förankring, är en fråga av stor betydelse.

2.1.53 Sveriges fritidsfiskares riksförbund: Förbundet kan i princip ansluta sig till den — — — föreslagna ändringen vad gäller förprovning vid miljöfarlig verksamhet. En förutsättning är dock att utredningens synpunkter härvidlag i allo beaktas och att även till synes små ingrepp ges en allsidig prövning. Erfarenhetsmässigt står det nämligen klart att också sådana kan få en ofta katastrofal inverkan, inte minst vad gäller fiskebestånd.

2.1.54 Miljövårdsgruppernas riksförbund och Miljöcentrum: — — — delar utredningens uppfattning att förprovningssystemet bör förenklas så att endast två myndigheter, koncessionsnämnden och länsstyrelsen, i framtiden verkställer förprovning angående vissa miljöfarliga verksamheter. Vi ställer oss dock synnerligen kritiska till att förprovningsplikten f. n. och enligt det nu aktuella förslaget endast gäller vissa fabriker och inrättningar, som finns uppräknade i miljöskyddskungörelsen. — — — vi hävdar att all verksamhet, som kan leda till skador på människor och miljö bör förprövas.

2.1.55 Vattenvärnet: — — — Förenklingen vad beträffar arbetsfördelningen mellan koncessionsnämnden och länsstyrelserna innebär en rationalisering som kommer det samlade miljöskyddet till godo.

2.1.56 Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt: Från åklagarsynpunkt finns inget att erinra mot de föreslagna ändringarna som innebär en förenkling och effektivisering i förhållande till nuvarande system. Av vikt är emellertid att villkor som uppställs för bedrivande av viss miljöfarlig verksamhet så långt möjligt preciseras för att undvika de bevisvärigheter som vanligtvis förekommer i utredningar om miljöbrott.

2.1.57 Stockholms läns landsting: — — — För landstinget förefaller denna uppsortering naturlig. Den bör göra det möjligt för koncessionsnämnden att koncentrera sig på de största och mest miljöpåverkande aktiviteterna, samti-

digt som det stora flertalet fall kan prövas snabbt genom decentraliseringen till länsstyrelserna. Strukturomvandlingen i den svenska industrin gäller i hög grad miljöstörande verksamheter — t. ex. järn- och stålverk, trä- och massa-industri — och kan kräva mycket kvalificerade avgöranden om miljöeffekterna, där en centraliserad prövning är nödvändig. I fråga om den regionala prövningen instämmer landstinget i utredningens uppfattning att länsstyrelserna är att föredra som prövningsmyndighet framför ett tänkt system med regionala koncessionsnämnder med den nuvarande koncessionsnämnden som överinstans. Frågor där miljöintressena måste vägas mot andra samhällsintressen bör då avgöras i förtroendemannastyrelsen, medan mera renodlade miljöfrågor kan beslutas i länsförvaltningen.

2.1.58 Karlskrona naturvänner: Framlagt förslag tolkas som en förenkling och biträds. — — —

2.1.59 Kronobergs och Blekinge handelskammare: — — — Utredningen har inriktat sig på att effektivisera denna förprövning genom att minska såväl antalet prövningsformer som antalet prövande myndigheter. Med tanke på att handläggningstiderna härigenom kan förkortas avsevärt tillstyrker handelskammaren utredningens förslag på denna punkt.

2.1.60 Naturvårdsdirektörens förening: Föreningen har inget att erinra emot att det nuvarande dispenssystemet försvinner. — — —

2.1.61 Biologsamfundet: — — — finner förslaget om ändring i förprövningsförfarandet vara ett steg i rätt riktning. Genom att huvuddelen av ärendena kommer att prövas av länsstyrelsen, ökar ansvarstrycket genom närheten till problemen, samtidigt som den regionala överblicken kan bättre utnyttjas. Förutsättningen för att detta system skall fungera är 1) att centrala anvisningar och direktiv blir så enhetliga som möjligt och 2) att naturvårdsenheternas tillgång till naturvetenskaplig expertis väsentligen ökar. — — —

2.2 Förprövningen vid länsstyrelsen m.m.

Många remissinstanser menar att ytterligare förenkling av förprövnings-systemet bör kunna ske genom att prövningen hos länsstyrelsen i likhet med prövningen hos koncessionsnämnden utformas som ett tillståndsförfarande och inte såsom utredningen har föreslagit som ett modifierat anmälningsförfarande.

Se 10, 17, 20 och 28 §§ ML i utredningens lagförslag.

2.2.1 Svea hovrätt: — — — När det gäller utformningen av förprövningsförfarandet vid länsstyrelsen vill emellertid hovrätten ifrågasätta om man inte bör gå ett steg längre än utredningen föreslagit. Enligt förslaget skall koncessionsnämnden meddela beslut efter ansökan medan länsstyrelsens beslut kal-

las besked och lämnas efter anmälan. Vidare föreslås att anmälningsförfarandet förstärks och ges mera av reell förprövningskaraktär än f. n. I huvudsak avses gemensamma bestämmelser gälla för förfarandet i ansökningsärenden inför koncessionsnämnden och anmälningsärenden inför länsstyrelsen. Enligt hovrättens mening bör man dock överväga att ta steget fullt ut och införa ett enhetligt ansökningsförfarande. Regelsystemet kan på så sätt ytterligare förenklas och länsstyrelsens ställning stärkas. För företagen är det även en fördel om länsstyrelsens beslut omfattas av rättskraft på samma sätt som beslut av koncessionsnämnden. Självklart bör prövningssystemet göras så flexibelt att handläggningen kan smidigt anpassas till omständigheterna i det enskilda ärendet. På så sätt bör kunna förebyggas att ett enhetligt ansökningsförfarande leder till ökad byråkrati.

2.2.2 Kammarrätten i Stockholm: Förslaget innebär att vissa slag av miljöfarlig verksamhet skall "anmälas" till länsstyrelsen och inte får påbörjas innan länsstyrelsen lämnat "besked om de villkor som skall gälla" (10 §). Den som överträder föreskriften riskerar särskilda påföljder enligt 45 §. Även om det inte sägs vare sig i den föreslagna författningstexten eller i motiven, synes det uppenbart att, om länsstyrelsen finner den anmälda verksamheten inte kunna tillåtas ens om villkor föreskrivs, länsstyrelsen måste lämna ett sådant negativt besked med anledning av anmälan och att den påtänkta verksamheten då inte får bedrivas.

Vad utredningen sålunda föreslagit innebär i verkligheten att för miljöfarlig verksamhet av ifrågavarande slag krävs tillstånd av länsstyrelsen. Enligt kammarrättens mening bör då också i klarhetens intresse länsstyrelsens beslut i lagtexten kallas beslut om "tillstånd" och anmälan betecknas som "ansökan". — — —

Om alltså — — — tillstånd skall meddelas i vissa fall av koncessionsnämnden och i andra fall av länsstyrelsen men tillståndsbesluten, såsom utredningen tänkt sig, skall ha olika rättsverkningar, uppkommer vissa problem. De rättsverkningar och den trygghet för sökanden som ett tillstånd av koncessionsnämnden medför framgår någorlunda klart av lagtexten. — — — Däremot framgår inte av den föreslagna lagtexten vad som i detta hänseende skall gälla beträffande länsstyrelsens beslut i "anmälningsärende".
— — —

Enligt kammarrättens mening är det emellertid principiellt otillfredsställande att, om man har ett system med tillståndstvång där koncessionsnämnden skall besluta i vissa fall och länsstyrelserna i andra, ge tillståndsbesluten helt olika innebörd beroende på vilken myndighet som meddelat beslutet. I de fall tillståndstvång anses böra finnas bör enligt kammarrättens mening meddelade tillstånd ha samma rättsverkningar och alltså bereda sökandena samma trygghet. I annat fall skulle en person, som enligt gällande regler av länsstyrelsen fått sitt obligatoriska besked om tillstånd till viss verksamhet, därefter också behöva söka tillstånd av koncessionsnämnden för att få den

större tryggheten. En sådan ordning skulle säkerligen vara obegriplig för flertalet sökande.

Om, såsom nu förordats, koncessionsnämndens och länsstyrelsernas tillståndsbeslut skulle få samma rättsverkningar, skulle den frågan uppkomma huruvida, i sådana fall då tillståndsvång inte gäller, frivilliga ansökningar om tillstånd alltid liksom nu borde prövas av koncessionsnämnden eller om möjligen ansökningar i enklare fall skulle kunna prövas av länsstyrelsen. Denna fråga skulle behöva regleras i författningstexten. — — —

Av skäl som nu anförts avstyrker kammarrätten utredningens förslag att länsstyrelsen i vissa fall efter anmälan skall lämna besked om de villkor som skall gälla. — — — vill kammarrätten för sin del i stället föreslå ett system som — — — innebär att länsstyrelserna i vissa fall skall meddela tillstånd till miljöfarlig verksamhet och att sådant tillstånd i princip skall medföra samma rättsverkningar som tillstånd av koncessionsnämnden.

2.2.3 Socialstyrelsen: — — — Enligt styrelsens uppfattning är dock den av utredningen föreslagna terminologin olyckligt vald. Det bedöms sålunda mindre lämpligt att kalla länsstyrelsens beslut i ett ärende där miljöfarlig verksamhet prövats "besked" liksom att länsstyrelsens förprovning skall ske efter "anmälan". Redan av den anledningen att "anmälan" för närvarande används för en prövning som till sitt innehåll är annorlunda än den föreslagna motiverar att ett annat begrepp används. Det finns annars risk att länsstyrelsens beslut i anmälningsärende före och efter den föreslagna förändringen förväxlas.

Eftersom länsstyrelsens prövning kommer att ha karaktären av tillståndsprovning, bör detta klart framgå av benämningen. Länsstyrelsen bör sålunda meddela "tillstånd" och inte "besked".

2.2.4 Kammarkollegiet: — — — Lagförslaget ger sken av att "anmälan" är något annat än "ansökan" och "besked" något annat än "tillstånd". Någon begreppsmässig skillnad mellan uttrycken synes dock ej vara avsedd. För att undanröja missförstånd vid tillämpningen bör, enligt kammarkollegiets mening, ett enhetligt uttryckssätt väljas, förslagsvis "ansökan" och "tillstånd".

2.2.5 Riksrevisionsverket: I detta sammanhang vill RRV peka på en fråga som berör besvärsmöjligheterna och rättskraften i de av länsstyrelsen lämnade beskeden. Länsstyrelsens besked ges enligt utredningens förslag inte samma rättskraft som ett tillstånd av koncessionsnämnden. Ett länsstyrelsebeslut i form av ett besked hindrar således inte att frågan om tillåtlighet kan prövas av koncessionsnämnden och att nämnden efter framställning från SNV enligt 41 § miljöskyddslagen — — — kan fastställa hårdare villkor för den miljöfarliga verksamheten. Till skillnad från de nuvarande dispensbesluten skall besvär kunna anföras hos regeringen över ett beslut om besked.

Om man önskar ändring av villkoren i ett länsstyrelsebesked har således såväl sökanden som SNV möjlighet att välja mellan besvär till regeringen eller begäran om prövning i KN.

Enligt RRVs mening bör konsekvenserna av denna dubbla möjlighet till överprövning närmare övervägas under den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

2.2.6 Linjenämnden för hälso- och miljövårdsutbildning: — — — anser dock att ytterligare förenklingar är befogade. För att rationalisera och förenkla ärendehandläggningen och underlätta för allmänheten att förstå vad prövningen innebär vill nämnden föreslå att enbart tillstånd bör utfärdas. Det föreslagna begreppet "besked" — som skall kunna överklagas och vara grundläggande för frågor om avgift eller straff vid överträdelse av i beskedet lämnade villkor — synes ägnat att skapa oklarhet kring rättskraften i prövade ärenden.

2.2.7 Lantbruksstyrelsen: Rättssäkerheten för den anmälningspliktige bör vara densamma som i nuvarande system, dvs. att ett besked från en länsstyrelse skall ge samma säkerhet som ett tillstånd enligt nuvarande system ger. En företagsekonomiskt rimlig avskrivningstid för gjorda investeringar måste nämligen säkras. Under förutsättning att verksamheten bedrivs enligt de villkor som givits för den bör verksamheten inte kunna stoppas utan att de företagsekonomiska konsekvenserna utreds och regleras.

Ett alternativ kan vara att länsstyrelserna bemyndigas att för viss verksamhet lämna tillstånd och med samma rättssäkerhet som tillstånd från koncessionsnämnden och regeringen ger.

Lantbruksstyrelsen kräver i en del fall, när statligt stöd till omfattande animalieproduktion provas, att tillstånd enligt miljöskyddslagstiftningen skall inhämtas innan beslut i ärendet kan fattas. Lantbruksstyrelsen är även av detta skäl angelägen om att länsstyrelsens prövning enligt det föreslagna systemet ger oförändrad rättssäkerhet. Om så ej blir fallet kommer lantbruksstyrelsen även i fortsättningen att kräva tillstånd från koncessionsnämnden för att säkra statliga garantiåtaganden.

2.2.8 Statens naturvårdsverk: — — — finner det vara positivt att miljöskyddsutredningen föreslår en förenkling av tillståndsbegreppen. Begreppen "tillstånd" från koncessionsnämnden respektive "besked" från länsstyrelsen täcker någorlunda väl innebörden av de båda myndigheternas beslut. Verket vill dock förordna en ytterligare förenkling så att begreppet "tillstånd" används för både koncessionsnämndens och länsstyrelsens beslut. Verket vill vidare ifrågasätta om begreppet "anmälan" bör behållas för prövningspliktiga anläggningar. — — — Verket föreslår att begreppet "anmälan" i samband med prövning ersätts av det gemensamma begreppet "ansökan" samt att myndigheternas beslut benämnes "tillstånd".

Länsstyrelsens beslut föreslås ej få samma rättskraft som koncessionsnämndens beslut. Detta innebär t. ex. att föreläggande kan meddelas enligt 40 §, talan väckas enligt 36 och 41 §§, trots att verksamheten har prövats av länsstyrelsen enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. En konsekvens av denna skillnad i rättskraft kan bli att företagare väljer koncessionsnämnden i stället för länsstyrelsen som prövningsmyndighet. Enligt naturvårdsverkets mening finns det ej skäl att göra denna skillnad, särskilt som det föreslås att länsstyrelsens besked skall kunna överklagas till regeringen. — — — Naturvårdsverket menar att den förenkling som utredningen åsyftat beträffande förprovningssystemet även bör slå igenom på detta område så att rättskraften blir densamma både för koncessionsnämndens och länsstyrelsens beslut.

2.2.9 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Formerna för förprovningen borde ytterligare kunna förenklas om även länsstyrelsens beslut benämndes tillstånd. Den skillnad i rättsverkan mellan koncessionsnämndens och länsstyrelsens beslut som alltjämt kvarstår, markerar vilken myndighet som lämnat tillstånd. Någon risk för missförstånd borde därför inte föreligga. I lagtexten markeras detta vid behov genom införandet av "koncessionsnämndens tillstånd" respektive "länsstyrelsens tillstånd".

2.2.10 Länsstyrelsen i Östergötlands län: — — — anser att ordet "besked" är mindre lämpligt som term för länsstyrelsens beslut som ofta torde innehålla relativt komplicerade villkor. Ordet besked används i annan lagstiftning som beteckning för ett förhandsuttalande inför ett kommande beslut — — — . Alla prövningsbeslut torde oavsett benämning — — — i allmänhet uppfattas som tillstånd att på vissa villkor bedriva viss verksamhet. Om de råd och anvisningar som nu meddelas ej följs kan länsstyrelsens tillsynsbefogenheter med förbud och förelägganden aktualiseras. Härigenom får även dessa råd och anvisningar i realiteten en sådan tyngd och verkan att de kan jämföras med tillståndsvillkor. Det synes därför lämpligt att endast använda formen tillstånd med därtill knutna villkor för alla beslut som blir följden av prövningsverksamheten hos både länsstyrelserna och koncessionsnämnden. — — — Att vissa skillnader föreligger i rättsverkningarna mellan länsstyrelsernas och koncessionsnämndens beslut utgör inget hinder att kalla båda tillstånd. — — —

2.2.11 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Det föreslagna systemet med anmälan till länsstyrelsen kan dock även i fortsättningen medföra viss osäkerhet hos utövaren rörande vilken väg som skall väljas vid förprovningen. Om den aktuella anläggningen enligt miljöskyddskungörelsen skall prövas genom anmälan till länsstyrelsen, kan ändock tillstånd sökas hos koncessionsnämnden. Länsstyrelsen skall vidare, om man finner att anmälan på grund av ärendets principiella vikt eller av annan omständighet ej bör prövas

av länsstyrelsen, överlämna detsamma till koncessionsnämnden för tillståndsprövning. Om länsstyrelsen prövar ärendet och sökanden ej är nöjd med länsstyrelsens beslut kan denne antingen söka tillstånd hos koncessionsnämnden eller överklaga länsstyrelsens beslut till regeringen. Denna olägenhet skulle kunna undanröjas genom att såväl koncessionsnämnden som länsstyrelsen gjordes till tillståndsmyndigheter med motsvarande uppdelning av ärendena enligt utredningens förslag. Länsstyrelsen finner dock den föreslagna lösningen medföra sådana uppenbara fördelar ur förprövningssynpunkt jämfört med nuvarande system att föreliggande förslag tillstyrkes.

2.2.12 Länsstyrelsen i Kronobergs län: — — — Att länsstyrelsens besked måste avvaktas innan den miljöfarliga verksamheten får påbörjas är mycket positivt. På så sätt markeras anmälningsförfarandets betydelse i miljövårdsarbetet. Länsstyrelsens handläggning av anmälningsärenden bör kunna gå snabbt, normalt inom två månader.

2.2.13 Länsstyrelsen i Kalmar län: Det bör noteras att anmälan enligt föreliggande ändringsförslag får en annan innebörd än anmälan enligt nuvarande system. Detta kan komma att ge anledning till missförstånd. Vidare kan det ur språklig synpunkt diskuteras om länsstyrelsens beslut skall benämnas "besked". Detta begrepp kan ge upphov till tveksamhet, då man inom andra rättsområden ibland talar om förhandsbesked, vilka anses inte kunna överklagas. Det kan ifrågasättas om inte beskedet i vanlig ordning bör kunna benämnas beslut.

2.2.14 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Även länsstyrelsens prövning bör ske som tillstånd med samma rättsverkningar som vid koncessionsnämndens prövning, särskilt som det är avsett att länsstyrelsens ställningstaganden skall kunna överklagas. Möjligheten för länsstyrelsen att överlämna ärenden av principiell vikt o. d. till koncessionsnämnden bör kvarstå. Däremot saknas motiv för att såsom utredningen föreslår ge naturvårdsverket rätt att påkalla att ett ärende, som handlägges hos länsstyrelsen, skall överlämnas till koncessionsnämnden.

2.2.15 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Utredningen inför utan särskild motivering ett nytt begrepp, kallat besked, som skall utgöra resultatet av länsstyrelsens förprövning av ett anmälningsärende. Eftersom ett dylikt länsstyrelsens besked avses meddelas med villkor och besvär rätt på samma sätt som varje annat länsstyrelsens beslut ifrågasättes om inte länsstyrelsens handläggning av ett anmälningsärende kan utmynna i ett beslut. I detta sammanhang vill länsstyrelsen framhålla att det av den reviderade lagtexten bör framgå tydligare än som visats i utredningen vilka rättsverkningar som är förknippade med ett tillstånd och ett besked eller beslut av länsstyrelsen.

2.2.16 Länsstyrelsen i Hallands län: — — — anser att den föreslagna förstärkningen av anmälningsförfarandet är en klar förbättring från miljöskyddssynpunkt men vill i sammanhanget framhålla följande. Utredningens förslag att tillståndsbesluten utan att avvakta en tioårsperiod skall under vissa omständigheter kunna förenas med nya och strängare villkor innebär en försvagning av tillståndsbeslutens rättskraft. Skärpningen av anmälningsystemet medför å andra sidan att länsstyrelsens besked i anmälningsärende får anses komma att tillerkännas en viss grad av rättskraft. Utredningen framhåller sålunda bl. a. att villkoren i beskedet — om föreslaget avgiftssystem införes — blir grundläggande för avgiftsfrågor. Vidare sägs att särskilda skäl bör föreligga för att i samband med tillsyn skärpa de villkor, som föreskrivits i beskedet. Besked skall dessutom kunna överklagas. Även om besked i rättskraftshänseende inte är helt likställda med tillstånd, är skillnaderna enligt länsstyrelsens mening i detta avseende relativt små. Vidare är kraven på innehållet i tillståndsansökan och anmälan identiska. De föreslagna prövningsformerna företer alltså stora likheter. Länsstyrelsen anser därför att en ytterligare förenkling av förprovningssystemet bör genomföras, innebärande ett renodlat tillståndssystem med prövningen fördelad mellan koncessionsnämnden och länsstyrelser.

2.2.17 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Begreppen ”anmälan” och ”besked” är inte särskilt lämpliga. ”Anmälan” ger intrycket att man kan starta verksamheten så snart man anmält den. Länsstyrelsen föreslår därför att även prövningen hos länsstyrelsen betecknas som ”ansökan om tillstånd” och att tillståndsbeslut av länsstyrelsen ges samma rättskraft som tillståndsbeslut av koncessionsnämnden. — — —

2.2.18 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Den rättsliga verkan av de villkor som länsstyrelsen meddelar vid ett beslut om besked synes något oklar. — — — Skälet till att utredningen föreslagit ett system med så vag rättsverkan framgår inte av texten. Det torde dock inte vara omöjligt att man ansett att länsstyrelserna inte kan ha expertis inom alla de områden som omfattas av lagstiftningen. Det skall således finnas en viss möjlighet att göra bedömningar på bristfälligt underlagsmaterial. Om dessa bedömningar sedermera visar sig vara felaktiga, kan dessa rättas till inom tillsynens ram.

Enligt den nu gällande miljöskyddskungörelsen (3 §) finns det möjligheter att företa mindre ändringar vid fabrik eller anläggning efter en anmälan till länsstyrelsen. Denna anmälan kan behandlas på ett enkelt och smidigt sätt. Det framgår inte av utredningen om det är avsikten att ha denna enklare prövningsform kvar. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör det finnas möjligheter till ett sådant enklare prövningsförfarande.

2.2.19 Länsstyrelsen i Värmlands län: Genom föreslagen begränsning av tillståndens rättskraft — — — och den samtidiga betoningen av att beskeden

skall vara avgiftsgrundande och att man kan anföra besvär över dessa m. m. gör att skillnaderna mellan instituten blir ganska små. Det finns en betydande risk att skillnaden mellan tillstånd och besked framstår som oklar för både de direkt berörda och en större allmänhet. — — —

Ovan nämnda oklarheter skulle enligt länsstyrelsen kunna undanröjas och en förklaring uppnås om en modifierad form av utredningens alternativ 1 väljs. Enligt detta alternativ lämnas ansökan till koncessionsnämnden eller till länsstyrelsen med rätt för länsstyrelsen att överlämna ett ärende till koncessionsnämnden om omständigheterna så påkallar. Besluten får i båda instanserna formen av tillstånd. Vissa anläggningar behandlas i detta alternativ genom anmälan på samma sätt som för närvarande. — — —

2.2.20 Länsstyrelsen i Örebro län: Vissa fabriker och inrättningar vars störningar bedöms som inte allt för miljöfarliga får inte anläggas utan att länsstyrelsen efter anmälan lämnat besked om vilka villkor som skall gälla (10 § ML). Dessa villkor torde liksom villkor i tillstånd vara bindande. Besvär får anföras över länsstyrelsens beslut. I övrigt är verkan av beskedet om villkor mer oklart. — — — Möjligheten att senare skärpa villkoren bör enligt länsstyrelsens mening anges i lagtexten på samma sätt som skett i 24 § ML beträffande tillstånd. Frånvaron av motsvarande bestämmelse i fråga om villkor i besked skulle för övrigt kunna tolkas så att möjlighet att skärpa villkoren inte finns.

Utredningen anför att villkor som meddelats i besked utgör en naturlig utgångspunkt vid tillsynen. Hälsovårdsnämnden skall på grundval av dessa villkor meddela föreläggande eller förbud — — —. Eftersom 40 § tredje stycket ML endast nämner villkor i tillståndsbeslut, synes eventuella ingripanden få ske med stöd av 40 § första stycket. Om villkor i besked skall ha den direkta verkan, som utredningen anger, bör detta framgå av lagtexten.

— — — Enligt förslaget kan länsstyrelsens lämnade besked i ett anmälningsärende överklagas hos regeringen. Eftersom all miljöfarlig verksamhet kan prövas av koncessionsnämnden skulle överprövning av besked kunna ske i nämnden. Det bör klargöras om denna möjlighet till överprövning i två instanser skall vara möjlig. Enligt länsstyrelsens mening vore det bättre från såväl rättssäkerhets- som tillsynssynpunkt om länsstyrelsen kunde meddela tillstånd med bindande villkor som endast kunde överprövas av regeringen. Även för anläggningens ägare vore sannolikt en sådan prövning att föredra. Med hänsyn till de rättsverkningar ett tillstånd av koncessionsnämnden har kan dock ägaren tänkas föredra ett sådant tillstånd.

2.2.21 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Den prövning av anmälningsärenden som föreslås ske vid länsstyrelsen har många likheter med koncessionsprövning. Därför är det knappast lämpligt att ha skilda benämningar på de två prövningsformerna. Också vid länsstyrelsens prövning bör därför ordet tillstånd användas. Även prövningsförfarandet hos länsstyrelsen bör ske ef-

ter ansökan och inte efter anmälan. Härigenom undviker man missförstånd på grund av sammanblandning med nuvarande anmälningsförfarande.

2.2.22 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Förslaget att länsstyrelsen skall lämna "besked" med erforderliga villkor i anmälningsärendet vid länsstyrelsen föranleder viss tveksamhet. Om anmälningsförfarandet skall råda vid länsstyrelseprövning — — — kan ordet "medgivande" anses ha ett klarare innehåll än det nya ordet "besked". Men skäl talar också för att man skulle sträva efter att helt jämställa prövning vid koncessionsnämnden och vid länsstyrelsen och kalla båda besluten för "tillstånd". Detta kan leda till att de formella prövningskraven på länsstyrelsen ökar något med hänsyn till rättskraften i tillståndsbeslutet — — —. Å andra sidan bör en prövning hos länsstyrelsen, med beaktande av alla möjligheter till återförsäkring av beslutet, inte behöva ha ett handikapp i form av sämre rättskraft än ett beslut av koncessionsnämnden. Även vid prövning av ett anmälningsärende hos länsstyrelsen är ambitionerna höga att tillgodose krav på inflytande från kommunerna, naturvårdsverket och allmänheten m. fl. Om skillnaden i prövningsförfarandet reellt sett är liten, bör båda prövningarna resultera i tillstånd. En något mer summarisk prövning på länsstyrelsenivå innebär inte nödvändigtvis att prövningen har lägre kvalitet. — — —

2.2.23 Länsstyrelsen i Norrbottens län: — — — Med hänsyn till föreslagna ändringar bör dock anmälan till länsstyrelsen ersättas av tillstånd. Som skäl för ändring av anmälan till tillstånd kan bl. a. anföras att begreppet anmälan allmänt torde uppfattas som mindre förpliktande. Det är också inkonsekvent att enligt utredningens förslag prövning av kommunala avloppsreningsanläggningar skall ske endast efter anmälan (oavsett storlek) medan anordnandet av vattentoalett enligt hälsovårdsstadgan kräver tillstånd av hälsovårdsnämnden.

Någon ändring i förhållande till utredningens förslag av länsstyrelsens handläggning av sådant ärende, som normalt torde bli mindre omfattande än prövningen hos koncessionsnämnden, erfordras inte. Bestämmelserna i 24 och 27 §§ miljöskyddslagen för omprövning av tillståndsbeslut kan möjligen anföras som skäl emot att anmälningsärendena blir tillståndsärenden. För att göra det möjligt att något lättare ändra villkor i tillstånd från länsstyrelsen kan vissa kompletteringar införas som möjliggör en önskvärd smidighet i tillämpningen. Om anmälningsförfarandet behålls trots det ovan anförda bör övervägas att kalla länsstyrelsens beslut för medgivande.

2.2.24 Eskilstuna kommun: — — — 17 § i utredningens förslag ger föreskrifter för länsstyrelsens handläggning av anmälningsärenden. Kommunen menar att hälsovårdsnämndens uppgifter som tillsynsmyndighet i anmälningsärenden underlättas och befrämjas av största möjliga öppenhet och kontakt gentemot sökande och sakägare redan vid förprövningen. Därför fö-

reslås att anmälningsärenden handläggs efter i huvudsak samma regler som gäller för tillståndsärenden enligt 14 § ML. — — —

2.2.25 Hässleholms kommun: Ordet "besked" får anses som ett alltför vagt uttryck vid prövning av miljöfarlig verksamhet och kan av allmänheten uppfattas som mindre krävande och förpliktigande än tillstånd. Med anledning härav bör även länsstyrelsens prövning utmyнна i ett tillstånd i stället för besked om villkor för verksamheten.

2.2.26 Norrköpings kommun: De föreslagna benämningarna på förprövningsförfarandet hos länsstyrelsen är mindre lämpliga. Så bör "anmälan" kallas för vad den egentligen är, nämligen "ansökan". Länsstyrelsens beslut bör få en klarare bestämning. Om man inte vill använda "tillstånd" utan förbehålla det för koncessionsnämndens beslut torde "medgivande" bättre beskriva vad beslutet innehåller.

2.2.27 Olofströms kommun: Utredningen föreslår med anledning av att dispensförfarandet missuppfattas att tillståndsansökan till länsstyrelsen skall kallas anmälan. Anmälan är enligt allmänt språkbruk något annat och termen kommer därför säkert att missuppfattas i stil med "att det räcker med bara en anmälan". Eftersom länsstyrelsens prövning egentligen innebär en tillståndsprövning bör den också kallas ansökan resp. beslut om tillstånd. Om det finns anledning särskilja koncessionsnämndens tillstånd kan detta benämnas koncession.

2.2.28 Västerviks kommun: — — — Det kan dock ifrågasättas om inte den föreslagna anmälningskyldigheten också kan misstolkas. En enligt kommunens mening bättre och tydligare formulering är att de ifrågavarande anläggningarna inte finge anläggas förrän länsstyrelsen på begäran lämnat besked över de villkor som skall gälla.

2.2.29 Skellefteå kommun: Till skillnad från tidigare anmälningsförfarande, måste länsstyrelsens besked — enligt den föreslagna ändringen — avvaktas innan anmäld verksamhet får påbörjas. Sistnämnda förhållande bör innebära, att anläggningar som anmälan gäller i högre grad än för närvarande får en ur miljöskyddssynpunkt riktig utformning. — — —

2.2.30 Svenska kommunförbundet: — — — Allmänhet och företag torde få svårt att förstå skillnaden mellan ett koncessionsnämndstillstånd och ett länsstyrelsebesked, särskilt som det skall föreligga särskilda skäl för att vid tillsynen kunna skärpa de ställningstaganden som föregått även ett besked.

Enligt förbundet finns det anledning överväga ytterligare ett steg mot ett förenklat och effektiviserat prövningssystem. Sälunda bör tillstånd kunna ges av koncessionsnämnden beträffande anläggningar enligt 136 § a i bygg-

nadslagen, — — —. För övriga anläggningar bör länsstyrelsen kunna medge tillstånd. Vid tveksamhet om lämplig prövningsmyndighet bör koncessionsnämndens uppfattning vara utslagsgivande.

Med ett regelsystem, som medger en omprövning av tillstånd under löpan- de 10-årsperiod, om speciella förhållanden så kräver, torde denna förenklade tillståndskonstruktion kunna tillgodose både företagens, allmänhetens och myndigheternas intressen.

2.3 Information och samråd m. m.

Det övervägande antalet remissinstanser är positiva till eller har inte något att erinra mot utredningens förslag som syftar till att allmänheten, samman- slutningar, kommuner och myndigheter dels skall få möjlighet att på ett ti- digt stadium sätta sig in i verkningarna av en planerad miljöfarlig verksam- het, dels kunna påverka verksamhetens lokalisering och utformning ur miljö- skyddssynpunkt.

Många instanser anser emellertid att utredningens förslag om information och samråd är alltför långtgående.

Se 12 a och 17 §§ ML i utredningens lagförslag.

2.3.1 Justitiekanslern: Vid min utredning av BT Kemi-fallet kunde jag notera att det rädde missnöje från ortsbornas sida med informationen till allmänhe- ten om koncessionsärendena och om verksamheten vid fabriken. Man tyckte att den information man fick var alltför knapp och kom på ett för sent sta- dium. Man föreföll hysa den åsikten att allmänheten i realiteten knappast ha- de några möjligheter att komma till tals och utöva inflytande.

Informationsfrågan har uppmärksammats av utredningen, som i en ny be- stämmelse, 12 a §, föreslår regler om ökat samråd och förbättrad informa- tion. Förslaget innebär tvivelsutan en väsentlig förbättring. Till utredningens uttalande — — — att endast tillståndspliktiga ärenden normalt bör bli före- mål för ett mera fullständigt informationsförfarande ställer jag mig dock frå- gande.

2.3.2 Riksåklagaren: — — — Länsstyrelsens allmänna skyldighet enligt den föreslagna lydelsen i 17 § att samråda med berörda myndigheter synes mig böra kompletteras med en särskild bestämmelse om att länsstyrelsen, då an- ledning därtill förekommer, bereder naturvårdsverket tillfälle yttra sig i an- mälningsärende före länsstyrelsens avgörande. Detta skulle skapa en garanti för att ett överlämnande till koncessionsnämnden sker vid behov.

2.3.3 Svea hovrätt: — — — föreslår att 12 a § fjärde stycket får sådan ut- formning att "den som kan komma att beröras av företaget" skall få tillfälle att framställa de angivna önskemålen. Vidare synes de sammanslutningar som nämns i tredje stycket böra få motsvarande möjlighet att framställa öns- kemål.

2.3.4 Kammarrätten i Stockholm: Vad först gäller frågan om inhämtande av råd och anvisningar kan kammarrätten inte finna annat än att bestämmelsen därom i nuvarande 11 § miljöskyddskungörelsen är tillräcklig. Något behov av att flytta denna bestämmelse till miljöskyddslagen och dessutom föreskriva att inhämtandet av råd och anvisningar skall vara obligatoriskt föreligger inte.

Vad härefter gäller de i 12 a § — — — föreslagna reglerna om informationsplikt m. m. synes de enligt kammarrättens mening gå för långt. Det är i och för sig viktigt att information lämnas men det bör lämpligen ske i vederbörande myndighets regi sedan ärendet anhängiggjorts där. Regler därom har intagits i 14 § och i den föreslagna nya lydelsen av 17 § miljöskyddslagen. Dessa regler måste anses tillräckliga. Att dessutom i 12 a § införa bestämmelser om ett liknande förfarande redan före ärendets anhängiggörande synes ägnat att skapa onödigt krångel.

2.3.5 Kammarkollegiet: — — — Det förberedande informationsarbetet behövs kanske inte alltid bli så omfattande som författningsrummet enligt sin ordalydelse kan synas förutsätta. Dels kan det finnas skäligen enkla fall, som inte påfordrar något mera kostsamt informationsförfarande, dels kan ibland ett alltför omfattande förberedelsearbete visa sig föga gagna prövningsmyndigheterna i deras utrednings- och beslutsverksamhet.

— — — Utredningens avsikt kan knappast ha varit att en företagare i alla förekommande fall skall behöva vända sig både till naturvårdsverket och länsstyrelsen. En rimlig tolkning borde vara att råden och anvisningarna skall inhämtas från naturvårdsverket i sådana fall, då koncessionsnämnden ger tillstånd efter ansökan, och från länsstyrelsen i sådana fall, då länsstyrelsen lämnar besked efter anmälan.

— — — Samma tidsfrist — i god tid innan — har kommit att anges i såväl första som tredje styckena av det nu föreslagna författningsrummet. Givetvis skall dock de i första stycket angivna föreskrifterna först iakttagas, innan kommuner och myndigheter bereds tillfälle att yttra sig enligt andra stycket och information om företaget lämnas enligt tredje stycket. I tredje stycket ut säges inte klart, i vad mån de sammanslutningar och den ortsbefolkning till vilka information skall lämnas även skall beredas tillfälle att framlägga sina synpunkter; jfr beträffande den efterföljande informationsverksamheten i länsstyrelsen 17 § utredningens lagförslag och i koncessionsnämnden 14 § miljöskyddslagen. En precisering av författningstexten i angivna hänseende synes påkallad. — — — "Utövaren" i sista stycket bör till förebyggande av missförstånd utbytas mot det i författningsrummets föregående stycken — — — använda ordet "företagaren". Även detta stycke torde avse ett förberedelsemoment. Det är säkerligen inte utredningens mening att stycket skall tillämpas på ett företag som redan drivs i enlighet med ett vederbörligen lämnat medgivande. — — —

De statliga och kommunala myndigheter som anges i författningsrummets

första stycke är enligt ordalydelsen snävare avgränsade i jämförelse med vad som nämns i 12 a § andra stycket författningsförslaget. Det får i sammanhanget påpekas att det ofta inte är oviktigt att samråd sker med de myndigheter som har att bevaka de lokala planfrågorna.

Den föreslagna lydelsen av 17 § kan i sina huvuddrag sägas överensstämma med vad som gäller för koncessionsnämnden enligt 14 § miljöskyddslagen. 14 § är dock enligt ordalydelsen inte fullt lika restriktiv, när det gäller att höra dem som kan beröras av den miljöfarliga verksamheten — vilket också verkar befogat med hänsyn till att det ofta är anläggningar av större allmänt intresse och med allvarigare konsekvenser ur miljösynpunkt som kommer under koncessionsnämndens prövning.

2.3.6 Fiskeristyrelsen: — — — Förslaget att införa ett informations- och samrådsförfarande som i tiden skall föregå ansökan/anmälningens behandling tillstyrkes. Det måste vara mycket positivt för allmänhet, sammanslutningar, kommuner och myndigheter att så tidigt som möjligt erhålla information om en planerad miljöfarlig verksamhet för att kunna påverka dess lokalisering och utformning.

2.3.7 Statens naturvårdsverk: — — — tillstyrker utredningens förslag om informations- och samrådsförfarande i samband med prövningen. — — — Naturvårdsverket anser att det är viktigt att kontakter mellan företagen, berörda myndigheter och sammanslutningar och allmänheten blir så goda som möjligt.

Enligt 12 a § i förslaget skall den som vill påbörja eller väsentligen ändra miljöfarlig verksamhet, som är förprövningspliktig enligt miljöskyddslagen, i god tid innan ansökan eller anmälan därom ges in, inhämta råd och anvisningar från naturvårdsverket och länsstyrelsen. Enligt naturvårdsverkets uppfattning torde det vara tillräckligt att råd och anvisningar inhämtas antingen från naturvårdsverket eller länsstyrelsen, vilket f. n. stadgas i 11 § miljöskyddskungörelsen.

I 17 § miljöskyddslagen föreslås bl. a. att länsstyrelse skall kunna kungöra ett ärende om det är nödvändigt för utredningen. Det är ofta svårt att på ett tidigt stadium av ärendets handläggning avgöra om det är nödvändigt att kungöra ärendet och ofta visar det sig först efter en kungörelse om ärendet är kontroversiellt. På grund härav och för att garantera förbättrad information anser naturvårdsverket att det i princip skall vara obligatoriskt att kungöra ärendet, eftersom det är det enklaste och säkraste sättet att nå dem som kan beröras av en miljöfarlig verksamhet.

2.3.8 Koncessionsnämnden för miljöskydd: — — — De nya bestämmelserna om information och samråd — — — är enligt koncessionsnämndens mening i och för sig ändamålsenliga, när fråga är om företag som kan antagas föranleda mera betydande omgivningsstörningar eller andra olägenheter. Beaktas

bör emellertid att åtskilliga förprövningspliktiga företag, såväl industriella som kommunala, är föga ingripande, varför för deras del en särskild informations- och samrådsprocedur före tillstånds- eller anmälningsförfarandet skulle innebära en helt onödig men ganska tidsödande omgång. Koncessionsnämnden anser att det är tillräckligt med en föreskrift om att den som planerar ett förprövningspliktigt företag i god tid skall inhämta råd och anvisningar från naturvårdsverket eller länsstyrelsen (jfr 11 § miljöskyddskungörelsen) jämte en bestämmelse av innebörd att länsstyrelsen kan ålägga företagaren att före ingivande av ansökan eller anmälan informera kommuner, myndigheter, sammanslutningar och ortsbefolkning om den planerade verksamheten.

2.3.9 Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning: Den information som föreslås i 12 a § har likhet med sådan information som ges i vattenmål enligt vattenlagen. Viktigt är att detta institut inte slentrianmässigt växer ut till en andra koncessionsförhandling med den tid och kostnad detta kan medföra. I de flesta fall torde den information som ges i samband med koncessionsförhandlingen vara fullt tillräcklig.

2.3.10 Statens planverk: — — — Förslaget främjar bl. a. miljögruppernas möjligheter att komma till tals. Dessa är ofta synnerligen aktiva i koncessionsärenden och har känt det som en brist att de alltför sent kommit in i miljöskyddsprövningen. Samrådsförfarandet är dock inte tillfyllest för byggnadsnämndernas bedömning av planfrågorna — — —.

— — — Enligt planverkets erfarenhet från remissyttranden i koncessionsärenden är det inte ovanligt att problem uppstår med anledning av bristande samordning mellan miljöskydds- och planprocessen. — — —

— — — Angeläget är att — — — ställningstaganden till miljöstörande verksamheter föregås av översiktliga konsekvensbeskrivningar från miljövärdssynpunkt, så att kostnaderna för erforderliga tekniska miljövärdsåtgärder kan vägas mot nyttan av förändringar och så att effektiva åtgärdsprogram kan upprättas. — — — planverket har även förutsatt att dessa frågor uppmärksammas i den pågående översynen av plan- och byggnadslagstiftningen och att berörda myndigheter ges uppdrag och resurser att utarbeta råd och vägledning för kommunernas och länsstyrelsernas arbete i dessa hänseenden.

Obligatoriska remissinstanser i miljöskyddsärenden bör — som hittills enligt koncessionsnämndens praxis — vara kommunstyrelsen och hälsovårdsnämnden, men även byggnadsnämnden, som hittills regelmässigt lämnats utanför, bör höras. Även länsstyrelsernas planenheter bör delges då de ofta är ovetande om de nylokaliseringar som sker enligt miljöskyddslagen, genom att endast naturvårdsenheten yttrar sig. Planverket har i ett stort antal remissvar påpekat vikten av att de lokala planmyndigheternas yttranden föreligger. Det hade varit önskvärt om det i motivuttalandena till nuvarande lag

slagits fast betydelsen av att plansynpunkter förs fram genom byggnadsnämnden och planenheten.

— — — Även om man inte kan gå så långt som till att kräva fastställd plan före varje miljöskyddsprövning bör dock någon form av planarbete vara igångsatt och planförslagets inriktning vara känd vid miljöskyddsprövningen. Förhållandet synes böra föranleda ändring i lagtexten så att byggnadsnämndens tidiga medverkan inskrivs som ett obligatorium. Utredningens förslag i 12 § synes därför inte tillfyllest för att garantera byggnadsnämndens medverkan. Vidare bör i lagen inskrivas att lokalisering av nyanläggning bör föregås av planmässig prövning.

2.3.11 Delegationen för företagens uppgiftslämnande: — — — Långa handläggningstider, bland annat på grund av nuvarande lagstiftning, orsakar industrin problem bland annat på exportmarknaden. DEFU anser det angeläget att det ökade samrådet sker på ett sådant sätt och i sådana former att handläggningstiderna inte förlängs utan i stället förkortas. Det är därför viktigt att kontakter mellan företagen, myndigheterna, sammanslutningar och allmänheten inte formaliseras i onödan. En anpassning bör ske till omständigheterna i det enskilda fallet.

2.3.12 Länsstyrelsen i Stockholms län: Förslaget om ett informations- och samrådsförfarande som skall föregå behandlingen av en anmälan eller ansökan tillstyrks. Ordalydelsen — — — bör dock ändras så att det klart framgår att informations- och samrådsfrågan inte skall behandlas schablonmässigt utan att hänsyn skall tas till omständigheterna i varje särskilt fall.

I anmälningsärenden skall länsstyrelsen samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i ärendet. Det är angeläget att dessa samråd kan ske så snabbt och enkelt som möjligt, särskilt i rutinärenden och i ärenden av mindre vikt.

2.3.13 Länsstyrelsen i Södermanlands län: — — — delar utredningens uppfattning om det angelägna i att bred information i miljöfrågor lämnas allmänheten så tidigt som det är praktiskt möjligt, särskilt då det är fråga om stora och omgivningspåverkande anläggningar. De föreslagna reglerna är emellertid så ambitiösa, att länsstyrelsen ställer sig tvivlande till om det går att leva upp till den tänkta ambitionsnivån. Såväl företag som länsstyrelsen kommer att ställas inför stora krav och svåra avvägningsfrågor. Detta gäller inte minst länsstyrelsen, som skall bedöma, vilket informations- och samrådsbehov som kan föreligga. I många fall kan företagets förebärande av sekretesskrav i fråga om exempelvis produktion, i det tidiga informationskedet är fråga om, innebära särskilda problem. Länsstyrelsen vill också betona att utredningens förslag kan komma att leda till ökad formalisering och byråkratisering, samt att handläggningstiderna för ärendena kan komma att öka väsentligt. — — —

— — — Det bör därför övervägas, om inte lagtexten i 12 § a bör omarbetas — mildras — i vissa avseenden, så att inte kraven blir större än att myndigheterna och företagen kan klara erforderlig information i de verkligt stora och betydelsefulla miljöskyddsärendena.

Länsstyrelsen anser vidare att det knappast kan vara meningsfullt att den som planerar miljöfarlig verksamhet före ansökan eller anmälan skall tvingas inhämta råd och anvisningar från såväl naturvårdsverket som länsstyrelsen.

— — — Första stycket 12 § a bör därför ändras till innebörden att råd och anvisningar skall inhämtas från länsstyrelsen som vid behov kan påkalla bistånd från naturvårdsverket och samråda med hälsovårdsnämnd.

— — — Länsstyrelsen konstaterar att även 17 § ML innehåller vissa avvagningsfrågor. Således sägs i andra stycket: Om det är nödvändigt för utredningen i ärendet kan länsstyrelsen etc. Troligen avses härmed att i väsentliga och betydelsefulla fall av miljöfarlig verksamhet skall de, som kan beröras härav, beredas tillfälle att yttra sig före beslut. Ordvalet (nödvändigt) synes inte tillämpligt, då det antyder något objektivet påvisbart medan det i realiteten är en bedömningsfråga.

2.3.14 Länsstyrelsen i Östergötlands län: — — — Det förefaller vidare onödigt att den som vill påbörja eller väsentligt ändra miljöfarlig verksamhet som är förprövningspliktig före ansökan skall inhämta råd och anvisningar från både länsstyrelsen och naturvårdsverket. Samråd med länsstyrelsen borde vara fullt tillräckligt. — — —

De föreslagna formerna för information och samråd synes oklara. Det förefaller föga meningsfullt att kräva att ett företag skall informera och eventuellt även hålla sammanträde på platsen i ett så tidigt skede som utredningen tänkt sig. Det borde i stället räcka att företagaren ifråga samråder med länsstyrelsen varefter ansökan inges. Sedan ansökningshandlingarna eventuellt kompletterats kungörs ärendet. I kungörelsen kan tid för sammanträde med information från sökanden meddelas. Efter det att skriftväxling avslutats sker sammanträde med parterna. Ny besiktning hålls endast om det framstår som nödvändigt.

2.3.15 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Den föreslagna samrådsplikten är i och för sig önskvärd. Underlåtenhet att fullgöra samrådsskyldigheten är enligt förslaget osanktionerad. Det oaktat är det värdefullt att sådan skyldighet skrivs in i lagen. Det bör emellertid vara fullt tillräckligt att samråd sker endast med länsstyrelsen. I de fall länsstyrelsen önskar erhålla synpunkter från naturvårdsverket bör detta kunna ske utan att samråd med naturvårdsverket föreskrivs i lagen.

Det informationsförfarande, som enligt utredningens förslag skall föregå ansökans resp. anmälan behandling, synes något komplicerat. Det borde räcka att sökanden samråder med länsstyrelsen varefter ansökan eller anmälan inges. Sedan handlingarna kompletterats kungörs ärendet. I kungörelsen

kan tid för information från sökanden och sammanträde utsättas. Detta sammanträde bör i princip ledas av prövningsmyndigheten. Sedan skriftväxling avslutats sker sammanträde med parterna. Ny besiktning kan härvid hållas om detta framstår som nödvändigt.

2.3.16 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Beträffande de delar av författningsförslaget som rör prövningen ställer länsstyrelsen sig mycket tveksam till större delen av den föreslagna lydelsen av 12 a §. — — — Det förefaller märkligt att naturvårdsverket, som föreslås få klar partställning, skall påverka utformningen av en ansökan. Ett samråd med länsstyrelsen borde vara fullt tillräckligt.

— — — Vidare föreslås företagaren bli skyldig att före ansökan eller anmälan bereda kommuner, myndigheter, sammanslutningar, orsbefolkning och enskilda personer möjlighet att påverka densamma. Detta kommer — — — att medföra stora praktiska problem. Förslaget bäddar för en omfattande korrespondens innan sökanden kommit in med ärendet till prövningsmyndigheten. Detta kommer sannolikt att uppfattas som besvärande för sökanden, som vanligtvis inte vill offentliggöra sina planer förrän ett färdigt förslag föreligger. Dessutom skulle prövningen försvåras om remissinstanserna band upp sig redan i detta skede.

Det sagda skall inte tolkas så att länsstyrelsen motsätter sig ett vidgat samråds- och informationsförfarande — tvärtom. Men detta bör i stället ske under inledningsskedet av myndighetens behandling av ansökan/anmälan. Bestämmelserna om samråd bör därför i tillämpliga delar föras över till 17 §.

— — —

2.3.17 Länsstyrelsen i Kalmar län: — — — I de flesta fall torde här samråd med länsstyrelsen vara fullt tillräckligt. I övrigt är de former för information och samråd som anges i denna paragraf oklara. Länsstyrelsen anser det väsentligt att det kommer till stånd en ökad information om miljöfarlig verksamhet och att det därmed också ges ökade möjligheter att framställa synpunkter och önskemål om denna. För att information och eventuellt sammanträde på platsen skall kunna ge avsett resultat bör vetenskapen om verksamheten och dess eventuella effekter vara relativt fullständig. Det förefaller därför mindre meningsfullt att informera på det sätt som utredningen tänkt sig i ett alltför tidigt skede. Det borde räcka att sökanden efter samråd med länsstyrelsen på sätt som sker i planärenden inger ansökan. Sedan ansökningshandlingarna eventuellt kompletterats kungörs ärendet. I kungörelsen kan tid för information från sökanden och tid för sammanträde anges. Sådan information och eventuellt sammanträde bör hållas i god tid innan tid för slutligt yttrande till prövningsinstansen har gått ut enligt kungörelsen. Sedan skriftväxlingen avslutats sker sammanträde med parterna. Ny besiktning hålls endast om det framstår som nödvändigt. Genom ett sådant förfaringsätt får allmänheten tillfälle att ställa frågor och sökanden får möjlighet att

rätta till eventuella missförstånd i ett betydligt tidigare skede i handläggningen än med nuvarande system.

2.3.18 Länsstyrelsen i Blekinge län: — — — ställer sig positiv till ett ökat samrådsförfarande i enlighet med vad som föreslås i 12 a § första stycket miljöskyddslagen.

— — — Risk föreligger dock att en omfattande skriftväxling fördröjer projekteringstiden och beslutsprocessen med fördyringar som följd. Sökanden kan uppfatta förfarandet som besvärande, då man ofta inte vill offentliggöra sina planer förrän ett färdigt förslag föreligger. Det kan knappast heller vara realistiskt att räkna med att remissinstanserna kan inta sin slutliga ställning i ett så pass tidigt skede. — — —

Länsstyrelsen föreslår i stället att den som avser att utföra förprövningspliktig verksamhet inledningsvis samråder med naturvårdsverket och länsstyrelsen varefter ansökan/anmälan inges. Sedan ansökningshandlingarna eventuellt kompletterats kungörs ärendet. I kungörelsen bör tid för information från sökanden och för sammanträde utsättas. Prövningsmyndigheten bör leda sådant vidgat samråds- och informationsförfarande. Sedan skriftväxling avslutats hålls sammanträde med parter och andra berörda, varvid ny besiktning om så erfordras kan företas.

2.3.19 Länsstyrelsen i Kristianstads län: — — — anser att det av utredningen i 12 a § föreslagna samråds- och informationsförfarandet helt bör utgå, eftersom ett tillämpande därav skulle leda till en omfattande byråkratisering och väsentligt ökad tidsåtgång för genomförande av ett miljöskyddsärende. Det kan inte vara rimligt att en sökande blir skyldig att innan ansökan inges inhämta råd och anvisningar från såväl naturvårdsverket som länsstyrelsen. Ett samrådsförfarande med länsstyrelsen torde vara fullt tillräckligt. I mer komplicerade fall är det naturligt att länsstyrelsen tar kontakt med naturvårdsverket för samråd, vilket är en självklarhet som det synes överflödigt att lagstifta om.

Sista stycket i ovannämnda paragraf, dvs. att utövare skall på lämpligt sätt bereda enskilda personer tillfälle att framställa önskemål om åtgärder och försiktighetsmått, synes direkt olämpligt. Ett sådant förfaringsätt torde inte bidra till att få till stånd en konstruktiv behandling av frågan om lämpliga miljöskyddsåtgärder.

Det föreslagna samråds- och informationsförfarandet innan ansökan inlämnas bör ersättas med erforderliga föreskrifter om samråd och information med den förändringen att länsstyrelsen bör avgöra informationens omfattning och verkställande. Om sammanträde befinnes nödvändigt bör detta hållas så snart som möjligt efter det att ansökan inlämnats och alltså varken så som utredningen föreslår innan denna tidpunkt eller så som nu sker vid koncessionsärenden efter det att såväl myndigheter som sakägare avgett skriftliga yttranden. Koncessionsnämndens sammanträden synes närmast va-

ra en kvarleva från tidigare lagstiftnings mer formella domstolsförfarande och knappast nödvändiga vid en administrativ tillståndsprövning.

2.3.20 Länsstyrelsen i Hallands län: Beträffande frågan om samråd och information delar länsstyrelsen utredningens uppfattning att kommuner, myndigheter, sammanslutningar och allmänhet bör få ökade möjligheter att sätta sig in i verkningarna av en planerad miljöfarlig verksamhet. Det föreslagna samråds- och informationssystemet bör ge ökade möjligheter att på ett tidigt stadium beakta frågor, som regleras av annan närliggande lagstiftning exempelvis räddningstjänst enligt brandlagen. Reglerna för samråd och information — — — bör emellertid kunna förenklas och förtydligas. Det synes exempelvis knappast ändamålsenligt att den som planerar en provningspliktig verksamhet skall inhämta råd och anvisningar både från naturvårdsverket och länsstyrelsen. Det borde räcka med att samråd sker med länsstyrelsen, som därvid kan förmedla synpunkter från naturvårdsverket.

2.3.21 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Förslaget om en utökad informationsplikt — — — kan i stort sett tillstyrkas. Lagtexten kan dock inge uppfattningen att även tillkomsten av relativt små anläggningar skall föregås av omfattande och tidskrävande information. Av betänkandet — — — framgår dock att utredningen inte tänkt sig en sådan tolkning. Lagförslaget bör därför justeras så att detta framgår av den slutliga lagtexten. Sökande eller anmälare föreslås — — — vara skyldig att i god tid innan ansökan och anmälan inges inhämta råd och anvisningar från naturvårdsverket och länsstyrelsen. Denna skyldighet bör kunna begränsas till att avse endast råd och anvisningar från länsstyrelsen.

2.3.22 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: — — — Ett samråd med länsstyrelsen borde vara fullt tillräckligt. De former för information och samråd som anges i samma paragraf är för övrigt oklara. Enligt länsstyrelsens uppfattning kan den utvidgade informationsplikten rimligen endast avse större verksamheter. Detta bör komma till direkt uttryck i lagtexten. Vidare bör det ankomma på länsstyrelsen att leda informationssammanträden och svara för annonsering i lokaltidningar m. m.

2.3.23 Länsstyrelsen i Värmlands län: — — — Det kan t. ex. inte anses vara nödvändigt att vid förberedelserna av ett ärende samråda med både statens naturvårdsverk och länsstyrelsen.

2.3.24 Länsstyrelsen i Västmanlands län: — — — Föreskrifterna i paragrafen förefaller onödigt detaljerade och det finns risk att ett tungt system tillskapas.

Att detta egentligen inte varit utredningens avsikt framgår av avsnitt 5.3.1. I stället har man avsett att informations- och samrådsfrågan i ett tidigt skede

skall läggas i länsstyrelsens hand. Detta bör emellertid klart komma till uttryck i lagtexten. Som utredningen påpekar är det viktigt att det ökade samrådsförfarandet inte formaliseras. Länsstyrelsen bör i varje enskilt fall ha möjlighet att bestämma informationens omfattning. Relativt snart kommer praxis för detta att ha utbildats.

I samma paragraf föreskrivs obligatoriskt samråd med naturvårdsverket och länsstyrelsen. Också detta förefaller vara onödigt. Naturvårdsverket kan knappast vara intresserat att förhandsdiskutera alla ärenden. Länsstyrelsen bör få ansvaret för att verket blir inkopplat på ett tidigt stadium i större eller kontroversiella ärenden.

2.3.25 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: — — — tillstyrker i princip att regler om förhandsinformation införs men föreslår att de görs enklare och klarare än i utredningens förslag. Exempelvis borde det räcka att den som vill påbörja en miljöfarlig verksamhet inhämtar råd och anvisningar från en instans, nämligen länsstyrelsen. Naturvårdsverket kan sedan kopplas in när så bedöms önskvärt. Den obligatoriska informationen bör kunna lämnas samtidigt och på samma sätt till kommuner och myndigheter och till sammanslutningar och ortsbefolkning och samtliga intressenter bör ha möjlighet att därvid framföra önskemål om verksamheten innan ansökan slutligt utformas. Där offentligt sammanträde skall hållas, eventuellt efter länsstyrelsens bestämmande, bör det anordnas av huvudmannen för verksamheten och inte — — — av länsstyrelsen. Underrättelse om den tilltänkta verksamheten bör av prövningsmyndigheten tillställas ägarna till de fastigheter som gränsar till den där verksamheten skall bedrivas. För att detta skall underlättas bör uppgift om vilka dessa fastigheter är obligatoriskt ingå i ansökan eller anmälan.

2.3.26 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Det tidiga informationsförfarandet i prövningsärenden på länsnivån tillstyrks i huvudsak. Detta får dock inte bli alltför stelt och omständligt utan måste i någon mån få anpassas till omständigheterna. — — —

2.3.27 Länsstyrelsen i Västerbottens län: — — — Bestämmelsen förefaller onödigt byråkratisk och kan vara vilseledande. Samråd med länsstyrelsen borde här vara tillräckligt. Länsstyrelsen kan ju ändå i tveksamma fall samråda med naturvårdsverket om detta skulle visa sig vara nödvändigt.

I fråga om informationsskyldigheten föreslår utredningen att innan anmälan eller ansökan inges till länsstyrelsen respektive koncessionsnämnden skall företagaren medverka till att information om verksamhetens omfattning, utformning och störningar ur miljösynpunkt lämnas till sammanslutningar som verksamheten kan beröra och till ortsbefolkning. Utredningen har tänkt sig att det skall kunna ske vid sammanträde, genom ortspressen eller på annat lämpligt sätt. Enligt länsstyrelsens mening bör all dylik information ledas av prövningsmyndigheten. I tillståndsärenden bör koncessionsnämnden kunna

uppdra åt länsstyrelsen att ombesörja erforderlig information. I många fall torde kungörelseförfarande vara tillräcklig information om planerade verksamheter.

2.3.28 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Den föreslagna lydelsen av 12 a § finner länsstyrelsen vara mer långtgående än som anges i specialmotiveringen. Länsstyrelsen delar de synpunkter som anförs i specialmotiveringen. Lydelsen av 12 a § bör ändras så att avsikten med samråds- och informationsplikten tillgodoses utan onödig byråkratisering. Normalt bör samråd med länsstyrelsen vara tillräckligt. Därvid bör även behovet av sammanträde eller annan form av information för allmänheten diskuteras. Vid behov bör då även kommunens eventuella synpunkter på informationsbehovet beaktas.

2.3.29 Eskilstuna kommun: — — — Den uppfattning utredningen i anslutning härtill uttrycker i den allmänna motiveringen om vikten av tidigare kontakter mellan företagen och berörda myndigheter, delar kommunen. Lagtexten återspeglar dock inte helt utredningens uppfattning. Således sägs i 12 a § andra stycket att företagen i samråd med länsstyrelsen skall kontakta bl. a. kommunen när förutsättningarna för verksamheten i stort har klarlagts. Enligt kommunens uppfattning bör kontakt på tidigast möjliga stadium tas också med kommunen. I 12 a § första stycket bör därför föreskrivas samrådsskyldighet inte bara med naturvårdsverket och länsstyrelsen, utan också med hälsovårdsnämnden i den kommun dit verksamheten avses lokaliseras. En positiv följd av att den kommunala tillsynsmyndigheten på detta sätt blir informerad är bl. a. att den nödvändiga kopplingen till kommunens översiktliga planering kan göras på ett tidigt skede.

2.3.30 Falkenbergs kommun: — — — Det bör inte ankomma på den sökande att i detta skede ingå i polemik med allmänhet och aktionsgrupper. Kungörandet bör i stället ankomma på prövningsmyndigheten genom någon form av kungörelse eller remissförfarande och berörda sammanslutningar, myndigheter och enskilda personer sålunda ha att till prövningsmyndigheten inge sina synpunkter i ärendet.

2.3.31 Gislaveds kommun: — — — Införandet av ett informations- och samrådsförfarande som ett led i förprovningssystemet är angeläget och kan innebära bättre möjligheter för framför allt allmänheten att få insyn i ärendena och därmed möjlighet till påverkan. Enligt kommunens mening bör dock primärkommunernas inflytande på tillståndsprovningen förstärkas, förslagsvis genom att bestämmelser finns om att kommunens yttrande regelmässigt skall inhämtas i samrådsförfarandet.

2.3.32 Göteborgs kommun: I fråga om de föreslagna informations- och samrådsreglerna anser kommunen att hälsovårdsnämnden alltid bör höras, även i

fråga om enkla anmälningsärenden. Detta är nödvändigt för att hälsovårdsnämnden skall kunna utföra de föreslagna tillsynsuppgifterna.

2.3.33 Kungsbacka kommun: I förslagets 12 a § bör begreppet "väsentligen ändra" preciseras. Uttrycket synes oklart, och kan därför ge anledning till tolkningssvårigheter.

2.3.34 Malmö kommun: — — — anser att det föreslagna informations- och samrådsförfarandet bör införas. Särskild vikt bör fästas vid hälsovårdsnämndernas roll i planeringsskedet.

Kommunen har funnit att behandling av miljövårdsärenden stundom försvåras på grund av att ägandeförhållandena är oklara. Kommunen vill därför föreslå att dessa svårigheter undanröjs genom någon åtgärd, exempelvis införandet av någon form av depositionsavgift för utövaren av miljöfarlig verksamhet.

2.3.35 Skellefteå kommun: Det informations- och samrådsförfarande som utredningen föreslår, och som skall föregå behandlingen vid förprövande myndighets handläggning av ansökan/anmälan är vällovligt. Texten i förslagets 12 § a tredje stycket bör dock göras tydligare . . . "skall företagare medverka till att information . . . Här bör klart framgå vem som är ansvarig för informationen.

2.3.36 Stenungsunds kommun: — — — Remisstiden för de organ som skall yttra sig vid prövning måste dock förlängas i förhållande till nuvarande ordning. Tidpunkt för företagets informationskyldighet bör förläggas före samrådsförfarandet — — —.

2.3.37 Strängnäs kommun: — — — finner det vidare av stor betydelse att utredningen föreslår regler för ökat samråd och förbättrad information. Kommunen anser emellertid att samrådsförfarandet bör vara så ordnat att kommunerna redan inför klarläggandet av förutsättningar för miljöfarlig verksamhet får avge synpunkter däröver. I uppräkningsen — — — borde därför även ingå hälsovårdsnämnden i egenskap såväl av lokal tillsynsmyndighet enligt ML som kommunal myndighet ur hälsoskyddshänseende.

2.3.38 Sundsvalls kommun: — — — det är angeläget att kommunen kan komma in på ett så tidigt stadium som möjligt.

I ett etableringsärende är väl också förhållandet det, att företagare redan från början tar kontakt med den kommun som berörs av verksamheten för att ta reda på planförutsättningar m. m. för lokalisering av en miljöstörande verksamhet inom kommunen. Om det gäller att ändra en redan pågående verksamhet, som dock ej innebär en väsentlig ändring, kan däremot möjligen

kontakterna med kommunen komma först efter det att råd och anvisningar inhämtats från naturvårdsverket och länsstyrelsen.

Eftersom det sålunda är en viktig förutsättning att lokaliseringsfrågan diskuterats före det en miljöstörande verksamhet skall etableras, är det för sent att låta kommunen komma in först efter det förutsättningarna i övrigt i stort sett skulle ha klarlagts.

Kommunen föreslår därför att bestämmelserna omformas så att kommunen får vara med redan på ett tidigt stadium.

2.3.39 Södertälje kommun: I 12 a § bör det även framgå på vilket eller vilka sätt som enskilda personer kan framföra sina önskemål om åtgärder eller försiktighetsmått i de fall informationsmöten inte kommer till stånd genom länsstyrelsens försorg.

2.3.40 Vilhelmina kommun: — — — Syftet är att ge allmänheten och kommuner för att ta några exempel möjlighet att på ett tidigt stadium kunna sätta sig in i problemen och kunna påverka verksamhetens lokalisering och utformning.

Det senare bedömer kommunen som tillfredsställande eftersom kommunen och allmänheten står för den lokala kännedomen och därför ofta har stora möjligheter att bedöma vilka eventuella problem som kan uppstå vid den miljöfarliga verksamheten.

2.3.41 Västerviks kommun: — — — Utredningsförslaget att naturvårdsverket som tillsynsmyndighet har möjlighet att besluta att ett "anmälningssärende" hos länsstyrelsen skall överlämnas till koncessionsnämnden för tillståndsgivning får dock förhoppningsvis den effekten att en länsstyrelseprövning ej kommer att ske i panik och enbart ur regionalpolitiska synpunkter.

2.3.42 Åre kommun: Det föreslagna samråds- och informationsförfarandet ser kommunen också positivt på. Kommunen anser det riktigt att detta befästes i lagtexten så att "utövaren" av den planerade verksamheten vet vad han har att rätta sig efter.

Kommunen anser det också viktigt att allmänheten, i likhet med förslaget, informeras innan den miljöprövande myndigheten behandlar ärendet.

2.3.43 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: I vad avser förslaget om ett utvidgat informations- och samrådsförfarande har kommittén intet väsentligt att erinra — dock bör påpekas att från flera håll understrukits nödvändigheten av att hälsovårdsnämnden höres, innan länsstyrelsen fastställer kontrollprogram, inte minst med hänsyn till hälsovårdsnämndens tillsynsuppgifter enligt förslaget. Det utvidgade

informations- och samrådsförfarandet vid förprovning kommer också att ställa krav på ökade insatser från hälsovårdsnämndernas sida.

2.3.44 Svenska naturskyddsföreningen: — — — Föreningen tillstyrker — — — men vill betona att det i ett motivuttalande till lagtexten måste slås fast att detta inte innebär någon inskränkning i den redan i dag rådande skyldigheten för alla som ämnar inleda miljöfarlig verksamhet att samråda med tillsynsmyndigheterna.

Enligt föreningens mening är det viktigt att de personer, organisationer och myndigheter som kan komma att beröras av planerad miljöfarlig verksamhet får kännedom om denna på ett så tidigt stadium som möjligt. Utredningens förslag om vidgad samråds- och informationsplikt för företagarna är därför välkommet och tillstyrks av föreningen. Enligt föreningens mening bör det klart utsägas att det är länsstyrelsen som ansvarar för att informationssammanträden kommer till stånd. Protokoll skall föras vid sådant sammanträde och bli offentlig handling. I förberedelserna för prövningsmyndighetens handläggning av en ansökan eller anmälan skall också enligt föreningens mening ingå en minst tre veckor lång utställning av handlingarna. Under utställningstiden inkomna synpunkter skall bli en del av underlagsmaterialet och beaktas vid provningen.

I sammanhanget måste betonas att vidgad information från företagarens sida och/eller ett informationssammanträde i länsstyrelsens regi inte kan ersätta — — — miljökonsekvensbeskrivningar — — —.

2.3.45 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: — — — ställer sig — — — tveksamt till den nya lagstadgade informationsplikten — som förslaget nu är utformat. Gällande lagstiftning ger förvisso ett mycket gott utrymme för allmänhetens insyn och argumentation. Det är också till fördel för såväl industriföretag som myndigheter att allmänheten inte bara är väl informerad utan även förstår den ofta komplicerade tekniskt/naturvetenskapliga information som lämnas i samband med ett prövningsärende. En information rätt utformad och lämnad vid rätt tidpunkt, kan undanröja många missförstånd och t. o. m. underlätta ett projekts genomförande.

Den föreslagna utformningen av 12 § kan dock ge incitament till förlängda förhandlingar — speciellt som länsstyrelserna i förslaget ej ges någon instruktion om hur den stipulerade informationsaktiviteten skall utformas. Praktiska riktlinjer för länsstyrelserna måste därför utarbetas. Detta ger en garanti för en likartad handläggning över hela landet. — — — Förbundets förslag är följande:

”Den som vill påbörja eller väsentligen ändra miljöfarlig verksamhet som är förprovningsskyldig enligt denna lag, skall i god tid innan ansökan eller anmälan därom inges inhämta råd och anvisningar från länsstyrelsen.

I samband med att ansökan eller anmälan ges in till koncessionsnämnden

resp. länsstyrelsen skall företagaren medverka till att information rörande verksamhetens omfattning, utformning och störningar ur miljösynpunkt lämnas sammanslutningar och enskilda, som verksamheten kan komma att beröra, samt ortsbefolkningen vid särskilt sammanträde, genom ortspresen eller på annat lämpligt sätt.

Länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas får enligt gällande regler bestämma att sammanträde skall anordnas.”

Förbundet förutsätter, precis som utredningen, att en fullständig information — — — skall krävas enbart i större tillståndsärenden.

2.3.46 Centralorganisationen SACO/SR: — — — är positiv till ett ökat samrådsförfarande i enlighet med vad som föreslås i 12 a § första stycket. Den ökade informationsskyldigheten enligt tredje stycket är enligt centralorganisationens mening likaså i och för sig positiv, men det finns dock en påtaglig risk att detta förfarande kan fördröja projekteringstid och beslutsprocess på ett sätt som innebär avsevärda fördröjningar.

2.3.47 Landsorganisationen i Sverige: — — — vill i detta sammanhang understryka vikten av vad som utredningen föreslår rörande information och samråd i anslutning till förprovning. Det är väsentligt att organisationerna ges möjlighet till samråd och information om miljöskyddsärende för att kunna använda besvärsrätten i bevakningen av medlemmarnas totalmiljö.

2.3.48 Kooperativa förbundet: Med hänsyn till att nuvarande förhållanden inte är tillfredsställande anser KF att utredningens förslag om utvidgad informationsskyldighet bör accepteras trots den ökade belastningen på företagen som följer härav. Värdet av informationen ökar ju tidigare den ges. Av hänsyn till målgrupperna måste informationen begränsas till en översiktlig presentation av den planerade verksamheten, tänkbara miljöskyddsåtgärder samt positiva och negativa effekter på miljön. Härav följer att någon skyldighet att i detalj redovisa tekniska lösningar och miljöeffekter varken kan eller bör föreligga. Därför bör av förarbetena klart framgå att den lämnade informationen inte binder företaget i det fortsatta utvecklingsarbetet samt att brott mot informationsskyldigheten icke föreligger enbart på grund av att ej redovisade lösningar slutligen väljes.

För att bli meningsfull och nå fram måste informationen såväl vad avser omfattning som innehåll anpassas till de tilltänkta åtgärdernas miljöskadande effekter. Om i lag eller riktlinjer ges föreskrifter för informationens utformning finns risk för att i många fall informationsplikten blir formellt uppfylld utan att syftet uppnås samtidigt som i andra fall informationen blir onödigt betungande. Man kan ej heller bortse från att framför allt i anmälningsärenden kan förekomma fall där information icke erfordras. KF finner att den icke forbundna lösning utredningen valt är att föredra. I enskilda ärenden kan det dock vara svårt för företagen att avgöra hur informationsplikten

skall fullgöras eller om information kan underlåtas. KF föreslår därför att länsstyrelsen på begäran i enskilt ärende skall meddela anvisningar för informationens utförande samt att länsstyrelse skall äga rätt befria från informationsplikt i de ärenden där information ej erfordras.

2.3.49 Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet: Beträffande det föreskrivna samrådet i samband med förprovning bör det framgå av lagtexten att samråd med hälsovårdsnämnden är obligatoriskt.

2.3.50 Lantbrukarnas riksförbund: — — — Avsikten är att allmänheten, sammanslutningar, kommuner och myndigheter skall få möjlighet att på ett tidigt stadium sätta sig in i verkningarna av en planerad verksamhet och kunna påverka verksamhetens lokalisering och utformning ur miljösynpunkt.

LRF ställer sig tveksamt till möjligheterna att uppnå denna målsättning, men vill inte motsätta sig det föreslagna syftet under förutsättning att det inte medför orimliga krav på den som vill utöva viss verksamhet.

2.3.51 Sveriges fritidsfiskares riksförbund: — — — ställer sig vidare positivt till det av utredningen föreslagna — — — införandet av ett informations- och samrådsförfarande som skall föregå ansökningens och anmälningens behandling vid den förprovande myndigheten. Det framstår som en svår brist i miljöskyddslagstiftningen att inte allmänheten, sammanslutningar, kommuner och myndigheter från början getts denna möjlighet att på ett tidigt stadium erhålla information om och sätta sig in i effekterna av en planerad miljöfarlig verksamhet. Mycket av den miljöförstörelse som skett skulle härigenom ha kunnat undvikas eller mildras.

2.3.52 Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: — — — För att säkerställa att — — — naturvårdsverket verkligen ges möjlighet att överlämna anmälningens ärenden till koncessionsnämnden bör direkt anges att länsstyrelse alltid skall samråda med naturvårdsverket innan ett anmälningens ärende avgöres.

2.3.53 Omgivningshygieniska avdelningen vid statens naturvårdsverk: Enligt vår erfarenhet har miljöfrågorna ofta kommit in på ett så sent stadium i planeringsprocessen att en förutsättningslös diskussion med utgångspunkt i miljöaspekten inte kunnat genomföras. Det är viktigt att miljömedicinska aspekter kommer in på ett så tidigt stadium som möjligt i planeringsprocessen.

När det gäller samråds- och informationsförfarandet i övrigt ställer vi oss tveksamma till om de föreslagna reglerna skapar tillräckliga förutsättningar för att ge berörda sammanslutningar och enskilda möjlighet att påverka beslutsprocessen. Erfarenheterna visar, att det knappast är möjligt för berörd tredje part att direkt i samband med t. ex. ett av länsstyrelsen anordnat offentligt möte hinna sätta sig in i de ofta komplexa problemen på ett sådant

sätt att man kan presentera så väl underbyggda argument att de kan bli beaktade. En uppföljning i flera steg parallellt med den fortlöpande planeringen borde prövas för att effektivisera informationsutbytet.

2.3.54 Skånes handelskammare: — — — Beträffande informations- och samrådsplikten bör en uttalad målsättning vara att denna skall kunna resultera i en förkortad tid för hanteringen av ärenden hos myndigheterna.

2.3.55 Stockholms läns landsting: — — — tillstyrker utredningens förslag att den som planerar en miljöfarlig verksamhet skall medverka till att Ortsbefolkningen och berörda sammanslutningar före ansökan till koncessionsnämnden eller anmälan till länsstyrelsen får information om verksamhetens omfattning, utformning och miljöstörningar. Även förslagen om samråd med naturvårdsverket, länsstyrelsen och berörda kommuner och myndigheter kan tillstyrkas.

2.3.56 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Jönköping: Införandet av ett informations- och samrådsförfarande som ett led i förprövningssystemet är ett vällovligt försök att komma till rätta med framför allt allmänhetens insyn och möjlighet att påverka miljöskyddsärenden. Enligt länsavdelningens mening bör dock kommunernas inflytande på tillståndsprövningen förstärkas i första hand, exempelvis genom att sätta som krav att kommunens yttrande regelmässigt skall inhämtas i samrådsförfarandet.

2.3.57 Kalmar läns naturvårdsförbund: Kravet på att den som ansöker om förprövning skall informera Ortsbefolkning, sammanslutningar och liknande om verksamhetens omfattning, utformning och störningar ur miljösynpunkt — — — är utmärkt, men det måste framgå av lagtexten att sökanden skall sträva efter att göra informationen begriplig för vanliga människor. En uppenbar fara med att låta sökanden ansvara för informationen är att miljöolägenheterna undervärderas.

Lydelsen i 12 a § att "utövaren skall på lämpligt sätt bereda enskilda personer tillfälle att till honom framställa önskemål" osv. måste enligt vår mening ändras till "bereda enskilda personer, föreningar, organisationer och liknande tillfälle att".

2.3.58 Gotlands handelskammare: — — — vill även tillstyrka utredningens förslag till ett nytt informationsförfarande. Allmänhet, sammanslutningar, kommuner och myndigheter ges ökade möjligheter att tidigt sätta sig in i verkningarna av en planerad miljöfarlig verksamhet för att kunna påverka lokalisering och utformning med hänsyn till kravet på miljöskydd. — — — Men kammaren vill dock i anslutning till detta avsnitt av betänkandet uttala sin bestämda uppfattning, att den särskilt lagfästa informationsplikten måste tillämpas på sådant sätt, att handläggningstiderna förkortas och icke för-

längs. Det är enligt kammarens mening en förutsättning för att kunna acceptera det breddade informationsansvaret.

2.3.59 Kronobergs och Blekinge handelskammare: — — — vill starkt betona vikten av att detta förfarande inte byråkratiseras och formaliseras med ökade handläggningstider och onödig pappersexercis som följd. I stället bör de redan etablerade kontaktvägarna — formella och informella — utgöra ett viktigt element i det dagliga arbetet även i framtiden.

2.3.60 Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare: — — — Det tänkta informations- och samrådsförfarandet kan accepteras under förutsättning att det icke göres så invecklat att uppskov med investeringsbeslut ger konkurrenser i andra länder uppenbara kostnadsfördelar.

2.3.61 Utvecklingsfonden i Gotlands län: — — — För undvikande av missförstånd föreslås textändring i författningsförslagets 12 a § första stycket ”inhämtas råd och anvisningar från naturvårdsverket och länsstyrelsen”.

Utvecklingsfonden vill särskilt understryka betydelsen av att effektiva samråd kommer till stånd och att förutsättningar ges för en snabb och god information. Därmed kan förhoppningsvis planerade projekt mot vilka invändningar reses på ett tidigt stadium korrigeras så att effektivitetsförluster och fördringar i görligaste mån undviks.

2.3.62 Boliden Metall AB: Den nyttillkomna paragrafen om informationsplikt (12 a §) innebär ett i förhållande till vår erfarenhet onödigt formaliserat förfarande. Det är angeläget att kontakter med berörda myndigheter kan tas och fortgå på ett informellt sätt, i synnerhet i inledningsfasen av ett förprövningsärende. Först då ansökan inlämnats finns alla relevanta handlingar tillgängliga, varför den föreskrivna informationen ”i god tid innan ansökan eller anmälan ges in” inte alltid är möjlig på ett formellt riktigt sätt. Dessutom vill vi förorda att informationsplikten gentemot myndigheterna begränsas till länsstyrelsen.

2.3.63 Mo och Domsjö AB: — — — Man kan konstatera att i dag är tiden för handläggning av ett koncessionsärende så lång att det i allmänhet finns mycket god tid för intresserade att ta del av de handlingar, som sökanden lämnat in. Förfarandet får inte innebära ytterligare tidsutdräkt.

2.3.64 Naturvårdsdirektörens förening: — — — Ett samråd med länsstyrelsen bör vara tillräckligt, då länsstyrelsen vid behov kan rådfråga naturvårdsverket. I övrigt är de former för information och samråd som anges i nämnda paragraf oklara. Det förefaller föga meningsfullt att kräva att ett företag skall informera och eventuellt även hålla sammanträde på platsen i ett så tidigt skede som utredningen tänkt sig. Enligt föreningens uppfattning borde

det räcka att företagaren ifråga samråder med länsstyrelsen varefter ansökan inges. Sedan ansökningshandlingarna eventuellt kompletterats kungörs ärendet. I kungörelsen kan tid för särskild information från sökanden och sammantråde utsättas, där det bedöms motiverat. Nämnda verksamheter bör i princip ledas av prövningsmyndigheten. Det bör dock i tillståndsärenden kunna uppdragas åt länsstyrelsen att sköta nämnda frågor. Sedan skriftväxlingen avslutats sker sammantråde med parterna och besiktning, om detta anses befogat.

2.4 Beslutsunderlag, miljöeffektbeskrivningar m. m.

Miljöskyddsutredningen har föreslagit att prövningsmyndighetens skyldighet att sörja för fullständig utredning borde kompletteras med en utvidgad skyldighet för den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet att beskriva de miljöeffekter som verksamheten medför eller kan befaras medföra. Enligt utredningen skall utövaren även vara skyldig att lämna förslag till bl. a. skyddsåtgärder och begränsningar av verksamheten. Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Flera instanser framhåller dock att förslagen inte är tillräckligt långtgående.

Se bl. a. 13 § ML i utredningens lagförslag.

2.4.1 Justitiekanslern: I BT-Kemi-fallet tog tillåtighetsprövningarna mycket lång tid. Detta berodde till största delen på ärendets komplexitet och stora omfattning men till en del också på bolagets sätt att förhålla sig. Bolaget tillämpade enligt många bedömares mening en medveten förhållningstaktik. Ansökningshandlingarna var ofullständiga. Bolaget efterkom visserligen föreläggande om komplettering men också det tillkommande materialet var ofullständigt. Myndigheten hade alltså att på nytt begära komplettering som också den, när den väl inkom, visade sig behäftad med brister osv.

De korrekationsmedel som anvisas i 13 § miljöskyddslagen är vitesföreläggande och avhjälpande av bristen på sökandens bekostnad. Båda föga effektiva. När det gäller vite kan ju företaget förväntas invända att kompletteringen faktiskt ingavs inom föreskriven tid och att den såvitt företaget kunde bedöma innehöll de nödvändiga uppgifterna. Att anlita utomstående torde långt ifrån alltid medföra tidsvinst. Utredningen har ägnat detta dilemma endast obetydlig uppmärksamhet. I den föreslagna lydelsen av 13 § heter det emellertid att prövningsmyndigheten i föreläggande om komplettering kan utsätta, förutom vite, påföljd att ärendet avgörs i befintligt skick. Detta är en förbättring.

2.4.2 Svea hovrätt: Det har från olika håll anförts att det beslutsunderlag som är tillgängligt för prövningsmyndigheten ofta är bristfälligt. Man har sålunda bl. a. diskuterat om det inte finns skäl att efter amerikansk förebild ålägga den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet att re-

divisa s. k. miljöeffektbeskrivningar. Utredningen har i enlighet med direktiven övervägt frågan och föreslagit vissa ändringar av bestämmelserna om vad ansökan skall innehålla. Hovrätten har inte någon erinran mot dessa förslag. Emellertid har kritiken till stor del avsett det förhållandet att prövningsmyndigheten endast har att ta ställning till ett utarbetat förslag medan alternativ, exempelvis beträffande lokalisering, inte utan förnyad ansökan kan komma under myndighetens bedömning. Någon ändring i detta hänseende innebär utredningens förslag inte. Enligt hovrättens mening finns det skäl att ta fasta på den framförda kritiken. För att effekterna av miljöstörande verksamhet skall kunna bli föremål för en allsidig bedömning bör olika alternativ kunna vägas mot varandra. Hovrätten ifrågasätter därför om prövningsmyndigheten inte bör få möjlighet att ålägga sökanden att presentera alternativ för den sökta verksamheten.

2.4.3 Kammarkollegiet: — — — I detta sammanhang har av utredningen — — — särskilt nämnts de i USA föreskrivna s. k. environmental impact statements. Utredningen har funnit ett system uppbyggt med det amerikanska som modell alltför omfattande och speciellt för att införlivas med den svenska lagstiftningen. De fordringar på ansökans eller anmälans innehåll som uppställs i utredningsförslaget kan också i de flesta fall sägas fullt ut uppfylla skäligena krav på miljöeffektbeskrivningar. Krav på mera utförliga utredningar blir knappast motiverade, när det gäller de anmälningssärenden som länsstyrelsen kommer att besluta i. I den mån det i andra ärenden kan visa sig befogat att införskaffa mera ingående utredningar, bör koncessionsnämnden kunna föranstalta härom med tillämpning av 14 § miljöskyddslagen.

2.4.4 Lantbruksstyrelsen: — — — Så kallade miljökonsekvensbeskrivningar enligt amerikansk förebild anser lantbruksstyrelsen ej behövliga för jordbruksverksamhet. Nuvarande system ger tillräckliga möjligheter att allsidigt belysa jordbruksärenden. En fördel med s. k. miljökonsekvensbeskrivningar kan dock vara att ärendenas inte bara negativa utan också positiva effekter från miljösynpunkt kan bli belysta och att hänsyn också kan tas till andra faktorer än rent företagsekonomiska, biologiska och tekniska sådana.

2.4.5 Koncessionsnämnden för miljöskydd: — — — De ändrade bestämmelserna om innehållet i ansökan eller anmälan (13 § ML) torde inte innebära någon egentlig förändring mot vad som redan nu tillämpas beträffande ansökningar — — — . Nämnden ifrågasätter dock, om förslaget att i kompletteringsföreläggande skall kunna utsättas påföljd att ärendet avgöres i befintligt skick — — — är förenligt med stadgandet i 14 § första stycket ML att koncessionsnämnden skall sörja för fullständig utredning av ärenden som kommer under nämndens prövning. — — —

2.4.6 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — anser det angeläget att denna modernare syn på miljöskyddet får komma till uttryck i lagens tillåtlighetsregler. Detta kan exempelvis ske så att 5 § ges en förtydligad lydelse enligt vilken särskild hänsyn tas till arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av de skadeverkningar som en störning orsakar. Med sådan innebörd skulle 5 § verksamt kunna bidra till att prövningen av utsläpp i framtiden blev mer recipientanpassad än vad som hittills ibland varit fallet. — — —

I överensstämmelse med ovanstående föreslår länsstyrelsen vidare att andra punkten i den föreslagna 13 § ML formuleras så att det klart framgår att en ansökan eller anmälan även skall innehålla uppgifter om varaktigheten av de skadeverkningar som den planerade verksamheten kommer att orsaka.

2.4.7 Länsstyrelsen i Kronobergs län: — — — anser att utredningen inte givit frågan om krav på "redogörelse för miljöpåverkan" — — — en tillfredsställande behandling.

Att beskriva alla de tänkbara miljöeffekter som följer av en planerad verksamhet och att redovisa alla realistiska alternativ för att nå samma syfte och miljöeffekterna av dessa, måste betraktas som självklarheter i en samhällsplanering som strävar mot en ekologisk grundsyn. Det bör åligga myndigheterna att ta fram sådant beslutsunderlag.

Enligt den föreslagna lydelsen av 13 § punkt 2, skall ansökan/anmälan innehålla beskrivning av arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten medför eller kan befaras medföra. Detta är enligt länsstyrelsens uppfattning ändå ett steg i rätt riktning. Det är dock oklart om med störning även avses synergistiska och kumulativa effekter med redan befintliga utsläpp.

2.4.8 Länsstyrelsen i Blekinge län: I 13 § förslaget till miljöskyddslag anges att ansökan eller anmälan om förprovning bl. a. skall innehålla beskrivning av arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten medför eller kan befaras medföra.

Utredningen har icke närmare än så angett vilka krav på redogörelse för miljöpåverkan som avses. Det är oklart om med störning även avses samverkande (synergistiska) och sammanlagda (kumulativa) effekter. — — —

2.4.9 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Innehållet i den föreslagna 13 § punkt 2 synes enligt länsstyrelsens uppfattning kunna medföra vissa tolkningsproblem. Framför allt är det tveksamt vad som innefattas i begreppet "räckvidden". Länsstyrelsen anser att punkt 2 bör förtydligas så att klara gränser kan uppsättas när det gäller kraven på ansöknings- och anmälningshandlingarnas innehåll.

2.4.10 Botkyrka kommun: — — — Genom att beskriva miljöeffekterna av en viss verksamhet belyses både kort- och långsiktiga direkta och indirekta

fysiska, ekonomiska och sociala effekter av verksamheten i fråga. Förhoppningsvis blir då eventuella miljörisker kända och kan utgöra underlag för beslut. Något direkt förslag om miljöeffektbeskrivning har ej kommit från utredningens sida. Kommunen anser att miljöeffektbeskrivning skall föregå alla större verksamheters förprovning. — — —

2.4.11 Eskilstuna kommun: — — — För att ge prövningsmyndigheten möjlighet att av sökanden begära in kompletterande underlag, utöver vad som framgår av den föreslagna lydelsen i 13 § tredje stycket, föreslår kommunen att i lagtexten tas in en generell befogenhet för prövningsmyndigheten av ungefärlig lydelse: "Uppfyller handlingarna ej vad som föreskrives i första stycket eller är handlingarna annars otillräckliga som underlag för prövning . . ."

2.4.12 Norrtälje kommun: Det synes positivt att man i lagen inför en skyldighet att i ansökan skall angivas de miljöeffekter som uppstår på grund av den sökta verksamheten samt vilka åtgärder och begränsningar som skall företas i ett vidare perspektiv för att förebygga olägenheter.

2.4.13 Stockholms kommun: — — — Det är en förbättring att det i lagen inför en utvidgad skyldighet att i ansökan ange miljöeffekter på grund av den miljöfarliga verksamheten samt skyddsåtgärder och begränsningar för att förebygga eller avhjälpa olägenheter.

2.4.14 Södertälje kommun: — — — anser det väsentligt att en ansökan som inte är fullständig kompletteras innan den provas och inte avgörs i befintligt skick för såvitt inte utgången i ärendet är helt klar. Sista meningen i 13 § i författningsförslaget bör ha samma lydelse som den nuvarande. Vidare anser kommunen det borde vara möjligt att avslå en ansökan som är ofullständig.

2.4.15 Täby kommun: — — — föreslår att s. k. miljöeffektbeskrivningar skall införas. Sådana används i USA sedan flera år — — — och har även införts i en del andra länder. Det är ju till sist ändå miljöeffekterna som såväl förprovningen som tillsynen gäller och därför är det en beskrivning av dessa som bör vara den viktigaste grunden för förprovningen.

2.4.16 Svenska naturskyddsföreningen: — — — Det är visserligen sant att prövningsmyndigheten med stöd av gällande lag har möjlighet att kräva relativt omfattande underlagsmaterial, men det finns ingenting i lagen som säger att prövningsmyndigheten regelmässigt skall göra detta. Det är en av de väsentliga brister som råder f. n. Enligt föreningens mening måste ett så komplett underlagsmaterial tas fram i varje ansökningsärende att allmänheten har chans att sätta sig in i frågan och bedöma vad den sökta verksamheten får för miljökonsekvenser. För detta erfordras många gånger ett betydligt fylli-

gare material än det prövningsmyndigheten, som ofta har erfarenhet av liknande ärenden, anser sig behöva. Med nuvarande och av utredningen föreslagna krav på underlagsmaterial finns det risk för att materialet blir alltför tekniskt och svårgenomträngligt för alla utom experter. — — —

— — — Detta visar enligt föreningens mening att miljökonsekvensbeskrivningar behövs i Sverige lika väl som i USA — — —. Innan de tas i bruk i Sverige behöver de emellertid anpassas till svenska behov, till svensk rätts-tradition och till svenskt prövningsförfarande. Enligt föreningens mening måste initiativ omgående tas i utredningen eller regeringen för att genom forskning få till stånd erforderligt utvecklingsarbete. En del i detta arbete måste vara att skapa klara regler om att alternativredovisningar skall kunna krävas och att miljökonsekvensbeskrivningar skall kunna granskas vid offentliga utfrågningar etc. Inom ramen för detta utvecklingsarbete bör också övervägas om miljökonsekvensbeskrivningar skall krävas vid alla pröv-ningsärenden eller om användningen kan inskränkas till framför allt principi-ella frågor och större ärenden. Under alla förhållanden måste lagtexten sedan resultatet av dessa överväganden föreligger formuleras, på sådant sätt att det klarare framgår när miljökonsekvensbeskrivningar skall göras. Det är inte tillfyllest att låta prövningsmyndigheten från fall till fall mer eller mindre godtyckligt avgöra om en miljökonsekvensbeskrivning skall krävas eller inte, vilket skulle bli fallet om nuvarande eller av utredningen föreslagna regler följs.

2.4.17 Centralorganisationen SACO/SR: Förslaget till utformning av 13 § tillstyrkes. Dock borde utredningen här på ett mera utförligt sätt ha redovisat och exemplifierat innehållet i de krav på miljöeffektbeskrivning som skall åtfölja ansökan. Sådan effektredovisning skall beskriva alla tänkbara miljöef-fekter, som följer av den tilltänkta åtgärden. Vidare skall alla realistiska al-ternativ för att nå samma syfte redovisas.

2.4.18 Sveriges industriförbund: — — — godtar att det i författningstexten ges utrymme för den i 13 § meddelade preciseringen av vad en ansökan bör innehålla, dock med förbehållet att texten i anslutning till punkt 2 i första stycket bör arbetas om.

— — — Förbundet vill därför föreslå följande formulering:

”2. Beskrivning av arten av de störningar som verksamheten väntas med-föra samt bedömning av styrkan och räckvidden av dessa störningar.”

Orden ”begränsning av verksamheten” i punkten 3 är överflödiga efter-som de inte utgör annat än en exemplifiering av vad som sägs med formule-ringen ”skyddsåtgärder . . . och försiktighetsmått i övrigt”. Det är för öv-rikt inte att vänta att sökanden skall föreslå en begränsning av verksamheten om inte förhållandena är klart och tydligt exceptionella.

2.5 Parallell handläggning enligt byggnads- och miljöskyddslagstiftningen

De remissinstanser som direkt uttalar sig i frågan delar utredningens bedömning att beträffande en och samma anläggning parallell handläggning bör kunna ske av lokaliseringsfrågan enligt 136 a § byggnadslagen och tillståndsfrågan enligt miljöskyddslagen.

Se 9 § ML i utredningens lagförslag.

2.5.1 Koncessionsnämnden för miljöskydd: — — — Den föreslagna ändringen i 9 § andra stycket ML, innebärande att lokaliseringsprövning enligt 136 a § byggnadslagen m. m. inte skall omöjliggöra en parallell handläggning vid koncessionsnämnden, tillstyrkes. Nuvarande utformning av lagrummet har i många fall medfört att prövningen enligt ML onödigtvis försenats.
— — —

2.5.2 Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning: — — — En parallell handläggning enligt båda lagarna skulle spara tid och rekommenderas av stiftelsen.

2.5.3 Länsstyrelsen i Värmlands län: — — — tillstyrker att koncessionsnämnden för miljöskydd får rätt att pröva ärenden enligt 136 a § BL parallellt med regeringens prövning.

2.5.4 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Utredningen föreslår vidare att koncessionsnämnden skall få möjlighet att parallellt med regeringens prövning av 136 a § byggnadslagen fortsätta handläggningen av ett koncessionsärende. Förfarandet synes kunna bidra till att avsevärt förkorta handläggningstiderna. — — —

2.5.5 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: Förbundet tillstyrker — — — förslaget att koncessionsnämnden får rätt att samtidigt med regeringen handlägga ärenden som faller under 136 a § BL. — — —

2.5.6 Skånes handelskammare: — — — För näringslivet är det av särskild vikt att handläggningstiden kan förkortas. Man bör därför även eftersträva att de ärenden som prövas jämlikt både miljöskyddslagen och 136 a § byggnadslagen behandlas enligt de två lagarna parallellt.

2.6 Igångsättningsmedgivande

Flertalet remissinstanser är positiva till eller har inte något att erinra mot miljöskyddsutredningens förslag att medgivande till att påbörja vissa arbeten skall kunna lämnas innan prövningen av tillståndsfrågan i sin helhet slutförts. Ett fåtal av de hörda är emellertid kritiska mot förslaget och hänvisar

bl. a. till att ett igångsättningsmedgivande negativt skulle kunna påverka den slutliga prövningen.

Se 17 a § ML i utredningens lagförslag.

2.6.1 Riksåklagaren: Vad beträffar igångsättningstillstånd enligt den föreslagna 17 a § torde reservationerna "synnerliga skäl talar för" och "uppenbart att verksamheten kommer att anses tillåtlig" innehålla tillräcklig säkerhet för att ett sådant tillstånd inte meddelas som sedan binder myndigheten vid den slutliga prövningen.

2.6.2 Kammarrätten i Stockholm: Förslaget att särskilt beslut om igångsättningsmedgivande skall kunna meddelas vill kammarrätten inte motsätta sig, eftersom sådant medgivande skall få lämnas endast då synnerliga skäl föreligger.

2.6.3 Brottsförebyggande rådet: BRÅ ställer sig kritiskt mot förslaget till rätt till igångsättningsmedgivande.

— — — Utredningen har kopplat samman igångsättningstillståndet med förslaget om att avskaffa dispensinstitutet. De uppgifter utredningen lämnar angående dispensinstitutets användning som "täckmantel" för igångsättningsmedgivande tyder emellertid inte på att detta skett i någon större omfattning. — — —

— — — I övrigt bör behovet av igångsättningstillstånd kunna tillfredsställas genom den praxis med delbeslut som har utvecklats vid prövningsmyndigheten.

Utredningen har dessutom föreslagit att igångsättningsmedgivande i de flesta fall skall ges först efter det att ansökan kungjorts och berörda myndigheter och sakägare beretts tillfälle att yttra sig. Större delen av handläggningstiden av ärendet har då gått. Sökandena kan därför inte räkna med att göra någon större tidsvinst. Det är därmed troligt att de — icke så få — överträdelserna av bestämmelserna om förprövningstvång inte kommer att upphöra på grund av den föreslagna bestämmelsen. Av rättsliga avgöranden på den punkten framgår att arbetet ofta påbörjas i ett tidigare skede t. o. m. före det prövningsansökan har gjorts.

2.6.4 Statens naturvårdsverk: Med hänsyn till att dispensmöjligheten, som ibland har utnyttjats för att snabbt lösa angelägna frågor om igångsättande av miljöfarlig verksamhet, föreslås upphöra är det angeläget att prövningsmyndigheterna får möjlighet att lämna igångsättningsmedgivande. De restriktioner som utredningen föreslår för att koncessionsnämnden och länsstyrelserna skall kunna lämna sådant medgivande, bedömer naturvårdsverket vara tillfyllest för att förhindra olägenhet från miljöskyddssynpunkt. Naturvårdsverket tillstyrker därför utredningens förslag om igångsättningsmedgivande.

2.6.5 Koncessionsnämnden för miljöskydd: — — — Också förslagen om igångsättningsmedgivande — — — bör enligt koncessionsnämndens mening genomföras. Möjligheten att lämna igångsättningsmedgivande kan bl. a. få stor betydelse för sådana brådsnkande företag för vilka dispensförfarandet nu kan utnyttjas för att få till stånd en snabb prövning.

2.6.6 Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning: Igångsättningsmedgivande skulle på ett tillfredsställande sätt minska den nu rådande stelbentheten i handläggning av tillståndsärenden enligt ML. Genom ett sådant medgivande kan byggnationer i begränsad skala komma till stånd i fall där tillåtligheten är klar, trots att villkoren i detalj inte hunnit fastställas.

2.6.7 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — tillstyrker förslagen att anmälningsskyldig verksamhet inte skall få påbörjas förrän s. k. besked föreligger, och att länsstyrelsen i särskilda fall skall kunna medge igångsättnings-tillstånd.

2.6.8 Länsstyrelsen i Södermanlands län: — — — ställer sig positiv till utredningens förslag att igångsättningsmedgivande skall kunna lämnas. I ett mycket begränsat antal fall kan det vara till väsentlig fördel ur såväl miljöskyddssynpunkt som ur företags- och samhällsekonomisk synpunkt att anläggningsverksamhet får påbörjas innan miljöskyddsfrågan slutligt prövats. Särskilt i ärenden där lokaliseringsfrågan prövats enligt 136 a § BL, vilket normalt tar avsevärd tid och föregås av omfattande utredningar och flera allmänna sammanträden, kan skäl finnas att denna möjlighet utnyttjas. Även i anmälningssärenden kan i enstaka fall behov föreligga att lämna igångsättningsmedgivande.

Skillnaden i skrivningen i 49 § ML första och andra styckena beträffande igångsättningsmedgivande i tillstånds- respektive anmälningssärenden synes oförklarlig. Såväl besked i anmälningssärende som igångsättningsmedgivande i sådant ärende bör bli gällande först sedan beslutet vunnit laga kraft. I dessa fall synes i allmänhet skäl saknas att förordna att beslutet skall lända till efterrättelse omedelbart. För beslut enligt 40 § ML måste dock nuvarande ordning gälla.

2.6.9 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Länsstyrelsen ges emellertid tillfälle att meddela igångsättningsstillstånd. Detsamma gäller koncessionsnämnden i tillståndsärenden. I vissa fall kan detta vara till fördel. Störningar från en befintlig miljöfarlig verksamhet kan t. ex. tidigare undanröjas eller minskas genom att reningsanläggningen på detta sätt snabbare kan börja byggas. Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag angående igångsättningsstillstånd.

2.6.10 Länsstyrelsen i Örebro län: Möjligheterna att lämna igångsättnings-

medgivande innan besked lämnas bör endast ges i de fall det är fråga om mindre ändring av pågående verksamhet. Detta för att eliminera riskerna för urholkning av lagstiftningen.

2.6.11 Länsstyrelsen i Jämtlands län: — — — anser att det i vissa fall — framför allt i brådskande lokaliseringsstödsärenden — kan vara av betydelse att sådant medgivande kan lämnas. Förutsättningen bör dock vara att igångsättningsmedgivande endast skall ges när det är uppenbart att det inte föreligger några risker från miljöskyddssynpunkt. Det bör också understrykas att förfarandet skall tillämpas med restriktivitet. Om så inte sker finns risk för att grundtanken i prövningssystemet — förprovningen — förfelas.

2.6.12 Länsstyrelsen i Västerbottens län: — — — Utredningen föreslår också att prövningmyndighet skall ges möjlighet att besluta om igångsättningsmedgivande. Enligt länsstyrelsens mening bör ett dylikt förfarande — förutsatt att det tillämpas med varsamhet — kunna bidra till att påskynda igångsättningen av till exempel ur sysselsättningssynpunkt angelägna företag.

2.6.13 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Förslaget att besked måste avvaktas före påbörjande är lämpligt och tillstyrks. Förslaget om igångsättningsstillstånd tillstyrks. Restriktiv tillämpning förutsätts.

2.6.14 Karlskoga kommun: — — — Trots att det understryks att restriktivitet skall ske vid tillämpningen kan man fråga sig om inte det faktum att möjligheten förefinnes kan komma att verka urholkande på lagstiftningen.

Det torde vara bättre om prövande myndigheter tillfördes sådana resurser att ärendena kunde prövas inom sådan rimlig tid att igångsättningsmedgivande blev överflödigt.

2.6.15 Svenska naturskyddsföreningen: — — — uttryckte — — — oro för att ett igångsättningsmedgivande i vissa fall skulle kunna komma att påverka den slutliga prövningen eller i varje fall minska tilltron till denna. — — —

Föreningens — — — oro kvarstår alltjämt. Även i dag är föreningen mycket tveksam till att prövningmyndigheten skall ges möjlighet att ge igångsättningsmedgivande. Föreningens tveksamhet förstärks också av det faktum att de situationer — byggande av externa reningsanläggningar vid befintlig miljöfarlig verksamhet — där igångsättningsmedgivandet i första hand var tänkt att användas inte längre är lika vanligt förekommande som under lagens första år. Då behovet av igångsättningsmedgivande sålunda synes minska samtidigt som det blir allt viktigare att stärka tilltron till miljöskyddslagen gör att föreningen för sin del avstyrker att förslaget genomförs.

2.6.16 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: — — — ansluter sig ävenledes till förslaget om s. k. igångsätt-

ningsmedgivande. Den restriktiva tillämpning av detta institut som motiven synes förorda förefaller alldeles omotiverad. — — —

2.6.17 Kooperativa förbundet: — — — vill understryka att möjligheten till igångsättningstillstånd i vissa fall kan vara av stort värde, förutom i ärenden som prövats enligt 136 a § byggnadslagen även vid prövningar av om- och tillbyggnader av befintliga anläggningar. I sistnämnda fall är det regelmässigt fråga om förbättringar av det befintliga miljöskyddet. Även om några meningsskiljaktigheter inte föreligger beträffande önskvärldheten av åtgärderna kan prövningen av detaljvillkoren dra ut på tiden. I dessa fall vore det till fördel både för företaget och miljöintressena om förberedelsearbeten kunde komma igång snabbare med stöd av ett igångsättningstillstånd.

2.6.18 Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län: — — — Det synes dock tveksamt om det är lämpligt att låta vissa arbeten enligt 17 a § påbörjas utan hinder av att ärendet inte prövats slutligt.

2.6.19 Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: Föreslagna 17 a § angående igångsättningsmedgivande tillstyrkes. Det torde inte föreligga någon nämnvärd risk för att alltför tidig igångsättning skulle binda myndigheterna vid deras prövning.

2.7 Fördelning av förprövningspliktiga ärenden m. m.

Mot utredningens förslag till fördelning av förprövningspliktiga ärenden mellan koncessionsnämnden och länsstyrelserna synes flertalet remissinstanser inte ha något att erinra. En del instanser bl. a. huvuddelen av länsstyrelserna anser att flera ärendetyper borde flyttas från koncessionsnämnden till länsstyrelserna. Andra remissinstanser pekar på miljöfarliga verksamheter som enligt deras mening borde vara förprövningspliktiga, t. ex. olika trafik- anläggningar och vissa kraftledningsanläggningar.

2.7.1 Riksrevisionsverket: En central myndighet kan skaffa sig en avsevärt högre kompetens i miljöskyddsfrågor än vad man kan göra på regional nivå. Detta gäller frågor om såväl miljöskyddsteknik och miljöeffekter som ekonomi. Samtidigt har man på regional nivå större kunskaper om de regionala och lokala förhållanden som bör påverka ställningstaganden i miljöskyddsfrågor. Viktiga kriterier vid en fördelning av prövningen av miljöfarlig verksamhet mellan central och regional nivå är enligt RRVs mening miljöfarlighet, miljöeffekternas geografiska begränsning och den miljötekniska utvecklingen. Tillgång till utvecklad och vedertagen miljöskyddsteknik inom en bransch är t. ex. skäl att låta prövningen ske på regional nivå.

Mot denna bakgrund anser RRV att en fördelning av förprövningsärenden mellan koncessionsnämndsprövning och länsstyrelseprövning inte bör ses som någon slutlig lösning. Allteftersom miljöskyddstekniken och kunskaper-

na om miljöeffekter utvecklas bör fördelningen förändras. Det bör enligt RRVs uppfattning närmast ankomma på naturvårdsverket att aktualisera förändringar i fördelningen mellan koncessionsnämndsprovning och länsstyrelseprovning.

En viktig aspekt i samband med provning på länsstyrelsenivå är enhetligheten i besluten mellan olika län och regioner. Givetvis bör lokala och regionala förhållanden beaktas, men i övrigt skall man kunna räkna med att en anläggning bedöms likartat oberoende av i vilket län den skall ligga. En viktig förutsättning härvidlag är att det finns centralt utfärdade anvisningar för länsstyrelsernas provning rörande de branscher som det här gäller. För att ge ökad tyngd åt sådana anvisningar bör det övervägas att i miljöskyddskungörelsen under rubriken "Förfarandet vid länsstyrelserna" föreskriva att naturvårdsverket skall utfärda anvisningar för sådan provning.

2.7.2 Lantbruksstyrelsen: I detta sammanhang får lantbruksstyrelsen också framhålla att verksamhet som nu ej tillståndsprövas enligt miljöskyddslagstiftningen i fortsättningen bör prövas. Här kan exempelvis nämnas väg- och kraftledningsföretag.

2.7.3 Koncessionsnämnden för miljöskydd: — — — har inte heller funnit anledning till erinran mot att fördelningen av de förprovningsskyldiga ärendena mellan tillstånd och anmälan sker i huvudsak på sätt föreslagits i bilagan 4 i betänkandet.

2.7.4 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Med det förprovningssystem som utredningen föreslår kan såväl länsstyrelsen som naturvårdsverket påkalla koncessionsnämndens provning av anmälningspliktig verksamhet. Med hänsyn härtill behöver förteckningen över generellt tillståndspliktig verksamhet ej göras alltför omfattande. Vid den slutliga utformningen av miljöskyddskungörelsen bör därför övervägas, om inte ytterligare förenkling kan ske genom att fler ärenden förs över till länsstyrelserna så att förteckningen över tillståndspliktig verksamhet enligt miljöskyddslagen kunde fås att mer överensstämma med verksamhet, för vilken föreligger provningsplikt enligt 136 a § byggnadslagen.

2.7.5 Länsstyrelsen i Östergötlands län: — — — anser att ytterligare ärenden bör föras över till länsstyrelserna. Med det system som nu föreslås kan såväl länsstyrelsen som naturvårdsverket påkalla koncessionsprovning av en verksamhet. Med hänsyn härtill saknas skäl att göra listan på verksamheter som generellt skall prövas av koncessionsnämnden alltför omfattande.

Många provningsärenden rörande tung industri är relativt enkla och skulle kunna prövas av länsstyrelserna. Enligt länsstyrelsens uppfattning skulle listan med tillståndspliktiga industrier enligt miljöskyddslagen — — — kunna fås att mer överensstämma med de verksamheter för vilka föreligger prov-

ningsplikt enligt 136 a § byggnadslagen — — —. Härigenom skulle systemet ytterligare kunna förenklas samtidigt som möjligheterna till decentralisering bättre tillvaratogs.

2.7.6 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Förprovning bör dessutom krävas för husfabriker, för ytbehandling genom trumling inom metallindustrin samt för anläggning för förbränning av döda sällskapsdjur.

2.7.7 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Fördelning av ärendegrupper mellan koncessionsnämnden och länsstyrelsen är självfallet beroende av de resurser för ändamålet som ställs till respektive myndigheters förfogande. Bortsett från detta finns det knappast anledning att göra listan över tillståndspliktig verksamhet längre än vad som kan anses nödvändigt med hänsyn till ärendegruppens normala svårighetsgrad, eftersom såväl länsstyrelsen som naturvårdsverket föreslås kunna påkalla tillståndsprövning av en anmälningspliktig verksamhet.

2.7.8 Länsstyrelsen i Kalmar län: Enligt länsstyrelsens mening bör vissa justeringar kunna göras i 2 § MK som anger de generellt tillståndspliktiga anläggningarna. En del verksamheter inom de tillståndspliktiga anläggningarna kan vara relativt enkla och skulle därför kunna prövas av länsstyrelsen. Exempel på anläggningar som skulle kunna undantas från generell tillståndsplikt är gruva eller anrikningsverk, sockerfabrik, stärkelsefabrik och verkstadsindustri med en tillverkningsyta överstigande 5000 m².

I förteckningen över anmälningspliktiga verksamheter enligt 6 § MK bör vissa justeringar sannolikt aktualiseras. Exempelvis bör det ökande antalet fiskodlingar bli föremål för provning genom anmälan. Även anläggningar eller verksamheter som inte finns upptagna i förteckningen, men ändå är av betydelse ur miljösynpunkt, bör kunna bli föremål för samma provning i de fall då länsstyrelsen finner anledning att påkalla sådan.

2.7.9 Länsstyrelsen i Blekinge län: — — — Ett flertal ärendegrupper som det nu krävs koncessionsnämndens tillstånd för föreslås i stället bli anmälningspliktiga till länsstyrelsen. Då såväl länsstyrelsen som naturvårdsverket föreslås kunna påkalla koncessionsprovning av en anmälningspliktig verksamhet, saknas enligt länsstyrelsens uppfattning skäl att göra listan på generellt tillståndspliktiga verksamheter alltför omfattande. — — —

2.7.10 Länsstyrelsen i Kristianstads län: — — — har inte tagit ställning till — — — förslaget till fördelning av förprövningsärenden mellan koncessionsnämnden och länsstyrelsen m. m. utan förutsätter att detta förslag, som innebär en ändring av miljöskyddskungörelsen, remissbehandlas i särskild ordning. Länsstyrelsen vill dock redan nu påpeka att täkt av fast berg, grus m. m. helt saknas bland föreslagna förprövningspliktiga verksamheter. Mo-

tivering härför har ej lämnats.

2.7.11 Länsstyrelsen i Malmöhus län: — — — vill dock ifrågasätta om gruppen av fabriker eller andra inrättningar som ej får anläggas utan koncessionsnämndens tillstånd måste vara så omfattande som utredningen föreslår. Det är numera sällan fråga om nyetablering utan utvidgning eller ändring av befintliga anläggningar. Ofta är därför prövningen ej särskilt omfattande. Nära 10 års tillämpning av miljöskyddslagen har givit länsstyrelsen tillräcklig erfarenhet för att bedöma svårighetsgraden i förprövningsärenden. Decentraliseringssträvanden och möjligheten att skapa förutsättningar för en längre gående förenkling av provningssystemet bör tillvaratas. Med hänsyn härtill samt till att det föreslagna provningssystemet innebär att såväl länsstyrelsen som naturvårdsverket kan överlämna ett anmälningssärende till koncessionsnämnden för provning bör antalet tillståndspliktiga anläggningar kunna begränsas till sådana som är förprövningspliktiga enligt 136 a § i byggnadslagen.

2.7.12 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Den föreslagna uppdelningen av ärenden mellan koncessionsnämnden och länsstyrelsen tycks i stort vara väl avvägd — — —. Det kan möjligen ifrågasättas om inte flera typer av verksamhet skulle kunna behandlas av länsstyrelsen. Motivet härtill skulle vara att sådana ärenden på begäran av företagaren, naturvårdsverket eller länsstyrelsen alltid kan hänskjutas till koncessionsnämnden, för avgörande, medan ansökningsärenden hos koncessionsnämnden, oavsett hur obetydliga de är, aldrig kan delegeras till länsstyrelsen för avgörande.

Med föreslagen lydelse kommer 10 § miljöskyddskungörelsen fortfarande inte att innefatta infiltration av avloppsvatten i marken. Därför bör inskjutas att avloppsvatten av där angivet slag "ej får utsläppas i mark, vattendrag etc."

Hälsovårdsnämndens prövning av utsläpp av avloppsvatten borde kunna utökas till "avloppsvatten från upp till 5 hushåll, om det etc.". I vart fall bör antalet hushåll klart anges. Nuvarande uttryck, "enstaka hushåll", har medfört tolkningsproblem.

På liknande sätt borde hälsovårdsnämnden enligt 5 § kungörelsen kunna få medge tippning av upp till 2000 m³ muddermassor från områden som länsstyrelsen i särskild ordning angivit såsom icke förorenade av tungmetaller etc. Därmed skulle ett stort antal ärenden om fördjupning av småbåtshamnar kunna behandlas på lokal nivå. Ett förtydligande bör vidare ske i 5 § kungörelsen så att det klart framgår att paragrafen avser bl. a. dämpning av muddermassor. För närvarande kan lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten även tillämpas på sådan verksamhet. Den bör dock behandlas enligt miljöskyddslagen. Vidare bör muddring och muddertippning om möjligt prövas i ett sammanhang.

Tillkomsten av parkeringshus medför ofta så betydande miljöstörning att

en förprovning av länsstyrelsen är motiverad. Sådana anläggningar — över en viss angiven storlek — bör därför tas med i listan av anläggningar i 6 § miljöskyddskungörelsen.

2.7.13 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: — — — I princip bör den centrala miljöskyddsprovningen i första hand förbehållas verksamheter av intresse från rikssynpunkt dvs. sådana verksamheter som angivits i 136 a § byggnadslagen.

— — — Med hänsyn till att såväl länsstyrelsen som naturvårdsverket skall kunna påfordra provning av ett anmälningssak ärende inför koncessionsnämnden borde enligt länsstyrelsens uppfattning listan på tillståndspliktig verksamhet kunna göras kortare än vad som föreslagits. — — —

2.7.14 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Enligt länsstyrelsens uppfattning bör övervägas om ytterligare decentralisering och förenkling av provningsverksamheten kan ske genom att något begränsa antalet tillståndspliktiga verksamheter som kräver koncessionsnämndens tillstånd. Därigenom skulle ytterligare ärenden föras över till länsstyrelserna. Detta borde kunna ske utan risk eftersom både naturvårdsverket och länsstyrelsen kan påkalla koncessionsprovning.

2.7.15 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Genom slopandet av dispenssystemet kommer antalet ärenden troligen att öka hos koncessionsnämnden och framför allt hos länsstyrelserna. Då provningen vid koncessionsnämnden av i varje fall enklare och mera okomplicerade ärenden är tämligen formbunden och tidsödande, finns det skäl att föra över behandlingen av ytterligare ärenden till länsstyrelsens styrelse från koncessionsnämnden. Med det system som nu föreslås kan nämligen såväl länsstyrelsen som naturvårdsverket påkalla koncessionsprovning av en anmälningssak verksamhet. Det är därför enligt länsstyrelsens bedömning av vikt att man anpassar listan över generellt tillståndspliktiga verksamheter på ett sådant sätt att man uppnår en bättre avvägd arbets- och ansvarsfördelning mellan koncessionsnämnden å ena sidan och länsstyrelserna å den andra.

2.7.16 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: När det gäller fördelningen mellan tillståndsärenden, som prövas av koncessionsnämnden, och anmälningssak ärenden, som prövas av länsstyrelsen, medför de föreslagna reglerna att onödigt många frågor måste behandlas av koncessionsnämnden. Många ärenden även beträffande tung industri är relativt enkla och skulle mycket väl kunna prövas av länsstyrelserna. I första hand gäller detta när det är fråga om ändring av befintlig verksamhet. Länsstyrelsen föreslår att samtliga ändringar av normalt tillståndspliktiga verksamheter medför anmälningssak i stället för tillståndsplikt utom när angivna storleksgränser i gällande tillstånd över-skrids. På så vis kan koncessionsnämnden avlastas ett antal ärenden av mind-

re principiell vikt samtidigt som möjligheterna till decentralisering utnyttjas bättre. Eftersom både naturvårdsverk och länsstyrelse kan bestämma att ett anmälningsärende skall överlämnas till koncessionsnämnden för tillståndsprövning finns ändå garantier för att ändringar blir tillståndsprövade när så behövs.

2.7.17 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: — — — En schablonmässig uppdelning av förprövningsärenden mellan koncessionsnämnden och länsstyrelsen är dock svår att göra. Det förordas därför att endast ärenden enligt 136 a § byggnadslagen regelmässigt prövas av koncessionsnämnden, men att länsstyrelsen beträffande övriga anläggningstyper och verksamheter får befogenhet att i nära samråd med naturvårdsverket hänföra dessa till länsstyrelsen eller koncessionsnämnden, med beaktande av ärendets karaktär. Ett sådant förfarande främjar troligen effektiviteten i hanteringen av förprövningsärenden. Även samverkan med naturvårdsverket torde främjas.

2.7.18 Länsstyrelsen i Jämtlands län: — — — anser att ytterligare ärendetyper efter hand bör kunna överföras från koncessionsnämnden till länsstyrelserna.

2.7.19 Botkyrka kommun: — — — Större vägar, flygplatser och kraftledningar återfinns ej i miljöskyddslagstiftningen och är således ej förprövningspliktiga. I dag återfinns i el-lagen bestämmelser om framdragande eller begagnande av elektrisk starkströmsledning. För detta erfordras tillstånd som meddelas av regeringen eller av statens industriverk. Genom att en kraftledning kan medföra negativa effekter på människor, djur och växter faller det sig, enligt kommunens åsikt, naturligt att dylik verksamhet prövas enligt miljöskyddslagstiftningen. Större vägar och flygfält medför inte enbart bullerstörningar utan påverkar även till exempel grund- och ytvatten, djurliv osv. Kommunen anser att såväl kraftledningar som större vägar och flygplatser skall vara förprövningspliktiga enligt miljöskyddslagstiftningen.

— — — Något som i det föreliggande förslaget ej berörs är transporter till och från en förprövningspliktig verksamhet. Dessa kan bestå av olja eller andra miljöfarliga ämnen. Visserligen regleras transporter i viss mån av "Förordning om miljöfarligt avfall" (SFS 1975:346). I vissa fall upplever kommunen det som otillfredsställande att transporterna ej prövas i samband med verksamhetens övriga behandling. Transporterna i och för sig kan ju även medföra störningar av miljön, ex. oljetransporter. Kommunen föreslår att miljöskyddslagen kompletteras med regler för samtidig prövning av transporter till och från en förprövningspliktig verksamhet.

2.7.20 Kungsbacka kommun: I bilaga 4 har utredningen framfört förslag till fördelning av förprövningsärenden mellan tillstånd och anmälan. Enligt förslaget skall sten- och grustäkter ej längre anmälningsprövas. Kommunen fin-

ner detta olyckligt, då grustäktsverksamhet kan ge upphov till svåra omgivningshygieniska olägenheter t. ex. genom fordons- och maskinbuller, damning samt grundvattenförorening. Kommunen anser därför att det finns all anledning att behålla nuvarande ordning med prövningskyldighet för berg-, sten-, grus- och sandtäktsverksamhet. Härtill bör också jordtäktsverksamhet fogas.

2.7.21 Norrtälje kommun: I förslaget till fördelning av förprövningsärenden finns ej medtaget "större kraftledning", "flygplatser", hetvattenledningar m. m. Kommunen anser att dessa objekt är av en sådan karaktär att de bör förprövas enligt miljöskyddslagen.

2.7.22 Sundsvalls kommun: Gränsdragningen mellan ärenden, som skall prövas av koncessionsnämnden eller av länsstyrelse, synes ha bestämts i hög grad utifrån målsättningen att uppnå en ungefär oförändrad belastning på koncessionsnämnden. Detta kan möjligen vara en något tveksam metod. Enligt förslaget har dock naturvårdsverket en absolut rätt få ärenden överförda från länsstyrelse till koncessionsnämnden för tillståndsprövning. Kommunen anser i samband härmed att i lagens förarbeten bör uttalas att om hälsovårdsnämnd på grund av särskilda lokala omständigheter hos naturvårdsverket anhåller om att verket skall överföra ärende till koncessionsnämnden för tillståndsprövning så skall normalt en sådan framställning villfaras av verket.

2.7.23 Täby kommun: — — — Det är väl känt att större vägar och flygplatser medför omfattande störningar och dessa borde därför göras förprövningsskyldiga. Vidare borde även större kraftledningar obligatoriskt förprövas på grund av de risker för djur och växter som följer av de höga elektriska fältstyrkorna i omgivningarna.

Fortfarande finns ett antal "oprövade" företag kvar från tiden före miljöskyddslagens tillkomst. Det borde nu vara dags att införa bestämmelser i lagen om att dessa företag skall prövas så att man får en ordentlig kontroll även över dessa.

2.7.24 Centrälorganisationen SACO/SR: Eftersom både länsstyrelsen och naturvårdsverket föreslås kunna påkalla koncessionsprövning av en anmälningspliktig verksamhet, saknas skäl att göra listan på generellt tillståndspliktiga verksamheter alltför lång. Viss risk kan dock föreligga att resurserna vid koncessionsnämnden i alltför hög grad bindes vid prövning av ärenden som är av mindre betydelse från miljöskyddssynpunkt.

2.7.25 Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet: Miljöskyddskungörelsens utformning bör övervägas ytterligare. Således verkar den gräns (5000 m²) under vilken mekanisk verkstadsindustri ej skall behöva prövas för högt satt.

Enligt hälsovårdstjänstemännens erfarenheter kan större åkeriföretag som

är lokaliserade inom eller i närheten av områden för bostadsbebyggelse orsaka stora olägenheter. Det bör därför övervägas om inte dessa ofta mycket bullrande verksamheter borde förprövas.

Förbundet ifrågasätter även om inte täktverksamhet även fortsättningsvis bör bli föremål för förprovning.

Beträffande djurstallar med mindre än 100 djurenheter har i en hel del fall olägenheter för omgivningen uppstått. En av svårigheterna här är att byggnadslov ju inte erfordras för ekonomibyggnader för lantbruket. Eftersom nuvarande hälsovårdsstadga dessutom inte ger möjligheter till att påverka planerad verksamhet får hälsovårdsnämnden i planeringsstadiet nöja sig med att ge råd och rekommendationer. Detta förhållande har i vissa fall inneburit att då nämndens rekommendation inte följts har ingripande fått ske sedan anläggningen tagits i bruk vilket inte får anses tillfredsställande.

Förprovning bör därför ske av anläggningar ned till 20 djurenheter.

2.7.26 Vattenvärnet: Utredningen har i denna fas ej sett över 10 § miljöskyddslagen. Enligt Vattenvärnets mening bör emellertid ramen för förprovningstvången vidgas. Ej endast utsläpp av spillvatten bör kunna utlösa regeringsbeslut om förprovningstvång. Man måste i högre grad än tidigare beakta det fall att en planerad anläggning tar i anspråk stora mängder vatten som resurs i sin verksamhet. Behovet av stora kvantiteter vatten i en anläggning bör därför kunna utlösa en förprovning av den art som avhandlas i 10 § ML.

2.7.27 Naturvårdsdirektörers förening: — — — kan emellertid tänka sig att ytterligare ärenden förs över till länsstyrelserna som anmälningsärenden. Med det system som nu föreslås kan nämligen såväl länsstyrelsen som naturvårdsverket påkalla koncessionsprovning av en anmälningspliktig verksamhet. Med hänsyn härtill saknas enligt föreningens uppfattning skäl att göra listan på generellt tillståndspliktiga verksamheter alltför omfattande. Många provningsärenden rörande tung industri kan vara relativt enkla och skulle utan vidare kunna prövas av länsstyrelserna. Enligt föreningens uppfattning skulle listan med tillståndspliktiga industrier enligt miljöskyddslagen — — — kunna fås att mer överensstämma med de verksamheter för vilka föreligger provningsplikt enligt 136 a § byggnadslagen — — —. Härigenom skulle systemet ytterligare kunna förenklas samtidigt som möjligheterna till decentralisering bättre tillvaratogs. — — —

2.7.28 Boden, Luleå, Älvsbyn och Piteå kommuner i samråd: — — — anser att provningssystemet bör utformas i enlighet med utredningens förslag men att antalet provningspliktiga anläggningar kompletteras med verkstadsindustri av betydelse som understiger 5000 m², större garage och bensinstationer samt anläggningar för djurhållning av betydelse som understiger 100 djurenheter.

2.8 Särskild bevisregel

Miljöskyddsutredningens förslag om en särskild bevisregel lämnas utan erinran av flertalet hörda. Förslaget innebär att den som påbörjar miljöfarlig verksamhet utan att dessförinnan ha inhämtat föreskrivet tillstånd blir bevis-skyldig för att inträffade olägenheter inte beror på verksamheten. Flera re-missinstanser bl. a. miljöskadeutredningen tvekar när det gäller regelns till-lämplighet vid skadeståndstalan mot utövare av miljöfarlig verksamhet.

Se 17 b § ML i utredningens lagförslag.

2.8.1 Koncessionsnämnden för miljöskydd: — — — Den föreslagna bevisre-geln bedömer koncessionsnämnden vara av värde framför allt genom att den kommer att innebära en ökad motivation för att uppfylla förprövningsplik-ten.

2.8.2 Miljöskadeutredningen: — — — Regeln motiveras väsentligen av dess värde vid tillämpningen av tillåtlighetsreglerna i lagen — — — och från den-sa synpunkt synes det inte finnas något att invända mot den. Emellertid an-tyder motiven, närmast i förbigående — — —, att den skall bli tillämplig också då skadeståndstalan förs mot den miljöfarliga verksamheten. Man skulle alltså på grund av företagarens försummelse att söka tillstånd presu-mera ett orsakssammanhang med en inträffad miljöskada eller kanske rentav med ett förekommande missförhållande i miljön. Naturligtvis skulle detta in-nebära en förbättring i de skadelidandes situation, som i och för sig ligger i linje med de reformer som miljöskadeutredningen syftar till. Emellertid är det från skadeståndsrättslig synpunkt ett långtgående steg av stor principiell betydelse som föreslås, utan att betänkandet på något sätt diskuterar conse-kvenserna av en sådan regel. I litteraturen har visserligen påpekats tendenser till en sådan bedömning i skadeståndspraxis när en skyddsföreskrift av något slag åsidosatts — — —. Men det bör framhållas att i de nu avsedda fallen det varit fråga om bristfälligheter i fråga om anordningar, som varit ägnade att förebygga just den inträffade skadan; ett orsakssammanhang har alltså redan med hänsyn till skadeförloppet tett sig sannolikt. Om något sådant är inte fråga i de fall som miljöskyddsutredningen har i sikte.

Förebilder för den föreslagna bestämmelsen är vissa regler i vattenlagen, som går ut på att den som utan föregående domstolsprövning låtit utföra vat-tenföretag blir bevisskyldig beträffande de dessförinnan rådande förhållan-dena i vattnet — — —. Emellertid synes inte heller denna bevisskyldighet utan vidare kunna jämföras med den bevisregel som nu föreslås. Vattenlags-regeln tillämpas i en situation, där de rådande förhållandena i vattnet är av bestående art och också de faktiska omständigheterna vanligen ger ett starkt stöd för att vattensituationen i viss utsträckning påverkats av det förpröv-ningspliktiga företaget. De olägenheter som skulle omfattas av ML:s regel kan däremot inte sällan ha inträffat i det förflutna, kanske under relativt kort

tidrymd (t. ex. vissa personskador på grund av förgiftning eller buller); det förhållandet som påstås ha utlöst skadan kan ha varit av momentan natur och svårt att utreda i efterhand; och presumtionen skulle uppkomma redan då ett område "kan bli utsatt för störning genom verksamheten" — det skulle synbarligen inte ens behöva vara sannolikt att någon sådan påverkan förekommit, bara att den var möjlig. Att märka är här att skadeståndsregeln i miljöskyddslagen också omfattar skadefall som mycket väl kan ha naturliga orsaker — t. ex. sprickor i hus, vilka påstås bero på skakning från sprängning i trakten. Räckvidden av regeln beror visserligen till stor del av hur de citerade orden, och orden "förhållandenas natur", närmare kommer att tolkas i praktiken. Man får dock räkna med att en skadelidande med stöd av regeln kommer att kunna kräva skadestånd också i fall, där i verkligheten företaget inte (nämnvärt) bidragit till den inträffade skadan.

Det kan naturligtvis sägas att från preventionssynpunkt en regel som den föreslagna har sitt värde. Skadeståndspåföljden skulle emellertid träffa på ett sätt som ofta blir slumpartat och ibland obilligt hårt. I vart fall bör man tänka sig för väl, innan man på en viss punkt för in en sådan särpräglad princip i miljöskyddslagens ersättningssystem. Det är mera naturligt att lämna åt miljöskadeutredningen att ta upp frågan om lämpligheten av sådana presumptionsregler, när utredningen i enlighet med sina direktiv mera allmänt prövar reglerna om bevisning rörande samband mellan miljöskada och skadegörande handling.

Övervägande skäl synes alltså tala för att bevisregeln tills vidare inte bör gälla vid skadeståndskrav mot miljöfarliga företag.

2.8.3 Länsstyrelsen i Kronobergs län: — — — Den föreslagna bevisregeln — — — är bra, men bör även omfatta sådan miljöfarlig verksamhet som inte är förprövningspliktig.

2.8.4 Sundsvalls kommun: Den särskilda bevisregel med s. k. omvänd bevisbörda för företag, som startar miljöfarlig verksamhet utan tillstånd, som föreslås, tillstyrkes då den bör verka kraftigt återhållande när det gäller att starta verksamhet innan förprövning har skett.

2.8.5 Landsorganisationen i Sverige: Den diskussion som förs om särskild bevisregel finner LO intressant och värdefull och vill därför tillstyrka användandet av denna vid fastställandet av ansvar för uppkommen olägenhet. Det måste vara den som bedriver verksamhet som skall bevisa att det inte finns ett samband mellan föroreningen och verksamheten, och inte som nu att myndigheterna eller sakägare skall bevisa sambandet.

2.8.6 Sveriges industriförbund: — — — eftersom förbundet inte vill försvara att prövningspliktig verksamhet påbörjas utan vederbörligt tillstånd accepteras förslaget om bevisregel.

2.9 Nya eller strängare villkor

Miljöskyddsutredningens förslag att det i fråga om gällande tillståndsbeslut skall införas en möjlighet att föreskriva nya eller strängare villkor på grund av åsidosättande av gällande villkor eller vid t. ex. förändringar i renings- eller processteknik får ett blandat mottagande av det relativt fåtal remissinstanser som har uttalat sig i frågan.

Se 23 resp. 24 § ML i utredningens lagförslag.

2.9.1 Åsidosättande av gällande villkor

2.9.1.1 Svea hovrätt: — — — finner den föreslagna ändringen principiellt diskutabel. Om det befinner vara omöjligt att med hjälp av 40 § förmå en illlojal företagare att vidtaga rättelse bör verksamheten förbjudas. Skulle företagaren finna det svårt att efterleva villkoren är det honom obetaget enligt 27 § hos koncessionsnämnden ansöka om ändring av dessa. Utredningen har ej heller visat att det föreligger ett egentligt behov av en lagändring på denna punkt. Hovrätten ifrågasätter även om en sådan medför att länsstyrelsernas handlande underlättas i någon väsentlig mån.

2.9.1.2 Koncessionsnämnden för miljöskydd: — — — kan i huvudsak godta förslagen till ändringar i 23 § ML. Beträffande 23 § anser nämnden dock att där införd möjlighet att ompröva tillståndsvillkoren bör gälla endast om avvikelsen från tidigare föreskrivna villkor är betydande. Om varje avvikelse, hur ringa den än är, skulle kunna medföra omprövning av alla gällande villkor, försvagas väsentligt den rättskraftsverkan som reglerna i 22—26 §§ ML är avsedda att ge. Koncessionsnämnden föreslår därför att 23 § ges följande lydelse — — —: Åsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut och är avvikelsen betydande, kan koncessionsnämnden ompröva frågan om vilka villkor som skall gälla för tillståndet eller förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.

2.9.1.3 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — I den nya lydelsen anges emellertid att koncessionsnämnden även skall kunna ompröva villkoren i beslutet, om dessa åsidosätts av innehavaren. Motiven för denna nya bestämmelse förefaller inte helt klara. Om de ursprungligen givna villkoren varit miljömässigt och tekniskt riktiga, synes det omotiverat att ändra dem med den motiveringen att företaget brutit mot dem. Då bör i stället påföljden bli att miljöskyddsavgift tas ut och, om överträdelsen skett med uppsåt eller genom grov oaktsamhet, att gärningen anmäls till åtal. Om avvikelsen däremot berott på att villkoren varit felaktiga och omöjliga att följa, bör utövaren med stöd av 27 § ML begära omprövning av villkoren. Gör han detta utan onödig tidsutdräkt skall självfallet inga påföljder komma i fråga. Såvitt länsstyrelsen kan bedöma bör sålunda 23 § kvarstå i sin hittillsvarande lydelse.

2.9.1.4 Stenungsunds kommun: — — — kräver därför att både tillstånd och villkor i den nya ML kan tidsbegränsas även till tider kortare än 10 år.

— — — Utredningens förslag beträffande omprövning föreslås omarbetas så att alla tillsynsmyndigheter dvs. även länsstyrelser och hälsovårdsnämnder skall kunna begära omprövning av respektive verksamhet. Alternativt kan en skyldighet införas i lagstiftningen där SNV i varje enskilt fall måste höra och kräva synpunkter av länsstyrelse och hälsovårdsnämnd innan de själva tar ställning i frågan. Skyldigheten att taga ställning i omprövningsfrågan skall alltid finnas.

Från kommunens sida är det också viktigt att lagstiftningen kompletteras, så att nya villkor skall kunna krävas under tillståndspanoden om skador misstänks på mark, vatten, luft eller befolkning, och om nya reningsmetoder kan tillämpas.

Den erfarenhet som finns i kommunen beträffande utbyggnad av s. k. miljöfarlig verksamhet visar att bolagen tidsmässigt ofta ansöker långt i förväg. Detta medför att vissa villkor knyts till utbyggnaden, trots att villkor för nuvarande verksamhet borde införas/sättas. Detta medför att då utbyggnaden är klar gäller villkor, som inte är relevanta, dvs. efter sin tid. Därför måste den nya ML ge möjligheter till omprövning om en eventuell utbyggnad inte sker inom 5 år. Alternativt kan en total omprövning av hela verksamheten ske då utbyggnaden toges i bruk. På så sätt kan de missförhållanden/oklarheter undvikas beträffande villkor knutna till en utbyggnad.

Från kommunen finns flera exempel på att koncessionsnämnden knutit villkor till en utbyggnad som sedan ej blivit av, varför avsedda villkor saknas för delar av nuvarande verksamhet t. ex. vad gäller buller och luftutsläpp. Detta är oacceptabelt från kommunens sida.

2.9.1.5 Svenska naturskyddsföreningen: Utredningen föreslår vissa omformuleringar i 23 — — — § miljöskyddslagen. Genom dessa omformuleringar blir det klarare i vilka situationer omprövning av tillstånd kan bli aktuell. Detta är i och för sig välkommet, men föreningen menar för sin del att reglerna härvidlag borde ha skärpts så att tillståndet inte endast kan utan skall dras in vid betydande avvikelse från gällande villkor. Vidare menar föreningen att strängare villkor på motsvarande sätt inte endast kan utan skall krävas om förhållandena ändrats väsentligt.

2.9.1.6 Sveriges industriförbund: — — — Med den möjlighet en tillståndshavare har att med stöd av 27 § begära ändring av orealistiskt satta villkor kan förbundet godta den föreslagna skärpningen av 23 §.

2.9.2 Förändringar i t. ex. renings- eller processteknik

2.9.2.1 Svea hovrätt: I sin nu gällande lydelse behandlar lagrummet bl. a. fall då förhållandena väsentligen ändrats efter det ett tillståndsbeslut vunnit laga

kraft. Förslaget syftar främst till att även ändringar efter ett tillståndsbeslut i fråga om process- eller reningsteknik skall kunna föranleda omprövning. Häremot har hovrätten inte något att erinra. Enligt vad som anges i motiven — — — bör emellertid också ogynnsamma effekter som man inte räknade med eller var medveten om vid tillståndsgivningen av företaget kunna föranleda omprövning. Befogenheten att meddela föreskrifter när olägenheter uppkommer som inte förutsågs när tillstånd lämnades regleras f. n. i 25 §. Då en klar gränsdragning mellan de båda lagrummen är önskvärd bör 25 § ändras såvida stadgandets nu gällande lydelse ej anses vara tillfyllest i detta avseende.

Första stycket i 24 § synes böra bearbetas redaktionellt.

2.9.2.2 Koncessionsnämnden för miljöskydd: — — — kan i huvudsak godta förslagen till ändringar i — — — 24 §. 24 § ML innehåller inte, vare sig i gällande lydelse eller enligt utredningens förslag, några bestämmelser om giltighetstiden för villkor som föreskrivits vid en omprövning med tillämpning av paragrafen. Denna brist har hittills inte medfört några praktiska olägenheter, eftersom det ännu inte gått 10 år sedan ML trädde i kraft och omprövning av villkor i skärpande riktning därför inte förekommit i någon större utsträckning. I framtiden kan emellertid sådan omprövning bli vanlig, och koncessionsnämnden anser att förutsättningarna för omprövning i skärpande riktning av villkor, som fastställts med tillämpning av 24 § ML, bör närmare anges. Också med avseende på villkor, som föreskrivits med stöd av 23 § (i förslagen lydelse) eller 25 § ML bör förutsättningarna för omprövning klargöras. Omprövningsreglernas innebörd torde i huvudsak böra ansluta till den av utredningen föreslagna utformningen av 24 § första stycket.

2.9.2.3 Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning: — — — konstaterar att skyddet för företagen ytterligare urholkas genom de nya möjligheter som föreslås för upprivande av koncessionsbeslut. De tekniska lösningar företagen kan acceptera för sitt tillstånd förutsättes kunna avskrivas under den tioårsperiod som gäller för tillståndet. — — —

För företagens planering vore det ytterst allvarsamt om den säkerhet som nu föreligger när företag fått koncessionsbeslut skulle minska eller i praktiken helt försvinna. Under en tioårsperiod får man räkna med att några aktuella tekniska lösningar kommer fram och företaget därför skulle tvingas utreda lämplighet i det enskilda fallet och kostnader för metodens genomförande.

Stiftelsen motsätter sig bestämt denna försvagning av koncessionsbeslutens rättskraft.

2.9.2.4 Länsstyrelsen i Södermanlands län: — — — har noterat att genom ändring av 24 § ML sker en väsentlig urholkning av rättsverkan i koncessionsnämndens tillståndsbeslut genom att väsentligt ändrad process- eller re-

ningsteknik föreslås kunna vara skäl till omprövning redan inom 10-årsperioden från lagkraftvunnet beslut. Vid oklarhet om process- och reningsteknik har hittills frågan behandlats av koncessionsnämnden så att tillstånd givits under en prövotid, under vilken erforderliga utredningar och bedömningar skall ske. Detta förfarande synes ha fungerat väl. Såväl företag som myndigheter är redan vid tillståndets lämnande medvetna om föreliggande oklarheter och osäkerheter. Det kan ifrågasättas, om nu gällande ordning inte är tillfyllest. Den föreslagna ändringen av 24 § ML torde även komma att innebära att företagare i fortsättningen blir mindre benägna att frivilligt söka tillstånd hos koncessionsnämnden.

2.9.2.5 Länsstyrelsen i Västerbottens län: — — — ställer sig tveksam till här föreslagen skärpning av lagen. För flertalet verksamheter torde med säkerhet kunna förutses att ändrade förhållanden kommer att inträffa relativt snart med hänsyn till den tekniska utvecklingen. Konsekvensen av bestämmelsen kan komma att leda till dels en viss återhållsamhet i fråga om investeringar (man avvaktar de eventuella strängare krav som ändå kan komma) och dels försvåra en långsiktig planering. Länsstyrelsen är därför av den mening att nuvarande lydelse — — — bör bibehållas.

2.9.2.6 Svenska naturskyddsföreningen: Utredningen föreslår vissa omformuleringar i — — — 24 §. Genom dessa omformuleringar blir det klarare i vilka situationer omprövning av tillstånd kan bli aktuell. Detta är i och för sig välkommet, men föreningen menar — — — att reglerna härvidlag borde ha skärpts så att tillståndet inte endast kan utan skall dras in vid betydande avvikelser från gällande villkor. Vidare menar föreningen att strängare villkor på motsvarande sätt inte endast kan utan skall krävas om förhållandena ändrats väsentligt.

2.9.2.7 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: Förslaget att ny process- eller reningsteknik skall kunna leda till villkorsändringar i koncessionsbeslut motverkar däremot det tidigare åberopade effektivitetskravet. Industrin måste ha planeringsutrymme och rimlig säkerhet för sina investeringar i minst tio år. Detta slogs med all rätt fast redan av de "immissionssakkunniga", och lagfästes också i miljöskyddslagen. Industrin — och kreditgivarna — behöver alltså en tioårig rättskraft i tillståndsbeslut för fall där produktionsförhållandena ej nämnvärt ändras. Här har för övrigt en praxis etablerats av koncessionsnämnden som i sina beslut kan låta vissa avgöranden och föreskrifter bli beroende på en "prövotid" innan det slutgiltiga avgörandet träffas. Detta system — som redan tillämpas till övermått av nämnden — kan till nöds bestå och fylla det behov som utredningen vill täcka med sitt eget förslag. Mot denna bakgrund avstyrker förbundet bestämt förslaget om villkorsändringar inom tio år med hänsyn till ny teknik.

2.9.2.8 Skånes handelskammare: Den av utredningen föreslagna försvagningen av koncessionsbeslutens rättskraft, vilken blir konsekvensen av att koncessionsbesluten skall kunna rivas upp innan koncessionstiden löpt ut, ger enligt Handelskammarens mening anledning till stark oro. De investeringar i ny teknik som företagen gör är normalt beräknade att avskrivas under den tid koncessionen gäller. Ur ekonomisk synvinkel skulle ett genomförande av förslaget leda till en osäkerhet som måste bedömas som oacceptabel. Samtidigt vill Handelskammaren erinra om att berörda företag kontinuerligt tillgodogör sig ny teknik inom det miljövårdande området. De tekniska landvinningarna torde byggas in i processerna så snart den miljömässiga nytan bedöms motsvara de kostnader som tekniken medför. Handelskammaren avstyrker således den föreslagna lagändringen i detta avseende.

2.9.2.9 Boliden Metall AB: — — — För de flesta verksamheter kan man med säkerhet förutse att sådana ändrade förhållanden kommer att inträffa relativt snart på grund av den tekniska utvecklingen. Ur företagets synpunkt måste det dock med tanke på planering och ekonomi upplevas som såväl osäkert som orimligt att sådana förändringar när som helst kan leda till strängare krav.

Det kan dessutom med säkerhet förutses att företagen själva tillgodogör sig den tekniska utvecklingen på lämpligt sätt. Det är emellertid mycket väsentligt att den i beslut fastlagda tillståndsramen står fast och rubbas endast i de fall, då väsentliga störningar i miljön uppträtt.

2.9.2.10 Mo och Domsjö AB: Koncessionsbeslut har hittills gällt i minst tio år och endast varit möjliga att riva upp om allvarlig, oförutsedd miljöpåverkan kunnat konstateras. Nu föreslås att "väsentligt ändrade förhållanden i fråga om renings- eller processteknik" skall vara tillräckligt. Vid en förhandling gör den sökande ekonomiska överväganden då det gäller vilka krav som är möjliga att gå med på. Det är då nödvändigt för den sökande att veta hur lång tid tillståndet kommer att gälla. Hur skall den sökande ställa sig till krav på avancerad och dyrbar reningsutrustning om han vet att beslutet kan rivas upp endast av den anledningen att en ny reningsmetod uppfunnits? Det är då naturligt att en ekonomisk säkerhetsmarginal byggs in för att kunna klara eventuellt tillkommande miljökostnader då ett beslut rives upp.

2.10 Övriga frågor

2.10.1 Statens planverk: Ett särskilt problem är behovet av skyddsområden kring miljöstörande anläggningar. I miljöskyddsärenden sker ofta en bedömning att skyddsområde behövs men någon möjlighet att påfordra att det aktuella företaget inlöser eller på annat sätt kompenserar berörd fastighet finns ej i miljöskyddslagen. En lämplig ordning kunde vara att tillståndsmyndigheten kunde avgränsa det område, inom vilket företaget skulle ha lösenskyldig-

het som kunde utlösas av den enskilde utan att denne skulle ha bevisbördan för onyttighet eller synnerligt men. En ändring av 32 § miljöskyddslagen i nämnd riktning får anses önskvärd.

2.10.2 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: — — — önskar i sammanhanget ta upp en fråga som ej närmare berörs i betänkandet men som länsstyrelsen ofta möter i sin praktiska verksamhet. Som ett viktigt led i tillsynsverksamheten anmodas den som utövar miljöfarlig verksamhet att — exempelvis i samråd med länsstyrelsen — utarbeta ett ”kontrollprogram” beträffande verksamhetens miljöpåverkan i omgivningen — — —. Kontrollprogrammet ”fastställs” sedan av länsstyrelsen. Trots att denna procedur och terminologi använts regelmässigt av såväl länsstyrelserna som koncessionsnämnden i stort sett ända sedan miljöskyddslagens tillkomst saknas direkta bestämmelser därom i miljöskyddslagen. Detta framstår naturligtvis som egendomligt för andra än väl initierade fackmän. Det lagliga stöd som finns för länsstyrelsens handlande i nu berört hänseende återfinns i 43 § andra stycket första punkten miljöskyddslagen, som lyder: ”Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar.” I bestämmelsen nämns ej något om skyldigheten för företagaren att upprätta ”kontrollprogram” än mindre något om länsstyrelsens ”fastställelse” av programmet. Enligt länsstyrelsens mening är tiden nu mogen att bringa teori och praktik i bättre överensstämmelse med varandra. Här beskrivet förfarande och använd terminologi bör således komma till uttryck i författningen.

2.10.3 Länsstyrelsen i Västmanlands län: — — — vill — — — påpeka angelägenheten av att man vid förprovningen i större utsträckning än hittills beaktar att driftstörningar i reningsanläggningar inträffar.

2.10.4 Karlskrona kommun: Enligt utredningen åligger det länsstyrelsen att fastställa kontrollprogram för sådan miljöfarlig verksamhet som provas efter anmälan och som skall ligga till grund för hälsovårdsnämndernas tillsyn. Ur kommunernas synpunkt är det angeläget att hälsovårdsnämnderna beredes tillfälle att medverka vid utformandet av kontrollprogrammet.

2.10.5 Täby kommun: — — — Erfarenhetsåterföring från det praktiska tillsynsarbetet har hittills inte kommit till stånd i någon större utsträckning. Ett system för sådan återföring borde tas fram för att misstag vid förprovningar ej skall behöva upprepas.

2.10.6 Södertälje kommun: — — — anser att utredningen borde närmare ha studerat Naturskyddsföreningens framförda förslag om att 6 § miljöskyddslagen också borde hävda nyttoövervikt från allmän synpunkt för att miljö-

farlig verksamhet skall komma ifråga.

2.10.7 Kalmar läns naturvårdsförbund: Såvitt vi kan se har utredningen inte berört problemet med alla befintliga anläggningar som inte är prövade enligt miljöskyddslagen. Här krävs en kraftinsats för att klara av alla dessa anläggningar, men hur det skall gå till framgår ej av utredningen.

3 Tillsynssystemet

3.1 Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser är positiva till eller har inte något att erinra mot utredningens förslag att hälsovårdsnämnderna, länsstyrelserna och naturvårdsverket skall vara tillsynsmyndigheter samt att tillsynen skall omfatta all miljöfarlig verksamhet. Flera kritiska röster finns emellertid också. Dessa avser främst hälsovårdsnämndernas roll enligt miljöskyddslagen.

Se bl. a. 38 och 39 §§ ML i utredningens lagförslag.

3.1.1 Kammarrätten i Stockholm: I 38 § första stycket miljöskyddslagen (jfr 39 § och 48 § sista stycket) föreslår utredningen den ändringen att tillsynen skall avse all miljöfarlig verksamhet och inte blott sådan som kan medföra fara för allmänna intressen. Kammarrätten tillstyrker detta förslag. Härigenom sker en anpassning till vad som gäller enligt hälsovårdsstadgan.

3.1.2 Brottsförebyggande rådet: BRÅ anser att den dåliga efterlevnaden av ML främst beror på dels att tillsynen av miljöfarlig verksamhet inte är tillräckligt effektiv, dels att straffbestämmelserna i ML i vissa avscenden är oklara och inte täcker alla miljöfarliga gärningar. Övervakningen av miljöfarlig verksamhet bör därför skärpas och överträdelse regelmässigt anmälas till åtal. Tillsynen bör enligt BRÅ ligga på den myndighet som kan förväntas ha de bästa resurserna såväl tekniskt som personalmässigt att förebygga överträdelse och upptäcka dem.

3.1.3 Socialstyrelsen: — — — delar utredningens uppfattning att det finns förutsättningar att uppnå en effektiv tillsynsorganisation genom att ansvaret fördelas mellan central, regional och lokal nivå.

Styrelsen får betona nödvändigheten av att en noggrann fördelning av uppgifterna mellan de olika tillsynsorganen görs. — — —

Innan en fördelning av tillsynsuppgifterna sker, bör dessa noggrant analyseras vad gäller behov av kompetens, omfattning etc. Enligt styrelsens uppfattning är det vid en sådan analys lämpligt att skilja mellan de tillsynsuppgifter som avser att kontrollera efterlevnaden av de villkor länsstyrelsen meddelat i samband med sin prövning och sådan tillsyn som riktas mot miljöfarlig verksamhet som inte är prövningspliktig.

3.1.4 Kammarkollegiet: I den mån resurser kan finnas disponibla bör i princip intet vara att erinra mot utredningens förslag att hälsovårdsnämnderna, länsstyrelserna och naturvårdsverket skall vara tillsynsmyndigheter och att tillsynen skall omfatta all miljöfarlig verksamhet.

I 39 § miljöskyddslagen kommer enligt utredningens förslag att stå "olägenhet uppkommer" i stället för det nuvarande "olägenhet av betydelse från allmän synpunkt uppkommer". Det bör vara av vikt att tillsynsmyndigheten ges tillfälle att ingripa så tidigt som möjligt för att förebygga mera allvarliga komplikationer. Ändringsförslaget tillstyrkes därför.

3.1.5 Riksrevisionsverket: Tillsynens läge har sannolikt påverkats av den kraftiga ärendetillströmningen i form av bl. a. prövning enligt ML. Härigenom har utrymmet för såväl direkta övervaknings- och kontrollinsatser som planering och uppföljning av tillsynen påverkats negativt.

Antalet miljöfarliga anläggningar är mycket stort. Genom kontrollprogrammen produceras en mängd data gällande var och en av dessa anläggningar. En utvidgad recipientkontroll i enlighet med utredningens förslag kommer att öka de datamängder som tillsynsmyndigheterna har att hantera. I denna situation kan det enligt RRVs mening vara mindre relevant att uppställa mål av typen "varje miljöfarlig anläggning skall besökas en gång per år". Snarare ställs krav på att tillsynsinsatserna inriktas mot de mest angelägna områdena. Det är enligt RRVs uppfattning angeläget att denna typ av prioriteringar kommer till stånd.

RRV konstaterar i detta sammanhang att berörda tillsynsmyndigheter har att bedriva tillsyn eller tillsynsliknande aktiviteter enligt flera olika författningar (förutom ML bl. a. lagen om hälso- och miljöfarliga varor, naturvårdslagen och hälsovårdsstadgan). Utrymmet för tillsyn enligt ML på t. ex. regional nivå torde sålunda påverkas av vilka krav som ställs på tillsynsinsatser enligt andra lagar. Detta kräver enligt RRVs uppfattning en samordnad planering av tillsynsinsatser enligt olika författningar.

Resurserna för tillsyn bör enligt RRVs mening även kunna utnyttjas mera effektivt om tillsynsbegreppet och de olika tillsynsmyndigheternas uppgifter kunde ges ett mer konkret innehåll än vad som görs i utredningens förslag. Viktigt är bl. a. att det centrala tillsynsansvaret också kommer att innebära ett ansvar för samordning, planering och prioritering av tillsynsinsatserna. Det bör därför övervägas att, i likhet med vad som nu gäller för tillåtlighetsprövningen, i miljöskyddskungörelsen föra in konkreta föreskrifter om tillsynen.

3.1.6 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden har i stort sett inte funnit anledning till erinran mot utredningens förslag i denna del.

3.1.7 Helsingborgs kommun: — — — konstaterar med tillfredsställelse att

utredningen ingående penetrerat frågan om tillsynen. Man har bl. a. riktat uppmärksamheten på otillräckliga resurser samt oklarheter om gränsdragningen för tillsynsansvaret mellan länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna. Med hänsyn till den avgörande betydelse för miljöskyddet, som ligger i utövandet av en fullgod tillsyn, finner kommunen utredningens synpunkter och förslag till lösningar i allt väsentligt godtagbara. Utredningens konstateranden beträffande värdet av hälsovårdsnämndernas lokalkännedom, förutsättningarna att som första part komma i kontakt med uppkomna problem och snabbt kunna rycka ut när så erfordras, är fakta som kommunen anser att man på sikt inte kan negligera. För att dessa förutsättningar skall kunna nå full utnyttjandegrad, förutsätter kommunen i likhet med utredningen att kvalitativa och kvantitativa resurser måste tillgodoses. Utredningen ger emellertid viss anvisning till lösning genom att påminna om att kommunförbundet gör viktiga regionala insatser när det gäller att samordna hälsovårdsnämndens verksamhet. En inventering beträffande behov av och förutsättningar för interkommunalt samarbete i olika former bör — — — vara en angelägen uppgift i syfte att förverkliga ett meningsfullt och effektivt arbete inom miljöskyddet. Att varje kommun skall eftersträva att göra sig oberoende genom att tillgodose hela resursbehovet inom egen hälsovårdsnämnd skulle sannolikt inte leda fram till den tillsyn som situationen kräver och utredningen avser med sina förslag. Tillsynen i vad avser såväl omfattning som kvalitet måste — — — vara avgörande faktorer. — — —

3.1.8 Hässleholms kommun: — — — Man har därvid påtalat de otillräckliga resurser samt de oklarheter som i dag föreligger i vad avser gränsdragningen för tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och hälsovårdsnämnderna. Utredningens konstateranden vad beträffar hälsovårdsnämndernas lokalkännedom, deras möjlighet att som första myndighet komma i kontakt med uppkomna problem och att snabbt kunna rycka ut när så erfordras, är fakta som måste tillmätas mycket stor betydelse. För att dessa förutsättningar skall kunna utnyttjas till fullo förutsätter kommunen i likhet med utredningen att såväl kvalitativa som kvantitativa resursbehov måste tillgodoses. Enligt kommunens bedömning bör i samband härmed en utredning rörande behov av och förutsättning för ett samarbete mellan kommunerna vara en angelägen uppgift. — — —

3.1.9 Norrköpings kommun: — — — anser att förslaget till tillsynsorganisation bort anstå till dess en riksomfattande organisation för besiktningar, provtagningar och analyser hunnit byggas upp, men ansluter sig dock till utredningens uppfattning, att tillsynen över miljöfarlig verksamhet är det område inom miljöskyddet, som hittills visat de största bristerna.

3.1.10 Stockholms kommun: — — — Det är också angeläget att klara råd och anvisningar för tillsynsverksamheten utfärdas för hela landet för att en

så likformig bedömning som möjligt skall göras i landets kommuner. Risk föreligger annars att miljöskyddsfrågor kan få stå tillbaka för ekonomiska bedömningar i en kommun.

3.1.11 Landsorganisationen i Sverige: Av utredningen föreslås förändringar i 38 och 39 §§ ML så att tillsynen skall omfatta all miljöfarlig verksamhet och ej som hittills, enbart när denna kan medföra fara för allmänna intressen, samt att myndigheten skall kunna ingripa när olägenhet uppkommer. Detta synsätt anger förändringar i ambitionsnivån i lagstiftningen, ett synsätt som LO kan instämma i.

Utredningen har emellertid inte fullföljt detta synsätt eller rättare sagt gjort det svårt att leva upp till det genom att exempelvis i fråga om förslagen rörande tillsyn inte lägga fram ett tillräckligt enhetligt förslag.

3.1.12 Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län: — — — I betänkandet har inte föreslagits någon form av sådan — som jag ser det — mycket angelägen inspektionsskyldighet. Vad gäller naturvårdsverkets tillsynsskyldighet föreslår utredningen inga förändringar. Inte heller regionalt utövas — på grund av brist på resurser — sådan intiativverksamhet i önskvärd omfattning. Ej heller i detta hänseende har några förbättringsåtgärder föreslagits. Det är i dessa avseenden, som enligt mitt förmenande de största bristerna förelegat i gällande tillsynsverksamhet. — — —

3.2 Hälsovårdsnämnden som tillsynsmyndighet

Flertalet remissinstanser är positiva till eller har inte något att erinra mot utredningens förslag att hälsovårdsnämnden görs till tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. Däremot framförs många kritiska synpunkter på omfattningen av nämndernas ansvar. Regelmässigt görs också en koppling mellan frågorna om tillsyn och resurser.

3.2.1 Justitiekanslern: Det råder en för såväl myndigheter som allmänheten besvärande oklarhet om hälsovårdsnämndernas ställning som tillsynsorgan med avseende på miljöskydd. Det är därför angeläget att hälsovårdsnämndernas roll klagörs och preciseras.

Starka skäl talar för att hälsovårdsnämnderna, såsom utredningen föreslår, ges ställning som ansvarig lokal tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. Övervakning av miljöfarlig verksamhet ligger väl i linje med hälsovårdsnämndernas uppgifter i övrigt. För allmänheten ter det sig naturligt att i första hand vända sig till en lokal myndighet i miljöskyddsfrågor. Vinster i effektivitet kan göras. Åtskilliga skäl härutöver skulle kunna anföras.

Det är således lätt att argumentera för att hälsovårdsnämnderna tilldelas ett formellt tillsynsansvar enligt miljöskyddslagstiftningen, men det är utomordentligt svårt att avgöra var gränsen mellan länsstyrelsernas och hälsovårdsnämndernas tillsynsansvar skall dras. Svårigheten bottnar i att de kom-

munala hälsovårdsnämnderna är i hög grad heterogena med avseende på erfarenhet av myndighetsutövning, sakkunskap och kapacitet, vilket är en — helt naturlig — följd av att de lokala behoven är högst skiftande.

Jag tror att det finns anledning befara att utredningen här tagit ett alltför stort första steg. Många hälsovårdsnämnder kan förväntas — med viss resursförstärkning — klara de föreslagna tillsynsuppgifterna på ett tillfredsställande sätt, men det finns säkert åtskilliga hälsovårdsnämnder för vilka dessa uppgifter är övermäktiga. Lokalisering en av miljöfarlig verksamhet är ingalunda knuten till större kommuner och det är högst osäkert om små kommuner med bara ett fåtal tillsynsobjekt — som dock kan kräva tillgång till betydande och skiftande sakkunskap — kommer att anse sig kunna förse sina hälsovårdsnämnder med den sakkunniga personal som krävs för en effektiv och ändamålsenlig övervakning.

Vill man beakta hälsovårdsnämndernas högst varierande förutsättningar att på ett fullgott sätt klara något mera krävande tillsynsuppgifter måste man — utan att avkall görs på kravet på klara gränser — försöka åstadkomma ett tillsynssystem som inrymmer en viss flexibilitet. Här finns givetvis flera alternativ, t. ex. följande. Hälsovårdsnämnderna ges ett självständigt tillsynsansvar för all icke förprövningspliktig verksamhet, och på länsstyrelserna ankommer tillsynen över sådan miljöfarlig verksamhet som prövas av koncessionsnämnden. Så långt ser jag inga större problem. Svårigheterna är koncentrerade till mellangruppen, dvs. verksamhet som förprövas av länsstyrelsen. Beträffande sådan verksamhet skulle tillsynsansvaret primärt kunna läggas på länsstyrelsen, som emellertid efter prövning i varje enskilt fall skulle äga överlåta ansvaret till hälsovårdsnämnden om denna enligt länsstyrelsens bedömning har förutsättningar att klara av tillsynen. Alternativt kan tillsynsansvaret i lagen läggas på hälsovårdsnämnden men länsstyrelsen ges möjlighet att i samband med förprövningen förbehålla sig själv tillsynen.

3.2.2 Riksåklagaren: Med hänsyn till de övriga tillsynsuppgifter som tillkommer hälsovårdsnämnderna är det naturligt att de som utredningen föreslår tillförs tillsynsuppgifter enligt miljöskyddslagen. För en stor del av tillsynen krävs emellertid tillgång till kvalificerade experter. Härtill kommer de svårigheter som kan uppstå för ett kommunalt organ vid avvägningen mellan arbetsmarknadspolitiska intressen och miljöskyddsintressen. Av dessa skäl bör alltså såväl länsstyrelsens som naturvårdsverkets tillsyn bibehållas och utbyggas.

3.2.3 Svea hovrätt: — — — Det är givetvis angeläget att tillsynen bedrivs effektivt. En bidragande orsak till att den f. n. inte fungerar tillfredsställande är bristen på personal vid länsstyrelsernas naturvårdsenheter. Emellertid inför utredningen i annat sammanhang — — — att länsstyrelserna även med tillräckliga personalresurser har och förmodligen alltid kommer att ha en

svår ställning vid sin kontrollutövning, exempelvis ur arbetsmarknads- och sysselsättningsaspekter. Vad utredningen uttalat torde emellertid även och kanske i än högre grad gälla hälsovårdsnämnderna. Nämnderna och deras personal kan vid fullgörandet av tillsynsuppgifterna mycket lätt komma i lojalitetskonflikter som kan bli besvärande. Allmänt framstår det som mest naturligt att tillsynen åvilar statliga och inte kommunala organ. Tilläggas må också att man inte får en ens ungefärlig uppfattning om vad tillsynen enligt den lösning utredningen föreslår kommer att kosta.

Hovrätten efterlyser en mera ingående diskussion med olika alternativ allsidigt belysta. Hovrätten ställer sig alltså tveksam till förslaget att göra hälsovårdsnämnderna till tillsynsmyndighet.

3.2.4 Kammarrätten i Stockholm: Som en nyhet föreslår utredningen att även hälsovårdsnämnderna skall vara tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. Kammarrätten finner det lämpligt att detta slås fast i lagen. Hälsovårdsnämnderna bör kunna fullgöra viktiga uppgifter i den föreslagna egenskapen. Emellertid torde detta förslag i själva verket knappast innebära någon större nyhet i sak, eftersom hälsovårdsnämnderna redan är tillsynsmyndigheter enligt hälsovårdsstadgan och i sådan egenskap har skyldigheter att ingripa i det stora flertalet fall då ingripande också kan ske med stöd av miljöskyddslagen. Ett problem för såväl hälsovårdsnämnden som länsstyrelsen torde hitills ofta ha varit att avgöra vilkendera författning som i det särskilda fallet lämpligast borde tillämpas. Sådana problem kommer att kvarstå, men det kan ändå vara en fördel att miljöskyddslagen och hälsovårdsstadgan har samma regionala och lokala tillsynsmyndigheter.

3.2.5 Brottsförebyggande rådet: — — — anser det från brottsförebyggande synpunkt vara tveksamt med en fullständig delegering av tillsynsansvaret till hälsovårdsnämnderna.

— — — En överflyttning av tillsynsansvaret med möjligheter till tvångsinslag till en myndighet som det för dem som berörs av miljöfarlig verksamhet i många fall är naturligtvis att ta kontakt med är naturligtvis i och för sig positiv. Detta innebär emellertid inte omedelbart en effektivisering av tillsynen. Det finns tvärtom skäl som talar för att effektiviteten skulle minska. Hälsovårdsnämndernas personalresurser är klart otillräckliga för en utvidgning av arbetsområdet. Dessutom är personaltillgången och resurserna i övrigt mycket ojämnt fördelade mellan de olika kommunerna. Det är ytterst oklart i vilken takt resurserna kan öka. Skall överträdelser mot ML:s bestämmelser motverkas fordras effektiva ingripanden genom förelägganden m. m. från tillsynsmyndigheten. Hälsovårdsnämnderna har därvid inte tillgång till jurister i samma utsträckning som länsstyrelserna. Helt naturligt finns inte möjligheter att ha miljöexperter knutna till varje hälsovårdsnämnd. Inte heller den tekniska utrustningen lär kunna nå samma höga standard som en mera centraliserad tillsynsmyndighet kan förfoga över. Även om hälsovårds-

nämnderna har möjlighet till bistånd från naturvårdsverket i speciella ärenden är det den kontinuerliga kontrollen av miljöfarlig verksamhet som är viktigast för efterlevnaden av ML:s bestämmelser. En svaghet med en decentralisering av tillsynen är dessutom att risken ökar för hänsynstagande till andra faktorer än de miljöskyddsmässiga.

BRÅ anser sig inte kunna ta direkt ställning mot en överflyttning av tillsynsansvaret till hälsovårdsnämnderna eller föreslå någon alternativ lösning.

— — —

3.2.6 Riksrevisionsverket: — — — finner det rimligt att låta hälsovårdsnämndernas tillsyn också omfatta miljöskyddslagen bl. a. för att man på detta sätt bättre skall kunna utnyttja de resurser som totalt kan disponeras för tillsynen. Det är dock enligt verkets uppfattning väsentligt att i första hand överväga andra åtgärder än en resursökning för att åstadkomma en bättre fungerande tillsyn.

RRV delar utredningens uppfattning att en fungerande tillsyn kräver att tillsynsmyndigheternas arbete huvudsakligen får karaktär av initiativverksamhet. RRV delar också utredningens åsikt att, i de fall då det finns behov av särskild expertis, sådan bör utnyttjas i ökad utsträckning när utövaren av miljöfarlig verksamhet har kostnadsansvaret enligt ML.

3.2.7 Lantbruksstyrelsen: Ett överförande av en stor del av tillsynsansvaret till hälsovårdsnämnderna är också enligt lantbruksstyrelsens mening en positiv åtgärd, dock med det förbehållet att hälsovårdsnämnderna åläggs att skaffa sakkunskap för sina bedömningar.

Länsstyrelserna och naturvårdsverket skulle också därigenom få ökade resurser för tillsyn av särskilt miljöfarlig verksamhet. Utredningens redovisning av rättsfall där den ej särskilt miljöfarliga jordbruksverksamheten är väl företrädd talar också för en resursomfördelning för mer effektiv tillsyn av särskilt miljöfarlig verksamhet.

3.2.8 Fiskeristyrelsen: — — — Förhållandena kan ofta vara mycket komplicerade inom ett vattensystem. Att till en början splittra upp tillsynsansvaret som utredningen föreslår i två delar, länsstyrelse och hälsovårdsnämnd, är från fiskets utgångspunkter ingen acceptabel lösning. Även om förslaget på sikt syftar till att överföra all tillsynsverksamhet till hälsovårdsnämnderna avstyrkes förslaget. Även inom en kommun kan miljöskyddsproblemen vara mycket skiftande och i fråga om tillsyn kräva tillgång till en väl rustad tillsynsorganisation. Överförandet av tillsynsarbetet kommer att medföra en ökad ekonomisk belastning på kommunerna. Styrelsen anser att det är realistiskt att räkna med att kommunerna generellt kommer att ha möjlighet att satsa resurser i erforderlig utsträckning. I tillsynsfrågor måste dessutom ofta hela vattensystem eller i vart fall stora delar av vattensystem behandlas som en helhet. I ett sådant sammanhang anser styrelsen att kommunen utgör en

för liten administrativ enhet. Att lägga det generella ansvaret för tillsynen på kommunen anser styrelsen därför vara fel. Ur samordningssynpunkt borde i stället en huvudman ha ansvaret för ett helt vattensystem. Med hänsyn till den nuvarande administrativa indelningen av landet samt till önskemålet om att så stora vattenområden som möjligt kan kontrolleras av en och samma huvudman bör länsstyrelsen även i fortsättningen vara tillsynsmyndighet.

— — —

3.2.9 Statens naturvårdsverk: Det är uppenbart att tillsynsorganisationen måste effektiviseras och tillföras ökade resurser. Naturvårdsverket tillstyrker därför utredningens huvudförslag i detta avsnitt, nämligen att hälsovårdsnämnderna ges ställning som tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen.

I författningsförslagets 38 § talar utredningen om lokal, regional och central tillsyn, vilket på ett naturligt sätt anknyter till berörda myndigheters ställning inom förvaltningen. Vid studium av kompetensfördelning och samarbetsformer behöver emellertid även en uppdelning göras i centrala, dvs. styrande funktioner, och löpande tillsyn.

Bland de skäl utredningen åberopar för att göra hälsovårdsnämnderna till tillsynsmyndigheter kan särskilt understrykas att arrangemanget medför ett resurstillskott. Den goda lokalkännedom som finns inom nämnderna och bland dess tjänstemän är mycket värdefull. Hälsovårdsnämndernas resurser bör därför, som utredningen påpekar, i stor utsträckning användas för initiativverksamhet i form av inspektioner. De nu existerande oklarheterna om vilken författning som är tillämplig i ett visst fall bör i huvudsak kunna undanröjas och därigenom minskar även risken för dubbelarbete. När det gäller fördelningen av arbetsuppgifter mellan de tre tillsynsmyndigheterna förordar emellertid naturvårdsverket ett mer flexibelt system än det som utredningen anger.

Att fastställa kontrollprogram för alla slag av anläggningar bör som utredningen förordar alltså vara en uppgift för länsstyrelserna. Kontrollprogrammet utgör grunden för tillsynsverksamheten och även för det ADB-system inom tillsynsområdet, MI-01, som håller på att införas vid vissa länsstyrelser. Naturvårdsverket anser i likhet med utredningen att ansvaret för detta system bör ligga kvar hos länsstyrelserna och självfallet även att all erforderlig service skall ges till hälsovårdsnämnderna.

Utredningens mening att tillsynsansvaret för all miljöfarlig verksamhet så småningom bör överföras till hälsovårdsnämnderna kan naturvårdsverket ej biträda. — — —

Naturvårdsverket anser det självklart att dubbelarbete skall undvikas och att samarbetsregeln i 38 § skall tillämpas både då naturvårdsverket deltar i löpande tillsyn och då länsstyrelse medverkar i ärende som normalt ankommer på hälsovårdsnämnd.

I överensstämmelse med vad som f. n. stadgas i 10 § bör i författningen anges att regeringen kan föreskriva efter vilka grunder tillsynsansvaret skall

fördelas mellan länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna. Även naturvårdsverkets initiativrätt bör fastställas i detta sammanhang och avse såväl centrala funktioner som löpande tillsynsverksamhet. Ett sådant stadgande i miljöskyddslagen skulle resultera i att miljöskyddskungörelsen kom att innehålla konkreta föreskrifter för myndigheternas verksamhet på tillsynsområdet och inte som nu enbart på provningsområdet. Det kan ej uteslutas att detta förhållande ibland bidragit till att tillsynsfrågorna getts för låg prioritet.

3.2.10 Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning: — — — finner det ytterst tveksamt att engagera hälsovårdsnämnderna som tillsynsmyndighet. Redan i dag har reningsverken kontrollverksamhet rörande de företag i kommunerna som avleder sitt avloppsvatten till reningsverken. Denna kontroll är eller skall vara samordnad med kontrollen enligt miljöskyddslagen. Att inom kommunerna bygga upp ytterligare kompetens och kapacitet på området förefaller vara onödigt dubbelarbete, speciellt som hälsovårdsnämnderna redan belastas hårt.

För mindre industrier där tillsynen inte behöver bli speciellt omfattande, kan det kanske vara praktiskt att överlåta detta arbete åt hälsovårdsnämnden.

Med hänsyn till nödvändig kompetens och distans till lokala opinionsyttringar anser stiftelsen att länsstyrelsen bör handha tillsyn av koncessionspliktiga företag.

3.2.11 Delegationen för företagens uppgiftslämnande: — — — anser, liksom utredningen, att — — — skälen starkt talar för en decentralisering av tillsynsansvaret. En överflyttning av huvuddelen av tillsynsansvaret till hälsovårdsnämnden ökar förutsättningarna för en effektiv tillsyn. Förslaget innebär en klar förbättring jämfört med nuvarande förhållanden men är enligt delegationen inte tillräckligt långtgående. Hälsovårdsnämnderna bör redan nu få ansvaret för tillsyn av all miljöfarlig verksamhet.

De fördelar som DEFU vill framhålla med en överföring av tillsynsansvaret från regional till lokal nivå hänger framför allt samman med att möjligheterna till en effektiv och mindre byråkratisk tillsyn ökar. Kontinuerlig kontakt mellan berört företag och tillsynsmyndighet är ett av de absolut viktigaste inslagen i miljövårdsarbetet. Ett stort avstånd mellan tillsynsmyndighet och utövare av miljöfarlig verksamhet medför uppenbara risker för att alltför stor vikt läggs vid uppgiftsinsamlande och skrivbordskontroll. Ett lokalt tillsynsansvar ger också möjligheter att tillvarata den samlade kunskapen inom kommunen genom samordning med t. ex. gatukontoret, byggnadsnämnden och brandförsvaret. Enligt delegationens mening är det framför allt god lokalkännedom och fältarbete som ger förutsättningarna för en effektiv tillsyn. Det har för övrigt även framkommit i utredningsarbetet att det bästa sättet att förbättra tillsynen är att öka antalet tillsynsbesök.

3.2.12 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — anser att den kontrollerande tillsynen bör delegeras till hälsovårdsnämnden, så som utredningen föreslagit. Beslut om att delegera även ansvaret för tillsynen av tillståndspliktiga verksamheter bör dock inte fattas förrän erfarenhet vunnits av det första steget av reformen.

3.2.13 Länsstyrelsen i Uppsala län: Som redan framhållits är det länsstyrelsens erfarenhet att en fungerande tillsyn kräver regelbunden kontakt och kunskap även hos den kontrollerande myndigheten.

Utredningens förslag att göra hälsovårdsnämnderna till tillsynsmyndighet kan i vissa avseenden innebära en rationalisering i form av kortare resvägar, samordning med besiktning enligt annan lagstiftning etc. Vinsten torde dock från resurssynpunkt vara marginell. Till nackdelarna hör att tillsynsarbetet splittras på flera händer.

3.2.14 Länsstyrelsen i Södermanlands län: — — — delar utredningens förslag att förutom naturvårdsverket och länsstyrelserna även hälsovårdsnämnderna blir tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. Hälsovårdsnämnderna besitter god lokalkännedom, vilket kommer att underlätta deras övertagande av tillsynsuppgifterna.

3.2.15 Länsstyrelsen i Östergötlands län: — — — delar utredningens uppfattning om att hälsovårdsnämnderna bör kunna tilldelas tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen. Hälsovårdsnämndernas lokalkännedom torde vara till stor nytta i tillsynssammanhang. Hälsovårdsnämnderna har redan i dag i stor utsträckning tagit på sig sådana uppgifter. Länsstyrelsen ifrågasätter däremot förslaget om att all tillsyn på sikt bör läggas på kommunal nivå. Det kan inte vara rimligt att inom landets drygt 270 kommuner skaffa fram all den expertis som erfordras för tillsyn av alla sorters miljöfarliga anläggningar. Ett sådant överförande av tillsynsansvaret kräver bl. a. en samordnad central organisation för rådgivning, besiktning och kontroll. Frågorna om denna organisations uppbyggnad och uppgifter måste klarläggas innan något beslut kan tas om ansvaret för tillsynen.

3.2.16 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Läget inom tillsynsområdet är i alla delar ej tillfredsställande men att som utredningen säger uppgiften blivit länsstyrelserna övermäktig är betydligt överdrivet. — — —

— — — länsstyrelsen har svårt att godta ett sådant radikalt överförande av tillsynen från länsstyrelserna till hälsovårdsnämnderna som utredningen föreslagit. Länsstyrelsen delar emellertid utredningens uppfattning att det är förenat med stora fördelar att en stor del av tillsynsarbetet utförs av hälsovårdsnämnderna, men det förutsätter förutom ovan angiven resursförstärkning även en stor utbildningsinsats. Enligt länsstyrelsens mening bör fördelningen av tillsynsarbetet mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd ske på ett

mer elastiskt sätt och bedömas från fall till fall beroende på hälsovårdsnämndernas resurser och inte minst de typer av anläggningar som finns i de olika kommunerna. — — — Huvudansvaret för tillsynsarbetet bör ligga kvar på länsstyrelsen. I sammanhanget vill länsstyrelsen heit allmänt understryka vikten av en bättre samordning av den yttre och inre miljön — — —.

3.2.17 Länsstyrelsen i Kalmar län: — — — Enligt länsstyrelsens mening är det en riktig utveckling att också hälsovårdsnämnderna tilldelas tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen. Hälsovårdsnämndernas lokalkännedom och möjligheter till snabba kontakter med verksamheterna inom kommunen tas redan nu ofta i anspråk i samband med tillsynsarbetet som sker i gott samarbete mellan länsstyrelsen och hälsovårdsnämnderna. Länsstyrelsen ställer sig emellertid ytterst tveksam till en uppdelning av tillsynsansvaret på det sätt som utredningen föreslår. Dels beror det på att den resurs- och kompetensnivå som skulle krävas i dag sannolikt finns endast hos ett fåtal större kommuner. En utbyggnad av nödvändiga resurser hos alla hälsovårdsnämnder skulle ta åtskillig tid och kräva stora ekonomiska satsningar. Dels måste man också beakta den bredd i arbetsuppgifter som begreppet tillsyn innefattar. Utredningen har sannolikt inte på ett tillfredsställande sätt för sig klargjort omfattningen av tillsynsbegreppet. Det kan här bara som exempel nämnas det väsentliga arbete som berör samråd mellan tillsynsmyndigheter och anläggningsansvariga vad gäller erfarenheter om drift, funktion, förbättringar och ändringar för att driva produktion och reningsanläggningar på ett sådant sätt att utsläppen hålls nere på lägsta möjliga nivå. — — —

3.2.18 Länsstyrelsen i Gotlands län: Föreslagna förändringar får ur resurssynpunkt anses både nödvändiga och efterlängtade. Den mest omfattande förändringen är den som erhålles genom att även hälsovårdsnämnderna involveras i systemet. Denna förändring har dessutom kombinerats med en ändring av kriterierna för ingripande. Allmänfarlighetsrekvisitet har slopats. — — —

En effektivitetsvinst som utredningen inte närmare berört är de fördelar som erhålles genom att hälsovårdsnämnden är ett kommunalt organ. En viktig informationskälla är därvid det interna remissförfarandet som normalt sett föregår en byggnadslovsprövning. Hälsovårdsnämnden får god kännedom om såväl nya som förändrade industribyggnationer. Fördelen är också att behovet av byggnadslov är en i alla kretsar etablerad företeelse.

3.2.19 Länsstyrelsen i Kristianstads län: — — — anser det både naturligt och angeläget att hälsovårdsnämnderna ges tillsynsuppgifter enligt miljöskyddslagen. Redan i dagsläget fullgör många hälsovårdsnämnder sådana tillsynsuppgifter utan att vara formellt ansvariga härför. Länsstyrelsens tillsynsarbete bedrivs i stor utsträckning i intimt samarbete med hälsovårdsnämnderna, vilkas lokalkännedom och närhet till tillsynsobjekten ofta är en värdefull tillgång i tillsynsarbetet.

3.2.20 Länsstyrelsen i Malmöhus län: — — — Enligt länsstyrelsens mening bör emellertid tillsynsbefogenheterna ligga kvar hos länsstyrelsen. De problem som uppkommer i tillsynsverksamheten är ofta av sådan tekniskt och juridiskt kvalificerad natur att kommunerna i regel har betydande svårigheter att inom en ram, som står i rimligt förhållande till kommunernas ekonomiska resurser, skaffa den expertis och — vanligtvis kostsamma — utrustning, som erfordras för uppgifternas fullgörande. — — —

3.2.21 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: — — — Det synes i och för sig vara en riktig utveckling att hälsovårdsnämnderna mera aktivt deltar i tillsynsarbetet även om konfliktsituationer kan uppstå när hälsovårdsnämnden skall kontrollera kommunala anläggningar. Länsstyrelsen är emellertid skeptisk till tanken att hälsovårdsnämnderna åtminstone f. n. kan ta över viss del av tillsynen. Denna skepsis grundas främst på bristande personalresurser men också på risken för splittring av tillsynsarbetet. — — —

Länsstyrelsens erfarenheter av tillsynsverksamheten är att den kräver alltmera specialiserad arbetskraft. Detta gäller inte bara den verksamhet som föreslås bli prövad av koncessionsnämnden utan också de relativt kvalificerade anläggningar som föreslås bli prövade av länsstyrelsen. Det förefaller vara ett resursslöseri att ett mycket stort antal specialister skall tillföras hälsovårdsnämnderna med ett ofta dåligt utnyttjande som följd. Särskild uppmärksamhet bör ägnas det förhållandet att hälsovårdsnämnderna i regel saknar tillgång till juridisk expertis. Det är länsstyrelsens erfarenhet att juridisk expertis mycket ofta anlitas inte bara vid tillståndsprovning utan också i tillsynsarbetet med t. ex. förelägganden. — — —

3.2.22 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: — — — delar i princip utredningens uppfattning om att hälsovårdsnämnden bör bli tillsynsmyndighet inom miljöområdet. Hälsovårdsnämnderna har redan i viss utsträckning tagit på sig denna uppgift med gott resultat. Länsstyrelsen är emellertid inte beredd att biträda utredningens förslag beträffande uppdelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden. Många hälsovårdsnämnder har redan nu kompetens att svara för tillsynen av komplicerade anläggningar. Andra har mycket begränsade resurser. — — —

3.2.23 Länsstyrelsen i Värmlands län: Brister i tillsynen kan enligt länsstyrelsens uppfattning inte i första hand hänföras till brister i utformningen av den nuvarande organisationen. Länsstyrelsen anser dock i likhet med utredningen att det är motiverat att modifiera denna så att hälsovårdsnämnderna får vissa tillsynsuppgifter enligt miljöskyddslagen. Det finns dock påtagliga begränsningar i möjligheterna att tillgodogöra sig de tänkbara fördelar som ligger i en lokal tillsynsorganisation.

— — — Länsstyrelsen tillstyrker att hälsovårdsnämnderna tilldelas upp-

gifter enligt ML men avvisar bestämt tanken att på sikt överlåta hela tillsynen enligt ML på nämnderna.

3.2.24 Länsstyrelsen i Örebro län: — — — De angivna bristerna talar för att en förbättring av tillsynen måste komma till stånd. — — — Tillsynen bör enligt länsstyrelsens uppfattning läggas på den myndighet, som vid en samlad bedömning av de olika momenten i tillsynen och av resurserna kan förväntas ha de största förutsättningarna att fullgöra den på tillfredsställande sätt. Det erfordras också en noggrann kartläggning av hälsovårdsnämndernas nuvarande arbetsuppgifter och deras faktiska möjlighet att sköta dessa. Därefter bör klargöras för- och nackdelarna av att det till dessa arbetsuppgifter läggs även tillsynen enligt miljöskyddslagen. Slutligen bör det klargöras vilken utökning av nämndens personella resurser — såväl kvantitativt som kvalitativt — som en överflyttning av tillsynen på hälsovårdsnämnderna skulle behöva medföra. Enligt länsstyrelsens uppfattning har utredningen inte gjort en tillräcklig analys av ovannämnda frågor. Därför finns det inte tillräckligt underlag för det ställningstagande som utredningen gjort. — — —

Det bör närmare utredas om det blir någon större vinst med att kombinera olika slags tillsyn vid ett besökstillfälle. Utredningens uppfattning i denna fråga synes inte grunda sig på någon djupare analys. — — —

— — — Enligt länsstyrelsens mening måste krävas att man säkert vet att nämnderna får tillräckliga resurser, innan ytterligare tillsynsuppgifter flyttas över på nämnderna. I nuläget torde endast några få av landets hälsovårdsnämnder ha resurser att klara tillsynen enligt miljöskyddslagen.

Utredningen har tagit allt för lätt på frågan om hälsovårdsnämndernas förmåga att klara åtgärdsfrågan från formell synpunkt. Länsstyrelsens mångåriga erfarenhet av handläggning av besvärshandlingar visar att det ofta brister i nämndernas formella handläggning. Detta gäller även i relativt enkla ärenden. — — — Dessa erfarenheter gör att länsstyrelsen är kritisk mot förslaget att hälsovårdsnämnderna skall få befogenhet att utfärda förelägganden och förbud enligt miljöskyddslagen. — — —

Trots de kritiska synpunkter som förs fram anser länsstyrelsen att en stor del av tillsynen enligt miljöskyddslagen på sikt kan föras till hälsovårdsnämnderna. Redan i dag medverkar nämnderna med viss övervakning. Endast beträffande kvalificerat miljöfarliga verksamheter, varav bara ett fåtal finns i varje län, bör länsstyrelsen ha tillsynsansvar. — — — Länsstyrelsen bör därför i likhet med vad som sker med vissa ärenden enligt byggnads- och naturvårdslagen ges möjligheter att delegera tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnd allt efter det nämnden får kvantitativa och kvalitativa personella resurser att klara uppgiften. En sådan lösning eliminerar också risken för att tomrum i tillsynen uppstår under det övergångsskede på fem år som utredningen föreslagit. — — —

3.2.25 Länsstyrelsen i Västmanlands län: — — — Flera hälsovårdsnämnder skulle enligt länsstyrelsens uppfattning redan nu kunna ta på sig mer komplicerade tillsynsuppgifter. Om fördelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden skedde genom delegation — — — skulle ett smidigare och betydligt klarare system tillskapas som bl. a. innebar möjlighet till längre gående tillsynsansvar än vad utredningen hittills tänkt sig för hälsovårdsnämnder med bättre resurser. Detta alternativ bör därför närmare övervägas. Länsstyrelsen är i princip positiv till att på sikt lägga så stor del av tillsynsverksamheten som möjligt på lokal nivå. För stora eller komplicerade miljöfarliga anläggningar torde det dock vara mest rationellt att tillsynen ligger kvar på länsstyrelserna. Denna fråga bör bli föremål för ytterligare överväganden i samband med det fortsatta utredningsarbetet.

3.2.26 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: — — — delar den uppfattningen att hälsovårdsnämnden mera aktivt än f. n. bör i myndighetsställning delta i tillsynen enligt miljöskyddslagen men ställer sig tveksam till lämpligheten av att all tillsyn på sikt avses komma att överföras till nämnderna. De i betänkandet föreslagna övergångsbestämmelserna som innebär att länsstyrelsen bibehåller tillsynen över en koncessionsprövad anläggning synes innebära ändamålsenlig fördelning av tillsynsuppgifterna och bör därför bli bestående på sikt.

3.2.27 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: — — — tillstyrker att hälsovårdsnämnderna blir tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen. Härigenom får hälsovårdsnämnderna rätt att besöka alla anläggningar i kommunen och utöva tillsyn där.

3.2.28 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Hälsovårdsnämndernas roll i miljövården bör stärkas. Som grund för detta bör en klarare offentlighetsrättslig ställning för hälsovårdsnämnderna eftersträvas, vilket kan ske genom att hälso- och miljöskyddsutredningens förslag snarast genomförs. För att optimera miljövårdsinsatserna på den regionala nivån förutser länsstyrelsen att en ökad kontakt mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnder och en målmedveten samverkan måste komma till stånd. Med hänsyn till att hälsovårdsnämnderna fortfarande har mycket varierande förutsättningar att självständigt handlägga miljöförfrågor förefaller dock lämpligast att överföringen av tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnderna sker i den takt och omfattning som länsstyrelsen finner rimlig i överenskommelse med kommunerna, allt inom de ramar utredningen föreslår. Därvid bör förekomsten av anvisningar i bedömningsfrågor (naturvårdsverket) samt hälsovårdsnämndernas resurser av personell och expertis beaktas. — — —

3.2.29 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Att i allt större utsträckning tilldela hälsovårdsnämnderna ett ökat tillsynsansvar är i och för sig en riktig utveckling. De har också i nära samarbete med länsstyrelserna påtagit sig en icke

oväsentlig del av den nuvarande tillsynsverksamheten, där deras lokalkännedom är en värdefull tillgång.

Länsstyrelsen ställer sig dock tveksam till att all tillsyn på sikt överförs till hälsovårdsnämnderna. Det kan knappast vara rimligt att samtliga landets kommuner själva skaffar sig den expertis som erfordras för utövande av tillsyn av alla slags miljöfarliga anläggningar. Det borde därför ur samhällets synpunkter vara betydligt mindre kostsamt att i stället förstärka länsstyrelsens resurser i det avseendet. — — —

Förläggande av all tillsyn på lokal nivå kommer sannolikt att leda till att inriktningen och omfattningen av tillsynen kommer att variera inom vida gränser mellan de olika kommunerna. En dylik utveckling av tillsynsverksamheten är knappast önskvärd. Ett visst beroendeförhållande kan ej heller uteslutas exempelvis i fråga om tillsynen av kommunala avloppsreningsverk eller i förhållande till en för viss ort helt dominerande industri.

Enligt länsstyrelsens mening bör tillsynen av den miljöfarliga verksamhet som kommer att falla under koncessionsnämndens prövning även i framtiden åvila länsstyrelsen.

3.2.30 Bergs kommun: — — — är övertygad om att större kommuner har hälsovårdsförvaltningar som med rimliga förstärkningar kan överta tillsynsansvaret. I mindre kommuner med industrianläggningar av okomplicerad art ifrågasätts dock lämpligheten av att överföra tillsynen till hälsovårdsnämnd. Mot ett sådant tillsynssystem i små kommuner talar också att huvudparten av anläggningar där miljöskyddslagen är tillämplig drivs av kommunen.

Kommunen anser att tillsynen i mindre kommuner kan utövas av länsstyrelse och att resurserna med fördel samlas på regional nivå samtidigt som samarbetet mellan hälsovårdsnämnd och länsstyrelse förbättras.

3.2.31 Borlänge kommun: Det måste anses naturligt och rationellt att tillsynen enligt miljöskyddslagen till stor del övertages av kommunerna även om hälsovårdsnämnderna i dag har varierande resurser och kunnande inom området. — — —

3.2.32 Botkyrka kommun: — — — finner det synnerligen tillfredsställande att hälsovårdsnämnden erhåller den lokala tillsynen och tillstyrker förslaget. — — —

3.2.33 Bräcke kommun: Utredningen föreslår att hälsovårdsnämnden tilldelas tillsynsansvaret för all miljöfarlig verksamhet. Principiellt måste det uppfattas som riktigt att tillsynsansvaret förlägges till den myndighet som har den bästa kännedomen om lokala förhållanden men detta medför också att man måste ställa krav på att erforderliga resurser kan tillföras kommunerna och deras hälsovårdsnämnder. — — —

3.2.34 Emmaboda kommun: — — — delar helt utredningens uppfattning att hälsovårdsnämnderna på sikt bör överta tillsynen av all miljöfarlig verksamhet. Förslaget ligger helt i linje med de allmänna strävandena att överföra ansvar från central och regional nivå till kommunerna. Det förefaller också välmotiverat att tills vidare dela ansvaret mellan länsstyrelsen och hälsovårdsnämnderna på det sätt som föreslås av utredningen. Den föreslagna möjligheten för kommun att själv avgöra vilka anläggningar som under en övergångstid skall ligga under länsstyrelsens tillsyn medger en praktisk anpassning till varje enskild kommuns förhållande. Beträffande de lokala hälsovårdsnämndernas praktiska möjligheter att genomföra en adekvat tillsyn konstateras att det är helt nödvändigt med en långtgående vidareutbildning av hälsovårdsnämndernas personal. Staten måste vara beredd att ta ett ekonomiskt ansvar för denna vidareutbildning. — — —

3.2.35 Eskilstuna kommun: Utredningens ståndpunkt att hälsovårdsnämnderna bör ges ställning som lokal tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen — — — tillstyrks. Kommunen vill särskilt betona förslaget att tillsynsansvaret på sikt bör gälla alla anläggningar. — — —

— — — Kommunen menar att tidpunkten för överförandet av all lokal tillsynsverksamhet till hälsovårdsnämnden bör läggas fast redan nu.

— — — Så länge hälsovårdsnämnden inte har all tillsyn bör det föreskrivas att länsstyrelsen till kommunen regelbundet redovisar föroreningsituation och miljöskyddsåtgärder avseende de verksamheter, för vilka länsstyrelsen har tillsynen.

3.2.36 Kalix kommun: Betänkandet är till synes en anpassning av miljöskyddslagstiftningen till den utveckling som skett från lagstiftningens tillkomst år 1969. Nuvarande lagstiftning är svårförståelig för främst allmänheten som är van att vända sig till hälsovårdsnämnden med klagomål på miljö- och omgivningshygieniska problem. Kontaktvägen från allmänheten till tillsynsmyndigheten — länsstyrelsen — och berörd befattningshavare för aktuell verksamhet på länsstyrelsen är för lång och besvärlig för att kunna nyttjas i praktiskt bruk. — — —

Förhållandena har förorsakat dels ett väsentligt merarbete för hälsovårdsnämnden vid medverkan för att om möjligt vidarebefordra från allmänheten framförda klagomål, samt dels en orationell medverkan i tillsynsverksamheten och vid erfarenhetsåterföringen till både regionala och centrala myndigheter. Att myndighetsansvaret i enlighet med föreslagen ändring av 38 och 39 §§ överföres på hälsovårdsnämnden är av grundläggande betydelse för att en serviceinriktad och funktionell tillsyn skall erhållas.

3.2.37 Laholms kommun: — — — instämmer helt i miljöskyddsutredningens konstaterande att hälsovårdsnämnden oftast är den myndighet som först får reda på om något ej fungerar på avsett sätt och därvid snabbast kan rycka

ut för att rätta till missförhållanden, att hälsovårdsnämnden ofta har en lokalkännedom som bör tillvaratas och att oklarheten mellan tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden vållat problem. — — —

Kommunen finner det därför lämpligt att hälsovårdsnämnden blir lokal tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen och att den föreslagna fördelningen av tillsynen mellan länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden, är lämplig under ett övergångsskede. — — —

Kommunen förutsätter vidare att — — — vid komplicerade tillsynsärenden kommer expertis från länsstyrelsen och centrala verk att stå till hälsovårdsnämndens förfogande.

3.2.38 Landskrona kommun: Utredningens förslag om utökad tillsyn såsom grund för framtida miljövårdsarbete kan i och för sig synas riktigt, med utgångspunkt från att tillsynsresurserna har en väsentlig betydelse för effektivt miljövårdsarbete. Härvidlag måste givetvis naturvårdsverk och länsstyrelser få utökade resurser. — — — Denna s. k. steg-för-steg-metod, varigenom hälsovårdsnämnderna i inledande skede blir lokal tillsynsmyndighet för ej förprövningspliktig verksamhet och sådan miljöfarlig verksamhet som prövats av länsstyrelsen, kan synas motiverad med hänsyn till kommunernas skiftande resurser. För av koncessionsnämnden prövad verksamhet överföres ju ej heller omedelbart tillsynen från länsstyrelserna till hälsovårdsnämnderna. Men ostridigt innebär förslaget att kommunen tillföres väsentligt ökade uppgifter och kostnader för skydd av totalmiljön, särskilt på sikt. — — —

3.2.39 Lindesbergs kommun: — — — delar utredningens uppfattning att tillsynen enligt miljöskyddslagen är ett område som behöver stärkas och att hälsovårdsnämnden kan vara lämpad att ta över tillsynen genom sin goda kännedom om lokala förhållanden. Hälsovårdsnämnden är ofta som påpekas den myndighet som först får reda på missförhållanden. — — —

3.2.40 Lysekils kommun: Att hälsovårdsnämnden bör bli tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen är säkerligen riktigt ur allmän samhällssynpunkt. I vilken omfattning och inom vilken tidsrymd tillsynen kan överföras från länsstyrelsen till kommunen behöver dock klarläggas bättre, inte minst ur resurs- och finansieringssynpunkt. På samma sätt som kommunen under en femårig övergångsperiod enligt utredningen föreslås få rätt att överlåta delar av detta nya tillsynsansvar till länsstyrelsen, kan det — — — också vara lämpligt att kommunen ges rätt att åta sig hela tillsynsarbetet om förutsättningar därtill finnes eller kan skapas.

3.2.41 Malmö kommun: — — — Det får därför anses vara ett välmotiverat förslag att göra hälsovårdsnämnderna till lokal tillsynsmyndighet. Med sin lokalkännedom och som det organ som ofta först nås av allmänhetens klagor

mål, bör hälsovårdsnämnden vara den myndighet som snabbast kan rätta till missförhållanden.

Kommunen tillstyrker förslaget att en uppdelning av länsstyrelsens och hälsovårdsnämndens tillsynsobjekt görs så att hälsovårdsnämnden har tillsynsansvar för all icke förprövningspliktig miljöfarlig verksamhet och för sådan miljöfarlig verksamhet som förprövas av länsstyrelsen efter anmälan.

3.2.42 Mjölby kommun: — — — En förstärkning av resurserna som motsvarar behovet kan vara svår att få till stånd främst i de minsta kommunerna — — —. I många fall är det emellertid möjligt för flera kommuner att samarbeta om en tjänst vilket bör påpekas. Resursbehovet kan också variera kraftigt beroende på bl. a. industrins struktur inom kommunen.

En viss effektivisering av tillsynen kan troligen uppnås genom en överflyttning av tillsynen till hälsovårdsnämnderna främst genom förkortade resor, att dubbelbesök undviks samt den lokala kännedom som hälsovårdsnämnderna har.

3.2.43 Nora kommun: När det gäller tillsynssystemet anser kommunen att hälsovårdsmyndigheternas lokalkännedom bör utnyttjas. Det förefaller naturligt att hälsovårdsnämnderna görs till lokal tillsynsmyndighet för all miljöfarlig verksamhet, med undantag för vissa tekniskt komplicerade anläggningar. — — —

3.2.44 Nordmalings kommun: — — — Hälsovårdsnämnderna har icke så väl utbildad personal att den kan ta över tillsynen över miljöfarlig verksamhet. — — —

3.2.45 Nyköpings kommun: Det är i tillsynssystemet som de största bristerna finns i nuvarande miljöskydd. Det är därför positivt att utredningen föreslår en effektivisering av tillsynsorganisationen genom att tillsynsansvaret för miljöfarlig verksamhet läggs över från länsstyrelserna till hälsovårdsnämnderna. En allvarlig brist är dock att utredningen — — — inte har gjort en total översyn av tillsynssystemet och lagt fram ett genomarbetat förslag om hur tillsynen skall fungera i praktiken och framför allt hur resursförstärkningen till hälsovårdsnämnderna skall ske.

3.2.46 Nässjö kommun: Att hälsovårdsnämnden ges ställning som tillsynsmyndighet enligt ML är ett länge närt önskemål. Härigenom undanröjes den oklarhet som f. n. råder rörande vem och enligt vilken lagstiftning ingripande skall genomföras. I vissa fall är detta enbart en bekräftelse av rådande förhållanden. — — —

3.2.47 Robertsfors kommun: — — — instämmer i betänkandets huvudprin-

ciper angående överföring av tillsyn till hälsovårdsnämnderna men förutsätter att ekonomiska resurser ställs till kommunernas förfogande för de ökade arbetsuppgifter som påförs kommunerna.

3.2.48 Skellefteå kommun: — — — avstyrker vidare av principiella skäl att länsstyrelsens tillsynsuppgifter överföres till kommunerna.

3.2.49 Stockholms kommun: Hälsovårdsnämndernas arbete inom miljö-
vårdssektorn har utökats kraftigt under senare år. Ansvarsfördelningen mellan hälsovårdsnämnder och länsstyrelser har dock varit oklar varför tillsynen över miljöfarlig verksamhet inom vissa områden inte har fungerat helt tillfredsställande. Genom att överföra tillsynen helt till hälsovårdsnämnderna tas nämndernas kunskaper och kännedom om de lokala förhållandena tillvara. — — —

3.2.50 Storumans kommun: — — — anser att man genom att överföra tillsynsuppgiften från länsstyrelsen till hälsovårdsnämnden tillskapar ett tillsynssystem som borde fungera bättre än det som finns i dag, under förutsättning att vidareutbildning anordnas för de tjänstemän som skall handha tillsynen. — — —

— — — Storumans kommun anser vidare utredningens farhågor beträffande tillsynen av kommunens egna anläggningar vara ogrundade. — — —

3.2.51 Strängnäs kommun: — — — I tillsynsorganisationen föreslås ingå naturvårdsverket, länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna. Utredningen föreslår vidare att hälsovårdsnämnderna göres till lokal tillsynsmyndighet enligt ML. Kommunen ansluter sig till utredningens mening men vill starkt betona att kommunen ser det angeläget att all lokal tillsyn på sikt underställs hälsovårdsnämnderna. Därigenom borde största möjliga effektivisering kunna erhållas, då hälsovårdsnämnderna torde vara den av tillsynsmyndigheterna, som har lättast att kunna följa utvecklingen ur miljöskyddshänseende inom en kommun.

3.2.52 Sundsvalls kommun: — — — tillstyrker förslaget om att tillsynen över miljöfarlig verksamhet läggs över från länsstyrelserna på kommunernas hälsovårdsnämnder när det gäller verksamhet i kommunen.

Att kommunerna ej haft möjligheter att gå in med kontroll av om de förskrivna villkoren verkligen efterföljts när det gällt en miljöstörande verksamhet i den egna kommunen har upplevts som en stor brist.

3.2.53 Södertälje kommun: För att ge stadga åt hälsovårdsnämndens arbetsuppgifter enligt miljöskyddslagen är det nödvändigt att på sikt all tillsyn läggs på hälsovårdsnämnderna. Under de första åren av kommunal miljöskyddstillsyn är det ofrånkomligt med en viss regional medverkan från läns-

styrelsen. På sikt torde hälsovårdsnämnderna komma att få hela tillsynsansvaret. En parallell med bygg- och planfrågorna och deras tyngdpunktsförskjutning till kommunen kan ses som förebild. — — —

Kommunen delar utredningens ståndpunkt att hälsovårdsnämnden på sikt skall bli lokal tillsynsmyndighet för alla ärenden enligt miljöskyddslagen. Denna lösning torde bli den effektivaste genom att utnyttja det kontaktnät och den lokalkännedom som en lokal myndighet har.

Kommunen anser att det tydligare borde ha framförts att kommunen själv kan begära hos regeringen att få hela tillsynsansvaret fastställt när kommun byggt upp erforderliga personella och eventuella tekniska resurser. Enligt kommunens uppfattning hade det varit önskvärt att utredningen redan nu lagt fast när hälsovårdsnämnderna skall ta hela ansvaret för tillsynsverksamheten inom miljöskyddsområdet.

3.2.54 Umeå kommun: Tillsynen enligt miljöskyddslagen är en verksamhet som har stor betydelse för kommunens möjligheter att observera och kontrollera faktorer av vikt för hälsa och miljö.

Utredningens förslag att överföra en viss del uppgifter enligt miljöskyddslagen till hälsovårdsnämnderna medför en ökad ekonomisk belastning för kommunerna.

Kommunen vill ändå tillstyrka att en del av de statliga tillsynsfunktionerna och därtill hörande myndighetsuppgifter överförs till hälsovårdsnämnderna. Detta måste dock innebära att motsvarande resurser överföres till kommunen.

3.2.55 Växjö kommun: Eftersom besiktnings- och kontrollorganisationen skall utredas kan det enligt kommunens mening ej vara lämpligt att nu göra ändringar i tillsynssystemet. Sådana ändringar bör övervägas först sedan den förutnämnda utredningen är slutförd.

3.2.56 Örebro kommun: — — — Kommunen tror på en förbättrad tillsyn genom hälsovårdsnämndens medverkan. Förutsättningarna är dock

1. att betydande personalförstärkningar med specialkunskap ställs till förvaltningens förfogande;
2. att personalen på hälsovårdsförvaltningen i övrigt under en övergångstid får tillfälle fördjupa sina kunskaper beträffande de speciella arbetsuppgifter och den lagstiftning som hör samman med ML;
3. att en organisation i huvudsak enligt nu föreliggande utredningsförslag från organisationsavdelningen kommer till utförande samt
4. att anvisningar utfärdas för hälsovårdsnämnderna beträffande ärendenas praktiska handläggning.

3.2.57 Östersunds kommun: Förslaget om att hälsovårdsnämnderna skall gö-

ras till lokal tillsynsmyndighet för miljöskyddslagen löser problemet med oklarheter om var gränserna för tillsynsansvaret mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd går.

Att övergången skall ske successivt under en femårsperiod synes lämpligt.

3.2.58 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: — — — tillstyrker i princip förslaget att överflytta den lokala tillsynen enligt miljöskyddslagen till hälsovårdsnämnderna, som därigenom ges ett samlat ansvar för miljötillsynen enligt såväl miljöskyddslag som hälsovårdslagstiftning. Det kan ifrågasättas om det inte vore riktigast att redan från början fastställa en tidpunkt, då hälsovårdsnämnderna skall överta ansvaret för tillsyn av all miljöstörande verksamhet så att nämnderna får en utgångspunkt för sin planering för de utökade arbetsuppgifterna. Viss tveksamhet har också uttalats från flera hälsovårdsnämnder beträffande förslaget att nämnderna skall kunna föra över vissa tillsynsobjekt till länsstyrelsen under en övergångstid. En sådan ordning kan medföra oklarheter i fråga om ansvar för tillsynen och kompetensvister till förfång för en effektiv tillsyn.

3.2.59 Svenska kommunförbundet: Att hälsovårdsnämnderna blir tillsynsorgan enligt miljöskyddslagen kan innebära flera fördelar. Hälsovårdsnämnderna har en god kännedom om lokala förhållanden och rika tillfällen att göra iakttagelser av betydelse för miljöskyddet. Även om miljöskyddslagstiftningen 1969 bröts ut ur hälsovårdsstadgan och tillsynen lades på länsstyrelserna, har för allmänheten hälsovårdsnämnderna fortsatt att vara det organ som man i första hand vänder sig till, då en miljöfarlig verksamhet i kommunen ger anledning till klagomål eller farhågor.

Från allmän, kommunal synpunkt finns det flera fördelar med att hälsovårdsnämnderna får ett direktansvar för miljöskyddstillsynen. Bl. a. innebär det ökade möjligheter att kontrollera utsläpp och andra faktorer av betydelse för arbetsmiljö, underhåll och drift vid de kommunala anläggningar som tillkommit för att tillgodose väsentliga samhällsintressen — — —.

Det finns dock synpunkter som kan tala mot ett sådant överförande av tillsynsuppgifterna. Framför allt är det kommunernas nuvarande ekonomiska situation som gör det tveksamt, om kommunerna f. n. bör åläggas ytterligare arbetsuppgifter inom miljöskyddet. — — —

Även om viss tveksamhet — — — kan föreligga beträffande överförandet på hälsovårdsnämnderna av den lokala tillsynen över miljöfarlig verksamhet anser förbundet att den decentralisering av tillsynsverksamheten som därigenom sker till kommunerna kommer att medföra större effektivitet i tillsynen. Förbundet ställer sig därför positiv till förslaget. Innan det genomförs bör dock de ekonomiska förutsättningarna klarläggas.

3.2.60 Svenska naturskyddsföreningen: — — — Det sagda innebär emellertid inte att föreningen instämmer i miljöskyddsutredningens förslag att prak-

tiskt taget all tillsyn enligt miljöskyddslagen skall föras över till hälsovårdsnämnderna. Tvärt om finns det enligt föreningens mening starka skäl som talar för att tillsynsuppgifterna liksom f. n. skall fördelas mellan hälsovårdsnämnderna, länsstyrelserna och i någon mån naturvårdsverket.

— — — De kommunala hälsovårdsnämnderna och deras personal har möjlighet att så småningom bygga upp — — — kunskap om den egna kommunen medan länsstyrelserna och deras personal knappast har möjlighet att bygga upp en lika god kunskap om ett helt län. Dessutom har hälsovårdsnämnderna snarlika tillsynsuppgifter på bl. a. hälsovårds- och arbetsmiljöområdet vilket gör att hälsovårdsnämnderna och deras personal dels mer eller mindre "på köpet" får kunskaper om den yttre miljön och de verksamheter som påverkar den, dels har goda möjligheter att samordna olika tillsynsverksamheter och därmed minska den totala arbetsinsatsen.

Om sålunda hälsovårdsnämndernas bättre kännedom om den egna kommunen talar för att vissa tillsynsuppgifter skall ligga hos dem, talar andra omständigheter för att andra tillsynsuppgifter skall ligga hos länsstyrelserna. Detta gäller främst den fortlöpande tillsynen av redan förprovad miljöfarlig verksamhet som bedrivs i stor skala eller som är av komplicerad natur.

— — —
Ytterligare ett skäl varför länsstyrelsen bör sköta tillsynen av större industrianläggningar är att de aktuella industrierna ofta har en mycket dominerande ställning i orten. Av kommunalekonomiska skäl, sysselsättningsskäl etc. råder det ofta mer eller mindre uttalade beroendeförhållanden mellan dessa industrier och kommunen. — — —

Enligt föreningens mening bör tillsynsuppgifterna enligt miljöskyddslagen fördelas så mellan hälsovårdsnämnderna och länsstyrelsen att de senare får hand om tillsynen av mera storskalig och komplicerad miljöfarlig verksamhet medan hälsovårdsnämnderna får sköta tillsynen av de mindre och enklare anläggningarna. Den exakta gränsdragningen skulle antingen kunna åstadkommas genom att i miljöskyddskungörelsen tas in en katalog över vilka verksamheter som skall tillses av den ena eller andra myndigheten eller också kunde prövningsmyndigheten i samband med förprovningen från fall till fall besluta om vilken myndighet som skall sköta tillsynen. Naturligtvis skulle prövningsmyndighetens beslut i detta fall styras av vägledande riktlinjer i miljöskyddskungörelsen. För miljöfarlig verksamhet som över huvud taget inte förprovats skulle i detta fall hälsovårdsnämnden generellt kunna bli tillsynsmyndighet.

3.2.61 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: — — — avstyrker emellertid förslaget att det nu fastlägges att hälsovårdsnämnderna på sikt skall ha hand om all tillsynsverksamhet enligt miljöskyddslagen. Erfarenheterna visar att det tagit lång tid för länsstyrelserna att till sig knyta erforderlig teknisk expertis för kontroll och tillsyn av tung

processindustri. Att upprepa en sådan besvärlig rekryteringsprocess på kommunivå och att skaffa kompetent personal förefaller orimligt att klara av inom överskådlig tid.

Hälsovårdsnämnderna bör rustas upp personellt för att på sikt kunna ta om hand tillsynen för de s. k. besöksärendena. — — —

3.2.62 Tjänstemännens centralorganisation: — — — är tveksam till att lägga ett så stort ansvar för en effektivare tillsyn på hälsovårdsnämnderna. För att en effektiv tillsyn skall kunna utföras måste goda resurser och kompetens finnas. Det torde vara svårt att bygga upp en heltäckande kompetens som kan mäta sig med de resurser som står till förfogande för "motparten". Om man mot förmodan skulle lyckas bygga upp en stor kompetens på de områden som kan bli aktuella inom varje kommun, torde utnyttjandet av vissa specialister bli begränsat, eftersom personer med specialkunskaper normalt endast kommer att utnyttjas under en begränsad tid på "sitt" område.

3.2.63 Centralorganisationen SACO/SR: — — — tillstyrker att hälsovårdsnämnderna ges tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen. — — —

3.2.64 Kooperativa förbundet: — — — Däremot tror inte KF att det är lämpligt att överföra tillsynen till hälsovårdsnämnderna i den omfattning som utredningen föreslår. Endast de allra största kommunerna torde kunna anställa och effektivt utnyttja personal med de specialistkunskaper inom skilda områden som erfordras för en väl fungerande tillsyn. KF ser också en fara i att hälsovårdsnämnderna, framför allt på mindre orter, kommer i konflikt med kommunens intresse av arbetstillfällen. KF föreslår att länsstyrelserna blir tillsynsmyndighet för sådan miljöfarlig verksamhet som prövas av koncessionsnämnden samt för de större och besvärligare anmälningsärendena.

3.2.65 Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet: — — — anser att en väsentlig effektivisering av tillsynen kommer att kunna ske i och med att hälsovårdsnämnden blir tillsynsmyndighet.

Dock vill förbundet starkt understryka att effektiviteten är beroende av att arbetsfördelningen mellan olika myndigheter är klar och entydig. Av den anledningen bör som ovan berörts länsstyrelsens roll som prövande myndighet och hälsovårdsnämndens som tillsynsmyndighet renodlas. Detta är inte minst viktigt ur allmänhetens synpunkt som då har en myndighet — hälsovårdsnämnden — att vända sig till vid klagomål eller förfrågningar.

Mycket av den kunskap som hälsovårdsnämnden erhåller under utövandet av tillsyn måste återföras till olika planeringsprocesser inom kommunen.

Allt talar för att all tillsyn enligt miljöskyddslagstiftningen inom den i betänkandet föreslagna femåriga övergångstiden bör åläggas hälsovårdsnämnden.

Detta torde på sikt beträffande kunskapsbehovet inte behöva utgöra något

problem eftersom det förutsätts att tillsynsmyndigheten kan erhålla expert-hjälp från centralt håll.

3.2.66 Lantbrukarnas riksförbund: — — — delar utredningens uppfattning om att tillsynen bör i så stor utsträckning som möjligt ske lokalt. Hälsovårdsnämnden är en lämplig instans för att utöva tillsynen under förutsättning att tillräckliga resurser ställs till hälsovårdsnämndens förfogande. — — —

3.2.67 Riksförbundet för allmän hälsovård: — — — anser utredningens synpunkter och förslag till lösningar av tillsynen i princip acceptabla. Konstate-randen beträffande det värde som ligger i hälsovårdsnämndernas lokalkänne-dom, förutsättningarna att som första part komma i kontakt med uppkomna problem och snabbt kunna rycka ut när så erfordras, är fakta som FAH an-ser så tungt vägande att de på sikt måste bli beaktade och inordnade i ett praktiskt handlingsmönster. — — —

3.2.68 Sveriges fritidsfiskares riksförbund: — — — Från fritidsfiskets sida ställer vi oss dock ytterst tveksamma till att en sådan effektiv organisation skall kunna åstadkommas genom utredningens förslag att tillsynsansvaret över all miljöfarlig verksamhet på sikt skall överföras till hälsovårdsnäm-nerna. Som utredningen påpekar är det visserligen sant att kommunernas hälsovårdsnämnder är de som bör äga bästa kännedomen om de lokala för-hållandena, men i de kärva ekonomiska förhållanden som råder, och med sannolikhet kommer att råda under lång tid, inom de allra flesta av landets kommuner, är det inte realistiskt att räkna med att dessa skall kunna avsätta de betydande medel som krävs, personellt, laboratoriemässigt m. m., för en fungerande och kontinuerlig tillsyn.

Till detta kommer — — — att miljöfarlig verksamhet inom en kommun ofta medför effekter långt utanför dennas gränser, exempelvis i hela vatten-system. Kommunen utgör därmed en alltför snäv administrativ enhet.

3.2.69 Miljövårdsgruppernas riksförbund och Miljöcentrum: — — — delar i princip utredningens uppfattning att hälsovårdsnämnden i fortsättningen görs till lokal tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen i stället för länsstyrelsen. — — — En överföring av den lokala tillsynen över miljöfarlig verk-samhet till hälsovårdsnämnderna kräver odiskutabelt kraftiga förstärkningar av hälsovårdsnämndernas resurser både på den personella sidan och labora-toriesidan.

Vår uppfattning att tillsynsverksamheten bör övergå till hälsovårdsnäm-nerna bottenar i att dessa hälsovårdsnämnder självfallet känner de lokala för-hållandena bäst. Å andra sidan bör det poängteras att hälsovårdsnämnderna i sin tillsynsverksamhet i vissa fall på grund av sin lokala politiska förankring kan komma att sätta arbetsmarknadspolitiska frågor och partipolitiska frå-

gor före miljöfrågorna. Den enskildes möjligheter att föra sin talan i den händelse han drabbas av miljöfarlig verksamhet bör därför förstärkas.

3.2.70 Stockholms läns landsting: Enligt landstingets mening är ambitionen att bättre utnyttja hälsovårdsnämndens lokala kännedom för tillsynen över miljöfarlig verksamhet i och för sig riktig, men de flesta kommunerna i landet är små och har knappa resurser för tillsynsarbetet. Många miljöfarliga verksamheter ligger i småkommuner — — — och hälsovårdsnämnderna torde behöva ett starkt stöd av regional och central sakkunskap för att genomgående kunna ta på sig ett så stort ansvar som utredningen föreslår. — — —

3.2.71 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Jönköping: Under förutsättning att kommunerna erhåller ekonomisk kompensation i enlighet med utredningens förslag är länsavdelningen positiv till att tillsynsarbetet överförs till kommunerna. Avdelningen vill dock ifrågasätta om kraftigt utökad tillsyn, bekostad av kommunerna, är rätt väg att komma till rätta med miljöproblemen. Större krav på att företagen själva på sikt tar ett ökat ansvar för miljöskyddet borde ställas.

3.2.72 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Kalmar: — — — delar utredningens uppfattning, att hälsovårdsnämnderna på sikt bör överta tillsynen av all miljöfarlig verksamhet. Detta förslag ligger väl i linje med de allmänna strävandena att överföra ansvar från central och regional nivå till kommunerna.

Länsavdelningen finner det välmotiverat att tills vidare dela ansvaret mellan länsstyrelsen och hälsovårdsnämnderna på det sätt som föreslås av utredningen. Med hänsyn till hälsovårdsnämndernas nuvarande personalresurser är det rimligt att tillsynen av de större objekt, som förprövas av koncessionsnämnden, tills vidare sköts av länsstyrelsen.

3.2.73 Samarbetsgruppen i hälsovårdsfrågor för Torne- och Kalix älvdalar: — — — SHTK anser vidare att hela tillsynsansvaret bör åvila hälsovårdsnämnderna, i synnerhet bör detta gälla kommuner där de miljöfarliga verksamheterna (i regel) är av mindre omfattning.

Vid behov eller vid mer komplicerade objekt förutsätts helt naturligt möjligheterna till konsultation och samråd med t. ex. naturvårdsverket eller länsstyrelserna.

— — — En sådan i hälsovårdsnämnderna utbyggd och samlad organisation för beslut och tillsyn bör bidra till rationella fördelar, både personellt och ekonomiskt, samt föra miljö- och naturvårdsproblemen närmare allmänheten.

3.2.74 Mellersta Blekinges naturvårdsförening: — — — Beträffande tillsynssystemet är vi tveksamma till förslaget att helt överföra detta på lokala

hälsovårdsnämnder. Det ligger ett värde i decentralisering och närhet men hänsyn måste även tagas till möjligheterna att samla kunskaper och resurser, denna verksamhet bör innehålla ett visst mått av lokalt oberoende och enhetlighet i bedömningen. Vi ser det således som en styrka om länsstyrelserna fortsatt behåller en stor del av ansvaret för tillsynsverksamheten men i intimt samarbete med de lokala hälsovårdsnämnderna.

3.2.75 Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare: — — — är synnerligen tveksam till att förlägga tillsynsverksamheten till kommunerna. Såväl kommuner som industrier tar miljön i anspråk. Dessutom är trots allt antalet miljöstörande verksamheter i det stora flertalet kommuner så begränsade, men samtidigt kanske så komplicerade, att hälsovårdsnämnderna svårigen kan behärska materien utan betydande personella förstärkningar. Det torde därför finnas anledning ifrågasätta, om inte länsstyrelserna borde vara de organ, som ansvarar för tillsynen. — — —

3.2.76 Boliden Metall AB: Det är helt orimligt att begära att hälsovårdsnämnderna — — — skall kunna besitta erforderlig teknisk kompetens för att utöva tillsyn av komplicerade anläggningar, i första hand processindustrier. Det torde av resurs- och kostnadsskäl inte heller vara möjligt att inom rimlig tid höja den tekniska kunskapsnivån inom hälsovårdsnämnderna i erforderlig grad. Länsstyrelsen bör därför vara primär tillsynsmyndighet med möjlighet att delegera tillsynen av enklare verksamhet till hälsovårdsnämnderna.

3.3 Kommunens möjlighet att frånträda tillsynsansvaret under en övergångsperiod

Av föregående avsnitt framgår att flertalet remissinstanser inte har något att erinra mot utredningens förslag att hälsovårdsnämnderna genom kommunen under en femårig uppbyggnadsperiod skall ha möjlighet att frånträda delar av sitt tillsynsansvar som avser all icke förprövningspliktig verksamhet och den verksamhet som förprövas vid länsstyrelsen. En del av remissinstanserna, främst länsstyrelserna, har emellertid också kritiska synpunkter på förslaget och menar i motsats till utredningen att hälsovårdsnämnderna bör få sina tillsynsuppgifter genom delegering från länsstyrelsen.

3.3.1 Svea hovrätt: Utredningen föreslår vidare att hälsovårdsnämnderna under en övergångstid skall kunna överlåta delar av sitt tillsynsansvar till länsstyrelsen. Enligt förevarande paragraf utövar emellertid hälsovårdsnämnden den lokala tillsynen inom kommunen om inte regeringen bestämmer annat. På sikt avses hälsovårdsnämnderna få tillsynsansvaret för all miljöfarlig verksamhet. Det avses ankomma på regeringen att bestämma när tillsynsansvaret kan överflyttas till hälsovårdsnämnderna. Såsom redan framgått meddelas dock enligt regeringsformen föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden i lag.

3.3.6 Länsstyrelsen i Blekinge län: — — — För att utföra tillsynen och de ytterligare arbetsuppgifter tillsynsmyndigheten åläggs enligt utredningens förslag krävs ett ekologiskt och tekniskt kunnande som det knappast är troligt att landets 277 hälsovårdsnämnder var för sig får till förfogande. Med hänsyn härtill och till vad kommunerna i länet framfört är det enligt länsstyrelsens uppfattning mest ändamålsenligt att fördelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd sker genom delegation på likartat sätt som sker i vissa frågor rörande naturvårdslagen — — —.

3.3.7 Länsstyrelsen i Kristianstads län: — — — föreslår att fördelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd i stället sker genom delegation av länsstyrelsen på sätt som sker i vissa frågor enligt naturvårdslagen. Sådan delegering bör ske efter överenskommelse mellan länsstyrelsen och vederbörande kommun, varvid hänsyn bör tas till kommunens möjligheter att utöva tillsyn mot bakgrund av resurser och förekomst av speciella miljöfarliga verksamheter inom kommunen.

3.3.8 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: — — — För den händelse utredningens förslag genomförs i detta avseende anser länsstyrelsen att ett alternativ till denna uppdelning, som framstår som stelbent, skulle vara någon form av delegering av tillsynsuppgifterna till hälsovårdsnämnden i den takt hälsovårdsnämnderna får erforderliga resurser. I den föreslagna 38 § miljöskyddslagen anges att hälsovårdsnämnden skall utöva den lokala tillsynen inom kommunen och att länsstyrelsen skall utöva den regionala tillsynen inom länet. Vad detta innebär är oklart. Detta måste klarläggas så att tillsynsuppgifterna fördelas och samordnas på lämpligt sätt.

3.3.9 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: — — — Enligt länsstyrelsens uppfattning bör fördelningen av tillsynsansvaret mellan hälsovårdsnämnden och länsstyrelsen avgöras från fall till fall och ske genom delegationsbeslut fattade inom respektive län och inte genom central kungörelse.

3.3.10 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Ansvarsfördelningen i tillsynsarbetet mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd blir av större intresse först när det gäller att avgöra vem som ansvarar för att tillräcklig tillsyn bedrivs vid viss verksamhet och vem som skall meddela erforderliga förelägganden och förbud. Här kommer också frågorna om de olika hälsovårdsnämndernas resurser och kompetens in. Dessa frågor torde bäst kunna bedömas av de berörda kommunerna och hälsovårdsnämnderna själva. Länsstyrelsen föreslår att tillsynsansvaret i här berörda avseenden får ligga kvar hos länsstyrelserna men att dessa får möjlighet att efter framställning från hälsovårdsnämnd helt eller delvis delegera tillsynsansvaret, exempelvis inom vissa branscher, till hälsovårdsnämnderna. Härigenom får dessa möjlighet att själva avgöra hur mycket ekonomiska och personella resurser som de skall satsa på tillsyns-

3.3.2 Kammarrätten i Stockholm: Utredningen föreslår (38 § andra stycket) att hälsovårdsnämnden utövar den lokala tillsynen inom kommunen, "om inte regeringen bestämmer annat". Man har tänkt sig en övergångstid av fem år, då tillsynsansvaret åtminstone delvis inte skall behöva ankomma på hälsovårdsnämnden. Med hänsyn till att hälsovårdsnämnden faktiskt redan har fullt tillsynsansvar enligt hälsovårdsstadgan, även om nämndens resurser för ändamålet ibland kan vara otillräckliga, anser kammarrätten att de föreslagna orden "om inte regeringen bestämmer annat" bör utgå.

3.3.3 Riksrevisionsverket: — — — avstyrker utredningens förslag att kommunerna till länsstyrelserna under en övergångstid skall ha ensidig rätt att flytta över tillsynsansvaret för vissa eller i mycket speciella fall alla anläggningar. Om länsstyrelserna får någon form av tillsynsansvar över hälsovårdsnämnderna bör det vara möjligt för länsstyrelsen att vid behov stödja nämnderna inom ramen för en sådan tillsyn.

3.3.4 Länsstyrelsen i Uppsala län: — — — är inte negativ till att hälsovårdsnämnderna ges ökade befogenheter men fördelningen av tillsynsansvaret bör självfallet ske genom delegation på sätt som nu sker i vissa frågor enligt naturvårdslagen. Att som utredningen föreslår på sikt överföra allt tillsynsansvar på hälsovårdsnämnderna torde i praktiken leda till antingen en sämre tillsyn eller resursslöseri i kommuner som måste bygga upp särskilda resurser för tillsynen av enstaka och komplicerade verksamheter. Behov kan också finnas att hänskjuta en fråga till överordnad instans.

3.3.5 Länsstyrelsen i Södermanlands län: — — — delar också i stort sett utredningens förslag att hälsovårdsnämndernas tillsynsområde i detta skede skall omfatta icke förprövningspliktig och icke tillståndspliktig verksamhet — således huvudparten av all miljöstörande verksamhet — samt att kommunerna under en övergångsperiod av fem år skall äga rätt att överlåta delar av sitt tillsynsansvar till länsstyrelsen. Länsstyrelsen vill dock varna för en alltför stelbent begränsning av tillsynsansvaret, samtidigt som det måste framhållas det angelägna i att full klarhet alltid finns om vilken tillsynsmyndighet som har ansvaret för ett visst tillsynsobjekt. Fördelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd bör därför ske genom delegation i princip på sätt som nu sker i vissa frågor rörande naturvårdslagen. Övertagandet av tillsynsuppgifterna bör härjämte ske efter en av kommunen framlagd tidsplan. Länsstyrelsen anser att erfarenheterna av hälsovårdsnämndernas övertagande av nu aktuella tillsynsuppgifter bör få bilda underlag för om och när tillsynsansvaret för alla miljöfarliga anläggningar skall läggas på lokal nivå. I en överarbetad miljöskyddskungörelse är det nödvändigt att samverkan i tillsynsfrågorna mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd närmare regleras.

verksamheten och individuella och smidiga lösningar av ansvarsfördelningsfrågorna borde bli möjliga. En fördelningsgrund som därvid på sikt kan komma att bli vanlig är att länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen vid anläggningar där fortlöpande mätningar sker och hälsovårdsnämnderna vid övriga anläggningar. Härigenom skulle de bearbetningsmöjligheter av mätvärden som håller på att skapas inom miljövårdens informationssystem (Delprojekt MI-01) utnyttjas på bästa sätt.

3.3.11 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Behovet av ökade insatser för tillsyn inom miljöskyddsområdet har länge framhållits och ökade resurser har också tillkommit. Ytterligare förstärkning av tillsynsverksamheten kan behövas i vissa län. Den av utredningen föreslagna utökningen av tillsynsorganen genom att även hälsovårdsnämnderna formellt skall utöva tillsyn enligt miljöskyddslagen är i princip lämplig. Hälsovårdsnämnderna deltar redan i viss utsträckning i tillsynsarbetet inom miljöskyddet. Deras resurser är dock begränsade. För att en överflyttning till hälsovårdsnämnderna av tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen skall medföra någon förbättring är det nödvändigt att hälsovårdsnämnderna har tillräckliga personella resurser och kunskaper/sakkunskap beträffande aktuella tillsynsobjekt. Detta är oftast inte fallet i dag. — — — Riskerna för att de nu begränsade resurserna för tillsyn splittras är uppenbara och måste beaktas. Ett successivt överflyttande av tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnderna bör därför ske i den takt personella resurser ställs till förfogande. Formerna för detta bör utredas (t. ex. delegering av länsstyrelsen efter framställning från kommunen på liknande sätt som enligt naturvårdslagen, vissa grupper av anläggningar och verksamheter).

Enligt utredningens förslag skall länsstyrelsen som tillsynsorgan vid behov bistå hälsovårdsnämnderna i deras tillsynsarbete och informera om detta. För att länsstyrelsen skall kunna fullgöra dessa uppgifter är det nödvändigt att länsstyrelsen också får syssla med direkt tillsynsverksamhet för att kunna bibehålla och utveckla sitt kunnande i väsentliga avseenden.

Detta bedömer länsstyrelsen vara angeläget även för att länsstyrelsen som besluts- och remissorgan i prövningsärenden skall kunna motsvara skäliga krav på kännedom om praktiska driftsförhållanden och resultat. Länsstyrelsen bör därför även i fortsättningen ha tillsynsansvaret för vissa typer av anläggningar. Länsstyrelsen föreslår därför att tillsynen beträffande anläggningar som tillståndsprövats av koncessionsnämnden även framdeles skall utövas av länsstyrelsen.

3.3.12 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: Enligt utredningen bör tillsynsansvaret på sikt överföras till hälsovårdsnämnderna. Inledningsvis föreslås att tillsynsansvaret begränsas till icke förprövningspliktig miljöfarlig verksamhet och sådan verksamhet som prövas av länsstyrelsen efter anmälan. Sistnämnda ansvar skall hälsovårdsnämnd efter eget bedömande kunna över-

låta till länsstyrelsen i länet avseende särskilt angivna anläggningar. LON förordar i stället samma lösning som i byggnads- och naturvårdslagstiftningen. Detta innebär att länsstyrelserna delegerar sin befogenhet angående tillsyn och beslutanderätt i samband därmed till de hälsovårdsnämnder som förfogar över erforderlig sakkunskap.

3.3.13 Kiruna kommun: — — — Fördelningen mellan tillsynsmyndigheterna av tillsynsobjekten under en övergångstid om högst fem år tillstyrkes av kommunen som under denna tid hinner arbeta in en organisation för handläggande av samtliga miljöfarliga verksamheter som finns inom kommunen.

3.3.14 Kungsbacka kommun: Förslaget om successiv övergång av tillsynen från länsstyrelsen till hälsovårdsnämnden tillstyrkes. Förfarandet synes utgöra en praktisk lösning och bör göra det lättare för båda parter att planera, dimensionera och anpassa sin verksamhet.

3.3.15 Lessebo kommun: — — — Ett generellt överförande av tillsynsuppgifter som förprovats av länsstyrelsen synes något tveksamt. Viss speciell verksamhet med ett fåtal enheter inom länet bör lämpligen ligga kvar hos länsstyrelsen. Hälsovårdsnämnder bör i sådana fall ha rätt att begära tillsyn från länsstyrelsen, varom beslut kan fattas i varje enskilt ärende. För mindre kommuner med en eller två tjänstemän hos hälsovårdsnämnden kan viss tillsyn som kräver komplicerade mätningar bli ett problem. Denna tillsyn bör för sådana nämnder kunna lösas, dels genom fortlöpande samarbete med länsstyrelsens personal, dels genom anlitande av konsultfirmor. Angeläget i tillsynsarbetet är nära kontakter mellan tillsynsorgan och företag samt att om möjligt samma personal handlägger frågorna. Detta bör kunna ske genom hälsovårdsnämndens arbete.

Övertagandet av viss miljötillsyn anser kommunen vara möjlig i takt med att resurser ställs till förfogande. För små kommuner som Lessebo måste hela tiden ett nära samarbete — — — fortlöpande ske med länsmyndigheten.

3.3.16 Malmö kommun: Landets hälsovårdsnämnders resurser för att i dag överta denna funktion är mycket olika. Det är därför rimligt att de under en övergångsperiod kan överlämna tillsynsansvaret till länsstyrelsen. Nämnderna bör emellertid i sin planering verka för att successivt kunna överta uppgifterna. Huruvida hälsovårdsnämnderna på längre sikt skall kunna överta all tillsynsverksamhet är en fråga som i dag är svår att ta ställning till. Den ökade ekonomiska belastning som detta innebär för kommunerna måste lösas antingen med direkta statliga subventioner eller via något avgiftssystem.

3.3.17 Skellefteå kommun: Den möjlighet som ges för kommunerna att under de första fem åren efter lagändringen överlåta delar av tillsynsansvaret på länsstyrelserna synes betänksam. Detta kan komma att nyttjas av de flesta

kommunerna. Följden kan bli att länsstyrelserna i allt för hög grad får arbeta med de mindre tillsynsobjekten och därför ej får tillräcklig tid över för de mera tidskrävande uppgifterna i fråga om större miljöstörande verksamheter.

Med avseende på ovan sagda synes det rättare att kommunerna — om tillsynsuppgifter enligt miljöskyddslagen skall överföras på hälsovårdsnämnderna — fick ett antal år på sig för att tillskapa resurser innan tillsynsuppgifterna övertages. Som förslaget nu är utformat kan följden bli att varken länsstyrelsen eller hälsovårdsnämnden känner sig skyldig att utöva tillsyn av vissa objekt.

3.3.18 Stockholms kommun: — — — anser inte att det är nödvändigt att i Stockholms kommun under en övergångsperiod låta länsstyrelsen svara för delar av den tillsyn som enligt utredningen föreslås för hälsovårdsnämnderna.

3.3.19 Centralorganisationen SACO/SR: — — — Denna konstruktion på fördelningen av ansvar mellan länsstyrelse och kommuner kan starkt ifrågasättas. För att inom fem år överföra den direkta tillsynen på hälsovårdsnämnderna krävs i vissa fall mycket omfattande resursförstärkningar vid nämnderna. För att utföra tillsynen och de ytterligare arbetsuppgifter som tillsynsmyndigheten åläggs enligt utredningens förslag krävs ett ekologiskt och tekniskt kunnande som innebär en omfattande utbyggnad av nämndernas personal. SACO/SR anser att den mest ändamålsenliga fördelningen av tillsynsansvar mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd sker genom delegation på likartat sätt som i vissa frågor rörande naturvårdslagen — — —. Detta skulle innebära att länsstyrelsen på kommunens ansökan delegerar tillsynsansvaret i den takt som hälsovårdsnämnderna byggs ut med nödvändig och kvalificerad expertis.

3.3.20 Riksförbundet för allmän hälsovård: — — — Mot denna uppläggning vill FAH invända och anser att hälsovårdsnämnden bör svara för miljöskyddstillsynen i hela dess vidd, men att tidpunkten för övertagande av denna uppgift skulle fastläggas till förslagsvis tre till fem år efter riksdagsbeslut. Under denna tid skulle alla de ändringar som en omläggning kommer att innebära kunna utvärderas och planeras. En förbättrad tillsyn förutsätter såväl kvalitativa som kvantitativa resurser, vilket från skilda synpunkter kräver en "inkubationstid" för att skapa reella förutsättningar.

3.3.21 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Kalmar: — — — anser utredningens förslag, att kommunerna under en femårig övergångstid skall kunna överlåta tillsynsansvaret för vissa anläggningar till länsstyrelsen, realistiskt och väl anpassat till kommunernas möjligheter att successivt överta tillsynsansvaret. Länsavdelningen anser det särskilt positivt, att respektive

kommun själv får avgöra vilka anläggningar som under övergångstiden skall ligga under länsstyrelsens tillsyn. Detta medger en praktisk anpassning till varje enskild kommuns förhållanden.

3.3.22 Naturvårdsdirektörers förening: — — — delar utredningens uppfattning om att hälsovårdsnämnderna bör ges tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen. Bl. a. hälsovårdsnämndernas lokalkännedom torde vara till stor nytta i tillsynssammanhang. Anmärkas bör att hälsovårdsnämnderna redan i dag i stor utsträckning har tagit på sig denna uppgift. Föreningen vill emellertid framhålla vissa svårigheter med en formell uppdelning av tillsynsansvaret på föreslaget sätt mellan i första hand hälsovårdsnämnd och länsstyrelse. Bl. a. måste lösas hur krav på återföring av tillsynserfarenheter till prövningsmyndigheten (länsstyrelsen) skall tillgodoseas. Ett närmare samverkansförfarande måste utvecklas. Förutsättningarna att bedriva tillsyn av en viss sorts verksamhet varierar också från nämnd till nämnd. Många hälsovårdsnämnder har utan tvekan redan nu kvalifikationer för komplicerade tillsynsuppgifter. En stelbent begränsning av tillsynsansvaret på föreslaget sätt förefaller dock direkt olämpligt. Naturligare är att fördelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd sker genom delegation på sätt som sker i vissa frågor rörande naturvårdslagen.

3.4 Länsstyrelsetillsyn över hälsovårdsnämnd m. m.

Av föregående avsnitt framgår att flertalet remissinstanser inte har något att erinra mot utredningens ställningstagande att hälsovårdsnämnderna bör kunna fullgöra tillsyn även över kommunal miljöfarlig verksamhet utan att länsstyrelserna därvid behöver fungera som tillsynsmyndighet över hälsovårdsnämnderna. Det finns emellertid flera instanser som är kritiska mot en sådan lösning. Dessa förordar att ansvaret i stället läggs på länsstyrelserna vid kommunal miljöfarlig verksamhet.

3.4.1 Socialstyrelsen: Utredningen har berört frågan om det är lämpligt att hälsovårdsnämnden utövar tillsyn över sådan miljöstörande verksamhet som kommunen har driftansvar för. Frågan synes dock inte ha varit föremål för någon mer ingående analys. Enligt socialstyrelsens mening är det angeläget att denna fråga upptas till en ingående diskussion. Särskilt med tanke på de miljöskyddsavgifter som föreslås utgå, torde kommunerna vara mer benägna att satsa på en intern driftskontroll än på en offentlig tillsyn genom hälsovårdsnämnden. Vidare medför den effektivisering av tillsynen som utredningen föreslagit och de strängare straff, som utredningen diskuterat, en klarare åtskillnad mellan driftansvar och tillsynsansvar. Det måste också uppfattas som mindre tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt att den myndighet som skall utöva tillsyn är beroende av ekonomiska medel som ställs till förfogande av den myndighet som tillsynen riktas mot. Utredningen bör därför kompletteras med en djupare analys av hälsovårdsnämndens roll som

myndighet gentemot den egna kommunen samt en vidare diskussion om finansieringsfrågan. Det finns skäl att pröva om inte finansieringen åtminstone delvis bör ske på ett sådant sätt att hälsovårdsnämnden blir oberoende av anslag från dem som tillsynen berör. Ett annat alternativ är att tillsynen över kommunalt bedriven verksamhet utövas av länsstyrelsen.

3.4.2 Statskontoret: — — — Länsstyrelsen bör dock tillförsäkras tillräckligt inflytande över tillsynens utformning och omfattning även vid de anläggningar, som hälsovårdsnämnden kommer att ha tillsynsansvar för. Länsstyrelsen skall inte bara fastställa kontrollprogram för samtliga anläggningar i länet utan bör också ha möjlighet att vid behov ingripa i tillsynsarbetet. Länsstyrelsen ges därigenom ett övergripande ansvar för tillsynen i länet.

3.4.3 Riksrevisionsverket: Utredningen anser att länsstyrelsernas verksamhet inte skall innebära att de — — — skall vara tillsynsmyndighet i förhållande till hälsovårdsnämnderna. Två faktorer — — — torde spela roll vid bedömningen av denna fråga. Dessa faktorer gäller dels möjligheten att få till stånd en enhetlig standard på hälsovårdsnämndernas tillsyn, dels eventuell påverkan på den lokala tillsynsmyndighetens arbete med hänsyn till att en betydande del av detta arbete kommer att avse kommunala anläggningar. RRV anser att dessa faktorer talar för att en lösning övervägs enligt vilka länsstyrelserna får någon form av tillsyn över hälsovårdsnämnderna.

3.4.4 Statens naturvårdsverk: — — — I detta sammanhang konstaterar utredningen att länsstyrelserna ej — som fallet är enligt hälsovårdsstadgan — bör vara tillsynsmyndighet i förhållande till nämnderna. Naturvårdsverket delar denna uppfattning. Det föreslagna systemet med möjlighet för hälsovårdsnämnderna att under en tid av högst fem år till länsstyrelsen överläta tillsynsansvaret för vissa eller i mycket speciella fall för alla anläggningar bedömer verket dock som otillräckligt och dessutom som onödigt stelt. I stället bör föreskrivas att länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna efter överläggningar skall dela upp tillsynsansvaret mellan sig och även reglera formerna för samverkan i de fall båda myndigheterna bör delta i visst slag av tillsynsärenden. Det bör ankomma på länsstyrelsen att fördela tillsynsansvaret. Hälsovårdsnämnderna bör dock inte ensidigt ha rätt att fransäga sig det tillsynsansvar som utredningen föreslår.

3.4.5 Länsstyrelsen i Uppsala län: — — — Andra problem som återstår att lösa är frågan om kommunen indirekt via sin hälsovårdsnämnd skall kontrollera sig själv när det gäller de egna anläggningarna eller om länsstyrelsen skall göra detta.

3.4.6 Länsstyrelsen i Blekinge län: Enligt länsstyrelsens uppfattning är det otillfredsställande att hälsovårdsnämnden svarar för tillsynen av kommunens

egna anläggningar.

3.4.7 Länsstyrelsen i Hallands län: Utredningen synes ej vara främmande för att länsstyrelsen kan behöva ingripa mot en hälsovårdsnämnd men anser att "eventuella missförhållanden torde normalt kunna klaras upp utan att länsstyrelsen formellt har tillsynsfunktion i förhållande till nämnderna". Länsstyrelsen anser emellertid att rätt till ingripande bör vara författningsenligt reglerad och att föreskrifter härom bör intagas i miljöskyddslagen.

Mot bakgrunden av det anförda bör enligt länsstyrelsens mening huvudansvaret för miljöskyddstillsynen ligga kvar hos länsstyrelsen i avvaktan på tillkomsten av en auktoriserad miljökontrollorganisation. En successiv överföring av tillsynsansvaret till hälsovårdsnämnderna kan dock lämpligen ske beträffande vissa verksamheter och då i första hand sådana där tillsynen förenas med annan kontroll, som redan åvilar nämnderna. — — — Under alla förhållanden bör länsstyrelsen vara tillsynsmyndighet i förhållande till hälsovårdsnämnden.

3.4.8 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Utredningen anser inte att länsstyrelsen skall vara tillsynsmyndighet i förhållande till nämnderna som nu är fallet enligt hälsovårdsstadgan. Utredningen anser att nämnderna bör ha en sådan ställning och organisation som gör att tillsyn av detta slag inte är erforderlig. Eventuella missförhållanden anser man normalt skall kunna klaras upp utan att länsstyrelsen formellt har tillsynsfunktion i förhållande till nämnderna. Som ett sista — och fullt tillräckligt — korrektiv anser man vara att en tillsynsfråga besvärsvägen kan bringas under länsstyrelsens prövning. Utredningens förslag torde sannolikt leda till att det nära samarbete som nu är rådande mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd successivt kommer att urholkas och länsstyrelsen alltmer får karaktären av besluts- och besvärinstans. En sådan utveckling är knappast någon part betjänt av.

3.4.9 Gotlands kommun: I utredningen framföres farhågor för konfliktsituationer då hälsovårdsnämnd skall ha tillsyn över kommunala anläggningar. Kommunen får här konstatera att dessa situationer redan finns vid tillsyn enligt hälsovårdsstadgan och andra författningar, varför miljöskyddslagstiftningen i denna del inte innebär någon nyhet.

3.4.10 Kristianstads kommun: — — — Beträffande tillsynen borde det finnas kvar en lagstadgad möjlighet för länsstyrelsen att på eget initiativ ingripa om uppenbar olägenhet ej kunnat rättas till av lokal tillsynsmyndighet.

3.4.11 Norrtälje kommun: — — — Vad gäller tillsynen av kommunens egna anläggningar såsom reningsverk o. d. bör tillsynsverksamheten emellertid kvarstå vid länsstyrelsen för att lokala intressekonflikter ej skall uppstå.

— — —

3.4.12 Ronneby kommun: — — — Hälsovårdsnämnden må ej vara tillsynsorgan för kommunens egna anläggningar. — — —

3.4.13 Sundsvalls kommun: — — — har särskilt tagit upp det problem som kan uppstå genom att den som speciallagsreglerad nämnd har att utöva tillsyn också vid miljöstörande verksamhet för vilken andra kommunala nämnder har ansvar.

Kommunen tror för sin del ej att några svårigheter härvidlag skall behöva uppstå. — — —

3.4.14 Söderhamns kommun: Farhågorna att en jävsituation skulle kunna uppstå vid hälsovårdsnämndernas utövade tillsyn över kommunens egna anläggningar — — — är överdrivna och bör inte fälla frågan om en överföring av tillsynsansvaret till hälsovårdsnämnderna.

3.4.15 Svenska naturskyddsföreningen: Till länsstyrelsens tillsynsuppgifter bör också höra att kontinuerligt följa hälsovårdsnämndernas tillsynsarbete. Vid behov skall länsstyrelsen ha möjlighet att tvinga fram åtgärder från hälsovårdsnämndernas sida eller också ha rätt att själv ta över sådana ärenden som inte sköts tillfredsställande av hälsovårdsnämnderna.

3.4.16 Vattenvärnet: I och för sig är den ökade klarheten i tillsynsorganisationen av godo. Vattenvärnet ställer sig dock frågande till möjligheten att helt anförtro hälsovårdsnämnderna den lokala kontrollen. Tveksamheten gäller icke endast nämndernas rent tekniska utrustning, som kan vara otillräcklig, liksom de personella resurserna, utan även nämndernas ställning. Hälsovårdsnämnden är en kommunal nämnd som är politiskt sammansatt. Erfarenheterna visar att en dominerande industri på orten, till vilken de kommunala myndigheterna av bl. a. sysselsättnings skull måste ta hänsyn, kan påverka överseende hos olika kommunala nämnder med sin verksamhet. Det kan därför befaras att den kommunala tillsynen i vissa fall blir mindre effektiv. Enligt Vattenvärnets mening bör därför länsstyrelserna ges ett direkt ansvar för att hälsovårdsnämnderna på ett effektivt sätt sköter sin tillsynsuppgift med möjlighet för länsstyrelserna att lokalt ingripa.

Besvärsträtten till länsstyrelsen är därvidlag icke tillräcklig utan en direkt tillsynsplikt att hälsovårdsnämnderna fullgör sina uppgifter bör föreskrivas för länsstyrelserna.

3.4.17 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Kalmar: — — — anser det också mycket positivt, att bestämmelserna i hälsovårdslagstiftningen om att länsstyrelsen skall vara tillsynsmyndighet i förhållande till hälsovårdsnämnderna föreslås slopade. Dessa bestämmelser speglar ett föråldrat förhållande och fyller ingen funktion.

3.4.18 Kalmar läns naturvårdsförbund: I många kommuner finns stora företag som dominerar ekonomin genom att ge många arbete och vara stora skattebetalare. En nitisk hälsövardsnämnd kommer därför eventuellt att motverka kommunens eget intresse av stort skatteunderlag från företaget. Det är vidare känt att företagen i kraft av sin ställning kan idka påtryckning i den kommunala förvaltningen. Företaget kan t. ex. hota med att flytta till en annan kommun. Tillsynspersonalen kan därför räkna med att råka i konflikt mellan sitt uppdrag att sköta tillsynen effektivt och sin arbetsgivare (kommunen) som vill ha goda relationer med företagen. Och hur gör man i de fall då kommunen själv driver tillståndspliktig verksamhet, t. ex. avloppsreningsverk eller soptipp.

3.4.19 Utvecklingsfonden i Gotlands län: — — — Tillsyn över kommunalt bedriven verksamhet borde enligt vår mening i första hand åvila länsstyrelsen.

3.5 Naturvårdsverkets ställning

Miljöskyddsutredningens förslag att ge naturvårdsverket en mera renodlad ställning som central tillsynsmyndighet för skyddet av den yttre miljön får ett i huvudsak positivt mottagande.

3.5.1 Justitiekanslern: Enligt den föreslagna ordningen kommer naturvårdsverket inte längre att tillhöra prövningsmyndigheterna. Som jag ser det — bl. a. med BT Kemi-fallet i åtanke — kommer emellertid verket enligt förslaget att spela en mycket viktig roll vid prövningsförfarandet. Särskilt betydelsefulla blir naturvårdsverkets insatser vid länsstyrelseprövning, där verket med dess tillgång till expertis kan bota eventuella brister i länsstyrelsetjänstemännens sakliga kunnande och där verket bör vaka över att regional praxis inte blir olikartad. Vikten av att verket får tillräckliga resurser bör framhållas.

3.5.2 Kammarrätten i Stockholm: I betänkandet sägs — — — att utredningen inte föreslår några förändringar av naturvårdsverkets ställning som central tillsynsmyndighet. Kammarrätten delar utredningens uppfattning att sådana förändringar inte bör ske.

3.5.3 Riksrevisionsverket: — — — delar utredningens uppfattning att statens naturvårdsverks — — — roll som miljöskyddspart bör stärkas. RRV ifrågasätter dock utredningens förslag att naturvårdsverket skall kunna påkalla att ett prövningsärende vid länsstyrelsen överlämnas till koncessionsnämnden, innan länsstyrelsen meddelat sitt beslut. Enligt RRVs uppfattning skulle en sådan regel onödigt komplicera prövningssystemet. Risken torde också vara stor att naturvårdsverkets förhandsbevakning av länsstyrelsernas handläggning skulle kräva betydande personalresurser. Om en sådan bevak-

ning skall vara effektiv, måste rimligen samtliga ärenden översiktligt granskas inom naturvårdsverket redan innan länsstyrelsen prövat ärendet. Såvitt RRV kan finna bör naturvårdsverkets möjlighet att anföra besvär över länsstyrelsernas beslut utgöra en tillräcklig garanti för att en ändamålsenlig praxis i prövningen skall åstadkommas. RRV vill även erinra om länsstyrelsernas möjligheter, enligt utredningens förslag, att till koncessionsnämnden föra över sådana ärenden som är svåra från miljöskyddssynpunkt.

3.5.4 Statens naturvårdsverk: Miljöskyddsutredningens förslag innebär en förändring av naturvårdsverkets roll i miljöskyddsarbetet till att mer renodlat föra miljövårdens talan vid framför allt koncessionsnämndens men även vid länsstyrelsens prövning. En viktig förutsättning såväl för att länsstyrelserna skall kunna klara en förprövning av den omfattning som utredningen förutsett som för att uppnå en enhetlighet i bedömningarna mellan länsstyrelserna är att naturvårdsverket utfärdar centrala råd och anvisningar för prövning och bedömning. Enligt naturvårdsverkets uppfattning faller de råd och anvisningar som verket ger ut ej in under 1 § begränsningskungörelsen.

— — — Om regeringen skulle finna att begränsningskungörelsen omfattar verkets råd och riktlinjer enligt miljöskyddslagen och ej medger undantag från kungörelsen skulle detta arbete avsevärt försvåras.

3.5.5 Länsstyrelsen i Gotlands län: Utredningen har bl. a. upphållit sig vid förhållandet att länsstyrelserna på grund av sin ställning som regionala organ "alltid kommer att tvingas väga in jämväl andra faktorer än det rena miljöskyddet". Detta belyser än mer behovet av en målsättning för miljöskyddet. Samma behov måste anses föreligga vad gäller den föreslagna nya rollen för statens naturvårdsverk — — — som "miljöskyddsombudsman".

3.5.6 Länsstyrelsen i Kristianstads län: — — — Det synes vara en fördel — — — att naturvårdsverkets verksamhet renodlas som ett centralt expertorgan utan egna förprovningssuppgifter.

3.5.7 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: — — — Naturvårdsverkets nya roll som "miljöombudsman" blir klarare och torde ge verket möjlighet till ett kraftfullt agerande.

3.5.8 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: — — — De största fördelarna med det nya systemet är — — — att statens naturvårdsverk ges en mer uttalad partsställning än för närvarande.

3.5.9 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: — — — Det är angeläget att naturvårdsverket arbetar med sikte på fördjupat branschkunskande och olika — principiella snarare än detaljerade — åtgärdsriktlinjer. Effektstudier, riktlinjer för miljö kvalitet och övergripande prioriteringsdiskussioner i miljövården

blir allt nödvändigare, och länsstyrelsens behov av direkt stöd från SNV i handläggningen av olika sådana spörsmål kommer snarast att öka, bl. a. i samband med att miljösektorn får ökat utrymme i länsplaneringen.

3.5.10 Falkenbergs kommun: — — — Om naturvårdsverket ges karaktär av part i miljövärdssammanhang kommer detta att medföra, att verkets krav alltför ensidigt inriktas på miljövärdens intressen utan den nyanserade bedömning som ekonomiska och andra faktorer kan ge anledning till. Det är sannolikt att naturvårdsverkets synpunkter, i dess egenskap av centralt ämbetsverk, kommer att tillmätas stor betydelse, inte minst med hänsyn till att verket förfogar över expertis i en omfattning som inte står motparten till buds. Enligt kommunens uppfattning skall naturvårdsverket i miljösammanhang uppträda med den avvägning och balans som ett objektiva ställningstagande kräver.

3.5.11 Göteborgs kommun: — — — Särskilt viktigt anser kommunen vara att naturvårdsverkets roll renodlas att vara inriktad på skyddet av miljön.

3.5.12 Karlskrona kommun: Naturvårdsverkets ställning som central tillsynsmyndighet bibehålls. Verkets arbete med utarbetande av riktvärden för miljö kvalitet och riktlinjer för recipientkontroll bör förstärkas. Detta är ytterst angeläget för hälsovårdsnämndernas möjligheter att effektivt utföra tillsyns arbetet enligt utredningens förslag.

— — — Vidare måste det anses positivt att statens naturvårdsverk i fortsättningen får rollen att inför koncessionsnämnden uppträda som part till skydd för miljön.

3.5.13 Kungälv kommun: Förslaget i 39 § innebär att hälsovårdsnämnden kan meddela råd och anvisningar för att motverka olägenhet. I utredningen har begreppet "olägenhet" inte närmare definierats. Ej heller är begreppet klarlagt i rättspraxis på sätt, som kan jämföras med begreppet "sanitär olägenhet" i hälsovårdsstadgan. Det är därför angeläget att naturvårdsverkets arbete med utfärdande av normer och riktlinjer intensifieras.

3.5.14 Laholms kommun: — — — finner vidare att statens naturvårdsverk givits en sådan roll att, trots att dess formella dispensprövning upphör, naturvårdsverkets roll blir starkare.

3.5.15 Nora kommun: — — — Eftersom länsstyrelser stundtals i alltför hög utsträckning tar hänsyn till näringslivets utveckling i den egna regionen på bekostnad av miljöskyddets krav, bör som utredningen föreslagit naturvårdsverkets ställning som företrädare för miljöskyddet stärkas. Naturvårdsverket bör ges möjlighet att åstadkomma en överprövning av länsstyrelsernas beslut hos koncessionsnämnden eller regeringen.

3.5.16 Norrtälje kommun: Utöver naturvårdsverkets uppgift att utarbeta anvisningar i enlighet med utredningen anser kommunen att naturvårdsverket även skall anvisa av verket godkända konsultföretag till hjälp för kommunernas tillsynsverksamhet.

3.5.17 Skellefteå kommun: Beträffande statens naturvårdsverk synes det tillfredsställande att verket genom befrielse från dispensprövning i ökande omfattning kan nyttja sina resurser för att bl. a. utfärda generella anvisningar som kan nyttjas vid förprovning och tillsyn.

3.5.18 Storumans kommun: — — — Naturvårdsverkets roll i framtiden förefaller något diffus. Verkets möjlighet att föra ett ärende inför koncessionsnämnden bör endast tillgripas i de fall då det är oundgängligen nödvändigt ur miljösynpunkt. Naturvårdsverket skall ansvara för och utarbeta riktlinjer och anvisningar för tillsynsmyndigheterna. Hälsovårdsnämnderna har i sin nya roll som tillsynsmyndighet ett stort behov av klara riktlinjer och anvisningar för sin verksamhet. Fortbildningskurser och annan utbildningsverksamhet för personal vid hälsovårdsnämnderna är också enligt kommunens uppfattning en synnerligen angelägen uppgift som bör komma igång snarast efter lagens ikraftträdande.

3.5.19 Södertälje kommun: — — — De friställda resurserna vid naturvårdsverket anser kommunen bör utnyttjas till utbildningsverksamhet för tillsynsområdet som kommunen anser bör ha en mycket hög prioritet. Inom naturvårdsverkets omgivningshygieniska avdelning finns redan en undervisningssektion som mycket snabbt skulle kunna tas i anspråk för korta aktualitets- och vidareutbildningskurser av personal vid länsstyrelser och hälsovårdsnämnder eftersom nuvarande utbildning av hälsovårdsinspektörer upphör inom kort.

3.5.20 Östersunds kommun: Beträffande riktvärden för miljö kvalitet och riktlinjer för recipientkontroll är det ytterligt viktigt att naturvårdsverket får utökade resurser på detta område. Detta för att hälsovårdsnämnderna skall kunna bedriva effektiv tillsyn.

3.5.21 Svenska naturskyddsföreningen: Beträffande naturvårdsverkets uppgifter i tillsynssammanhang instämmer föreningen i stort i vad utredningen föreslår. Behovet av den expertpool som utredningen föreslår minskar dock väsentligt om mera komplicerade tillsynsuppgifter även i fortsättningen sköts av länsstyrelserna såsom föreningen föreslår. Viss expertmedverkan från naturvårdsverkets sida kommer dock alltid att krävas. I stort bör dock verkets tillsynsarbete såsom utredningen föreslår koncentreras på att utarbeta råd och anvisningar för övriga provnings- och tillsynsmyndigheters arbete.

3.5.22 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: — — — Industrin har heller inget att invända mot utredningens förslag att "dispensinstitutet" upphävs. Åtgärden kan innebära en ytterligare effektivisering i och med att naturvårdsverket får en mer renodlad roll i den framtida miljöadministrationen. — — —

3.5.23 Centralorganisationen SACO/SR: — — — Naturvårdsverkets ställning som högsta myndighet för bevakning av samhällets miljövärd renodlas. De resurser som härigenom frigöres torde bli en välkommen förstärkning av verkets insatser för att i ökad utsträckning kunna meddela råd och anvisningar för miljöskyddslagens praktiska tillämpning.

3.5.24 Kooperativa förbundet: Beträffande de organisationsförändringar utredningen föreslår för tillsynsverksamheten, biträder KF förslaget att naturvårdsverket frikopplas från det direkta tillsynsarbetet. Naturvårdsverkets specialistkunskaper kommer säkerligen att utnyttjas rationellare, om de kan inriktas på riktlinjearbeten och biträda i särskilt besvärliga ärenden. — — —

3.5.25 Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: — — — Naturvårdsverket kommer att slippa tillåta miljöfarlig verksamhet, något som är oförenligt med naturvårdsverkets ställning som central myndighet med strävan att förbättra miljövärderna. Vidare får naturvårdsverket starkare partsställning i miljöfrågor än för närvarande.

3.5.26 Stockholms läns landsting: Länsstyrelsens möjlighet att överlämna ärenden till koncessionsnämnden för tillståndsprövning liksom förslaget att stärka naturvårdsverkets ställning som partsorgan företrädande miljöintressena kan tillstyrkas som en naturlig konsekvens av utredningens förslag. — — —

3.6 Maktbefogenheter m. m.

Flertalet remissinstanser har inte något att erinra mot miljöskyddsutredningens förslag att den tillsynsmyndighet som handhar tillsynen i det enskilda fallet också skall ha rätt att använda i lagen tillgängliga maktmedel. Kritik framförs emellertid även mot förslaget och avser främst hälsovårdsnämndernas och naturvårdsverkets möjligheter som bedöms bli alltför omfattande. Andra remissinstanser anser att det för ett föreläggande om förbud eller försiktighetsmått bör räcka med att åtgärden är behövlig för att lagens bestämmelser skall efterlevas och inte som i dag uppenbart behövlig.

Se bl. a. 40 § ML i utredningens förslag.

3.6.1 Kammarrätten i Stockholm: — — — Emellertid har genom förslaget till ändrad lydelse av 40 § och 47 § tredje stycket miljöskyddslagen, möjligen

oavsiktligt, naturvårdsverket fått vissa befogenheter, som hittills endast tillkommit länsstyrelse, bl. a. att meddela förbud och föreläggande vid vite. Enligt kammarrättens mening bör naturvårdsverket inte få sådana befogenheter. Jämlikt 41 § kan naturvårdsverket i där angivna fall hemställa hos koncessionsnämnden om ingripande med förbud eller föreskrift. Därjämte bör naturvårdsverket anses oförhindrat att, om så skulle finnas påkallat, anmäla till länsstyrelsen att behov föreligger av ett ingripande med stöd av 40 §. Dessa naturvårdsverkets möjligheter finner kammarrätten tillräckliga.

Enligt den föreslagna ändringen av 40 § miljöskyddslagen skall även hälsovårdsnämnden få befogenhet att använda vissa tvångsmedel, bl. a. förbud och föreläggande vid vite. Ett genomförande av detta förslag skulle visserligen innebära en anpassning till motsvarande nu gällande regler i hälsovårdsstadgan och skulle därför från denna synpunkt kunna anses som en förbättring, men kammarrätten hyser ändå starka betänkligheter däremot av följande skäl.

Kammarrätten har erfarenheter av hälsovårdsnämndernas verksamhet beträffande tillämpningen av såväl hälsovårdsstadgan som även vissa andra författningar. Kammarrätten har kunnat konstatera, att hälsovårdsnämnderna i allmänhet gör goda insatser då det gäller att övervaka att gällande bestämmelser efterlevs. Nämnderna saknar emellertid i flertalet fall juridiska kunskaper och de har därför uppenbara svårigheter att, då ingripanden behövs göras, utforma sina beslut därom på ett tillfredsställande sätt. Såvitt framgått av de hälsovårdsmål som under en följd av år kommit under kammarrättens prövning, har hälsovårdsnämnderna endast i undantagsfall förmått ge sina beslut om ingripande enligt hälsovårdsstadgan en godtagbar avfattning. Detta förhållande har inneburit mycket stora olägenheter. Dels har den enskildes rättssäkerhet kunnat bli lidande därav, dels har nämndernas ingripanden inte alltid blivit effektiva och dels har överinstanserna nödgats lägga ner mycket mera arbete och tankemöda under målens handläggning än vad som skulle ha krävts, om de överklagade besluten varit tillfredsställande avfattade.

På grund av det anförda avstyrker kammarrätten förslaget att ge hälsovårdsnämnderna befogenhet att använda sådana tvångsmedel som sägs i 40 §. Endast länsstyrelserna bör enligt kammarrättens mening ha denna befogenhet. — — —

Enligt den nuvarande ordalydelsen av 40 § fjärde stycket miljöskyddslagen kan vite utsättas endast i beslut om föreläggande. Eftersom även förbud bör kunna meddelas vid vite, bör detta klart utsägas i lagtexten.

3.6.2 Statens naturvårdsverk: När det gäller prövningssystemet anser utredningen att dispensinstitutet bör utmönstras och att naturvårdsverket i stället bör ges en starkare ställning som "miljöskyddsombudsman", bl. a. med stöd av 17 § sista stycket och 48 § sista stycket. Inom påföljdssystemet före-

slås verket få liknande uppgifter. Det vore därför naturligt att ge naturvårdsverket full initiativrätt även på tillsynsområdet. Den centrala myndigheten skall också kunna medverka i löpande tillsyn på sätt som utredningen föreslår — — —.

3.6.3 Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning: Stiftelsen finner det ytterst oroande att naturvårdsverket som uttryckligen föreslås få en mera utpräglad partsställning och hälsovårdsnämnderna skall kunna utfärda förbud mot en verksamhet med de konsekvenser ett sådant kan få även för arbetskraften. Stiftelsen anser därför att länsstyrelsen med sin allsidiga sammansättning och översikt över näringslivet även i fortsättningen exklusivt skall ha ifrågavarande befogenheter.

3.6.4 Länsstyrelsen i Stockholms län: Den åtgärdande tillsynen kräver självfallet helt andra resurser än den kontrollerande. Länsstyrelsen anser därför att den åtgärdande tillsynen även i fortsättningen bör utövas av länsstyrelsen.
— — —

3.6.5 Länsstyrelsen i Östergötlands län: I 40 § anges att förelägganden om försiktighetsmått och förbud endast får meddelas om det är uppenbart behövligt för att lagens bestämmelser skall efterlevas. Det är alltså egentligen endast i kvalificerat klara fall som tillsynsmyndigheten kan använda rättelsemedlen. Det bör i stället, som i andra tillsynssammanhang, t. ex. hälsovårdslagstiftningen, räcka med att åtgärden är behövlig för att bestämmelserna skall efterlevas.

3.6.6 Länsstyrelsen i Kalmar län: — — — anser att det är principiellt riktigt att hälsovårdsnämnden blir lokal tillsynsmyndighet, men utredningens förslag är i många avseenden — — — oklart och ger ett något stelbent intryck. Utöver vad som tidigare anförts vill länsstyrelsen peka på att utredningsförslagets oklarheter kan ge upphov till flera gränsdragningsproblem. I 40 § miljöskyddslagen, som reglerar rätten för tillsynsmyndigheterna att ingripa med tvångsmedel — föreläggande, förbud m. m. — anges endast att "tillsynsmyndighet" har dessa befogenheter. Såväl statens naturvårdsverk, länsstyrelsen som hälsovårdsnämnden kan således ingripa i visst fall. Enligt specialmotiveringen till 40 § ML är det enligt utredningen meningen med bestämmelserna i denna paragraf "att den tillsynsmyndighet som har tillsynen i det enskilda fallet också skall ha möjlighet att använda sig av alla de tvångsmedel som paragrafen innehåller". För att undvika kompetenskonflikter är det lämpligt att paragrafen i varje fall utformas så att det klart framgår vad som är avsett.

Utredningen uttalar vidare, att om en länsstyrelse beträffande viss anläggning meddelat ett "besked", innehållande vissa villkor, kan hälsovårdsnämnden på grundval av dessa villkor meddela föreläggande eller förbud.

Besvär över hälsovårdsnämndens beslut anföres enligt förslaget till 48 § sista stycket ML hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan då som besvärsmyndighet få pröva t. ex. ett föreläggande om att vidtaga åtgärder, som länsstyrelsen själv redan beslutat om i anmälningsärendet. Besvärsrätten i detta led i besvärprocessen synes härvid bli illusorisk.

För att komma till rätta med vissa av de problem, som ovan berörts, torde en lösning vara att miljöskyddslagstiftningen utformas så, att länsstyrelsen skall ha tillsynsansvaret när det gäller anläggningar, som skall prövas av koncessionsnämnden, samt ha rätt att vid behov ingripa med tvångsmedel mot sådana anläggningar. Länsstyrelsen skall även ha sistnämnda befogenhet beträffande övriga enligt miljöskyddslagstiftningen förprövningspliktiga anläggningar, där tillsynsansvaret inte övertagits av hälsovårdsnämnden. Hälsovårdsnämnden skall således kunna ingripa med tvångsmedel dels beträffande sådan miljöfarlig verksamhet som inte är förprövningspliktig och dels i den utsträckning tillsynsansvaret överförs från länsstyrelsen till hälsovårdsnämnden. En sådan överföring skulle exempelvis kunna ske genom delegation på sätt som sker i vissa frågor rörande naturvårdslagen. I de fall hälsovårdsnämnden ingriper med råd och anvisningar, föreläggande eller förbud bör detta ske efter samråd med länsstyrelsen såvida inte starkt brådskande föreskrift eller förbud anses behövas.

I övrigt kan det mot bakgrunden av innehållet i nuvarande miljöskyddslag och dess tillämpning ifrågasättas om det verkligen varit avsikten att — vilket utredningens förslag innebär — även naturvårdsverket skall kunna ingripa med föreläggande och förbud m. m. enligt den föreslagna utformningen av 40 § ML. Kompetensfördelningen härvidlag mellan olika berörda tillsynsmyndigheter synes inte alls vara berörd i betänkandet.

3.6.7 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Länsstyrelsen ställer sig också tveksam till förslaget om att såväl hälsovårdsnämnd, länsstyrelse som naturvårdsverket skall äga rätt att meddela förbud och föreläggande om försiktighetsmått. För närvarande är det endast länsstyrelsen som äger rätt att göra detta. Det rimmar enligt länsstyrelsens uppfattning illa med utredningens uttalande i olika sammanhang om att naturvårdsverkets partställning bör förstärkas att verket samtidigt ges befogenhet att utfärda förbud och förelägganden. Enligt nuvarande ordning skall naturvårdsverket underställa ett dylikt ärende koncessionsnämndens prövning. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör ifrågavarande befogenheter förbehållas myndigheter som har kompetens att bedöma verkningarna — framför allt från sysselsättningssynpunkt — av ett dylikt beslut. Av de aktuella tillsynsmyndigheterna är det endast länsstyrelsen som har denna kompetens. Länsstyrelsen har däremot inget att erinra mot att samtliga tillsynsmyndigheter ges rätt att meddela råd och anvisningar för att komma till rätta med uppmärksammade missförhållanden.

3.6.8 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: I lagförslaget till 39 och 40 §§ är inte

närmare angivet vad som menas med tillsynsmyndighet. I specialmotiveringen — — — är dock angivet att avsikten med bestämmelserna är att det är den tillsynsmyndighet som har tillsynen i det enskilda fallet som har möjlighet att använda dessa bestämmelser. Enligt länsstyrelsens uppfattning borde detta förhållande framgå av lagtexten.

3.6.9 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Enligt nuvarande regler skall tillsynsmyndighet kunna dels ingripa med råd och anvisningar och dels med förelägganden. Utredningen föreslår att hälsovårdsnämnderna skall kunna utnyttja samma befogenheter. Länsstyrelsen har intet att invända häremot. Nämnden bör dock ges rätt att i besvärligare ärenden överlämna fråga om förelägganden eller förbud till länsstyrelsen för prövning. Det bör också föreligga skyldighet för hälsovårdsnämnden att i de fall ingripanden sker med stöd av nämnda lagrum rapportera detta till länsstyrelsen.

3.6.10 Länsstyrelsen i Norrbottens län: — — — Utredningen har redovisat vissa svårigheter som hälsovårdsnämnderna kan komma att få att utforma beslut i tillsynsärenden och i sammanhanget menat att länsstyrelsen bör kunna lämna viss juridisk information och bistånd. Eftersom länsstyrelsen föreslås bli besvärsmyndighet för sådana beslut torde sådan hjälp från länsstyrelsen endast kunna bli mycket begränsad och allmän. Att hälsovårdsnämnden överlämnar de besvärliga besluten i tillsynsärenden till länsstyrelsen är ingen lämplig ordning. I så fall skulle i stället hälsovårdsnämndens roll som tillsynsorgan enligt miljöskyddslagen begränsas till löpande bevakning med rapportering till länsstyrelsen, som sedan får följa upp och vid behov ingripa på lämpligt sätt, t. ex. med åläggande eller förbud.

Hälsovårdsnämnden skulle enligt förslaget komma att fatta rättsligt bindande beslut i ofta komplicerade tekniska frågor med långtgående ekonomiska konsekvenser. Riskerna för mycket olika utfall i likartade ärenden kommuner emellan torde vara stora, vilket kan medföra därpå följande prövningar av besvär. Avsevärda resurser kan komma att krävas för sådana prövningar. Även detta talar för att tillsynsansvaret beträffande anläggningar som tillståndsprövats av koncessionsnämnden fortsättningsvis bör ligga kvar hos länsstyrelsen.

3.6.11 Botkyrka kommun: — — — anser att miljöskyddslagens 40 § befrias från den begränsning som ordet "uppenbart" innebär — — —.

3.6.12 Eskilstuna kommun: — — — I sammanhanget bör noteras att representanter för de hälsovårdsnämnder som utredningen varit i kontakt med nästan undantagslöst ansett att hälsovårdsnämnderna bör få tillsynsuppgifter enligt miljöskyddslagstiftningen med ett eget klart avgränsat ansvar. Man har därvid ofta understrukt att man också vill ha tillgång till maktmedel och inte endast ha till uppgift att rapportera vidare vad man iakttagit. Den mening

som här framkommit delas helt av kommunen.

3.6.13 Kungsbacka kommun: Den föreslagna lagtexten i 51 § bör få sådan lydelse, att även hälsovårdsnämnd får rätt att utfärda vitesföreläggande för att skydda sin mätutrustning.

3.6.14 Norrtälje kommun: Kommunen anser att den föreslagna 40 § första stycket ändras så att ordet "uppenbart" borttages.

3.6.15 Södertälje kommun: — — — I 51 § anser kommunen att även den lokala tillsynsmyndigheten skall ha möjlighet föreskriva tillträde till egendomen under viss tid.

Kommunen vill framhålla att de råd och anvisningar som tillsynsmyndigheten kan meddela enligt 39 § kommer att få lika liten rättsverkan som de råd och anvisningar länsstyrelsen i dag meddelar vilket har upplevts som en stor brist. Orsaken till denna kritik är att råd och anvisningar som meddelas inte kan överklagas. Därför kan tillsynsmyndigheten enligt 39 § inte föreskriva att vissa skyddsåtgärder skall genomföras utan att endast vissa åtgärder bör vidtas. Först genom nästa steg med föreläggande enligt 40 § kan kraven göras tvingande. Kommunen anser att denna fråga är av stor vikt för tillsynsmyndigheten och att utredningen borde ingående diskuterat denna frågeställning.

3.6.16 Täby kommun: När det gäller föreläggandeparagrafen i miljöskyddslagen, 40 §, är det viktigt att uppmärksamma den avsevärda begränsning som finns jämfört med hälsovårdsstadgan. Enligt 40 § får tillsynsmyndighet meddela föreläggande eller förbud endast om det är "uppenbart behövt" för att lagens bestämmelser skall efterlevas.

Kommunen anser att ordet "uppenbart" bör utgå ur texten i 40 §.

3.6.17 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: — — — Emellertid bör föreläggande och förbud enligt 40 § ankomma enbart på länsstyrelse. Detta ter sig som naturligt eftersom det ankommer på länsstyrelsen att i samråd med sökanden upprätta kontrollprogram och rimligen även som enda statliga myndighet föreskriva om undersökning. Talan mot sådana beslut bör enligt förbundets uppfattning alltid föras hos den mest sakkunniga miljöinstansen — koncessionsnämnden — och ej i kammarrätten.

3.6.18 Naturvårdsdirektörers förening: — — — Såvitt framgår av specialmotiveringen till paragrafen skall det ankomma på den myndighet som har tillsynsansvaret för en viss verksamhet att också meddela förelägganden för verksamheten i fråga. Samma resonemang torde gälla för råd och anvisningar enligt 39 §. Detta innebär att det i praktiken endast kan bli fråga om att hälsovårdsnämnd eller länsstyrelse, som ju sinsemellan kommer att dela allt

tillsynsansvar för anläggningar, kan utnyttja befogenheterna i nämnda paragrafer. För klarhetens skull bör detta komma till direkt uttryck i lagtexten. Enligt föreningens uppfattning bör hälsovårdsnämnd vidare äga rätt att i besvärligare ärenden överlämna fråga om föreläggande eller förbud till länsstyrelsen för prövning. Vidare bör rapporteringskyldighet föreligga för hälsovårdsnämnd till länsstyrelse i de fall ingripanden sker med stöd av nämnda paragrafer för verksamheten som prövats av länsstyrelsen.

3.7 Expertstab vid naturvårdsverket

Miljöskyddsutredningens förslag om inrättande av en expertstab vid naturvårdsverket får ett i stort sett positivt mottagande. En del remissinstanser menar dock att delar av staben borde kunna förläggas till regioner med speciellt miljöfarlig verksamhet.

3.7.1 Rikspolisstyrelsen: Förslaget innebär bl. a. att statens naturvårdsverk — — — till verket kan knyta expertis på speciella områden av miljöstörande verksamhet och att resurser frigörs för SNVs arbete med bl. a. riktvärden för miljö kvalitet och riktlinjer för recipientkontroll. Detta arbete anser rikspolisstyrelsen vara viktigt för en effektiv tillsyn och har således intet att erinra mot den delen av förslaget.

3.7.2 Riksrevisionsverket: Utredningen föreslår vidare att tillsynsorganisationen förstärks med expertis på speciellt komplicerade miljöfarliga anläggningar. Om en sådan förstärkning anses nödvändig, bör resurserna enligt RRVs mening samlas centralt till naturvårdsverket. Mot bakgrund av att problemen med den miljöfarliga industrin förändras relativt snabbt bör dessa resurser ställas till förfogande i form av medel för att anlita konsulter. Förutom till löpande tillsynsinsatser bör sådana medel också kunna användas för utvärdering av tillsynsinsatserna.

3.7.3 Statens naturvårdsverk: — — — Om man vill bygga upp en effektivare tillsyn torde det därför vara nödvändigt att utnyttja den sakkunskap som finns inom verket för de branscher som kan bedömas kräva kvalificerad tillsynsexpertis. Naturvårdsverket anser därför att utredningens förslag om att verket tillförs ökade resurser för kvalificerad tillsyn inom vissa branscher är ett viktigt steg mot en effektivare tillsyn.

Naturvårdsverket har gjort vissa överväganden beträffande behovet av resursförstärkning. Tillsynsverksamheten bör koncentreras till

- fortlöpande regelbunden tillsyn inom vissa branscher med svåra miljöproblem
- snabbingripande vid svåra akuta utsläppssituationer
- stickprovskontroll inom alla områden där miljöfarlig verksamhet bedrivs
- medverkan i andra komplicerade ärenden, exempelvis där åtalsanmälan kan bli aktuell

— medverka i utbildning av tillsynspersonal.

Gruvor, järn- och stålverk, metallverk, massa- och pappersindustri samt kemisk industri bedöms av utredningen vara besvärliga ur tillsynssynpunkt. Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning.

Personalbehovet kan överslagsmässigt med utgångspunkt i att alla anläggningar inom de berörda branscherna kontrolleras en gång per år genom besök beräknas till ett tiotal personer. Viss del av anslaget bör därutöver användas till att anlita utomstående expertis för provtagning, undersökning och utredning samt till resor m. m. Det av utredningen förordade beloppet om 2 milj. kr. är därför ett minimum.

Beträffande den organisatoriska frågan har naturvårdsverket övervägt om inte ansvaret för att göra upp årliga tillsynsprogram, leda och samordna tillsynsverksamheten och hålla kontakt med undersökningslaboratorier, vetenskapliga institutioner m. m. bör ankomma på den tillsynsenhet som ingår i tekniska avdelningens nuvarande organisation. En samordning av tillsynsfrågorna med branschansvariga och övriga handläggare inom avdelningen är dock nödvändig. I vart fall fordras en ledningsgrupp för att utforma program för tillsynsverksamheten och svara för att resurserna utnyttjas på avsett sätt genom årlig rapportering angående verksamhetens bedrivande. Naturvårdsverket är dock inte berett att nu lägga fram förslag till organisation utan det torde få ankomma på verket att självt utforma organisationen.

3.7.4 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — Länsstyrelsen anser också att en expertstab bör bildas vid naturvårdsverket enligt utredningens förslag.

3.7.5 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Enligt länsstyrelsens mening bör vissa delar av den föreslagna nya expertstaben — — — inte knytas till naturvårdsverket, utan till länsstyrelser i län där speciellt miljöfarlig verksamhet är koncentrerad. I flera sammanhang har denna länsstyrelse exempelvis påtalat de problem som den petrokemiska industrin i länet medför. Länsstyrelsen anser således att särskild resursförstärkning för denna industribransch bör ställas till länsstyrelsens förfogande.

3.7.6 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Utredningens förslag att en specialiststab skapas vid naturvårdsverket för tillsyn vid svåra anläggningstyper tillstyrks. Länsstyrelsen utgår då från att länsstyrelsen vid behov skall ha möjlighet att få bistånd vid sin tillsyn och att centralt beslutade tillsynsaktiviteter sker i samråd och samarbete med berörda länsstyrelser och hälsovårdsnämnder.

3.7.7 Stenungsunds kommun: — — — Som komplement och hjälp för tillsynsmyndigheterna bör en central enhet finnas för experthjälp och med tillgång till avancerade laboratorieresurser.

3.7.8 Sundsvalls kommun: — — — anser att det är angeläget att utredningens förslag om särskilda medel till naturvårdsverket för anskaffande av experter på den särskilt miljö känsliga industriverksamheten snarast förverkligas.

3.8 AB Svensk Miljökontroll

Flertalet remissinstanser är positiva till eller har inte något att erinra mot miljöskyddsutredningens förslag om tillsättande av en särskild utredning som skall undersöka möjligheterna att samordna den särskilda expertis som anlitas för mätnings- och undersökningsverksamhet. En del instanser motsätter sig tanken på inrättandet av ett monopolföretag och menar att någon form av auktorisation är fullt tillräcklig. Andra tycker att en organisationsutredning över huvud taget är obehövlig.

3.8.1 Socialstyrelsen: För arbetet vid hälsovårdsnämnderna är också ställningstagandet till — — — organisationen för besiktning och recipientkontroll inom tillsynen enligt miljöskyddslagen av stor betydelse. Enligt styrelsens uppfattning skulle uppbyggnaden av en sådan organisation lösa många av de problem som f. n. råder i samband med tillsynen enligt miljöskyddslagstiftningen. Bl. a. skulle man genom det föreslagna systemet få till stånd en opartisk tillsynsorganisation och slippa att i så stor utsträckning som f. n. vara hänvisad att lita på att utövarna av miljöfarlig verksamhet rapporterar korrekta uppgifter. För hälsovårdsnämndernas tillsynsverksamhet skulle en uppbyggnad av nämnda organisation dessutom medföra att man inte blir så beroende av att anställa personal med processtekniska kunskaper som man annars bedöms bli.

3.8.2 Kammarkollegiet: I bilaga 2 till utredningen har diskuterats ett alternativ till organisation av besiktning och recipientkontroll i form av riksprovplats och regionala laboratorier. Kollegiet vill liksom utredningen förorda att det närmare utformandet av en på dylikt sätt sammansatt samordnad organisation särskilt utreds. De med en sådan organisation förenade kostnaderna bör dock inte underskattas.

3.8.3 Statskontoret: Statskontoret anser liksom utredningen att de organisatoriska frågorna bör belysas vidare i den mån de inte redan har behandlats av utredningen om den regionala laborativverksamheten (LAB 76). Vi vill dock betona att länsstyrelsen även fortsättningsvis bör ges stort inflytande över utformningen av recipientkontrollen. Länsstyrelsen har överblick över de emissioner som förekommer i länet och bör därför bäst kunna samordna recipientkontrollen med kontrollprogrammen för de miljöstörande anläggningarna.

3.8.4 Fiskeristyrelsen: — — — Utredningen har föreslagit att organiserandet av en sådan verksamhet blir föremål för en särskild utredning. Hithörande frågor kan också diskuteras i anslutning till remissbehandlingen av utredningen LAB 76 (SOU 1979:3).

3.8.5 Statens naturvårdsverk: — — — Om ett statligt bolag inrättades kunde därigenom på sikt en välbehövlig resursförstärkning erhållas. Att införa ytterligare en tung instans i miljövårdsarbetet kan emellertid innebära nya risker för byråkratisering. Detta är bl. a. skälet till att miljövården tills vidare undantagits från systemet med riksprövplatser. Av allra största vikt är också att frågan om kunskapsåterföring från tillsynsverksamheten till miljövårdsmyndigheterna beaktas.

Som miljöskyddsutredningen påpekar behandlas liknande frågor av utredningen om den regionala laboratorieverksamheten — LAB 76. Sedan denna avslutat sitt arbete bör enligt verkets mening miljöskyddsutredningens förslag om särskild utredning av hithörande ganska komplicerade organisatoriska problem aktualiseras. Om en utredning tillsätts bör denna förutsättningslöst studera hur en besiktning- och kontrollorganisation bör organiseras. Därvid bör framför allt två frågeställningar belysas, dels det uppenbara behovet av en väl fungerande, regionalt organiserad besiktning- och kontrollorganisation, dels behovet av en fortsatt tillgång till expertis vid den centrala myndigheten som har ett övergripande ansvar för miljökontroll och tillsyn.

3.8.6 Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning: Stiftelsen motsätter sig bestämt inrättande av ett monopolföretag med de påtagliga risker detta för med sig för stelbenthet och ökade kostnader. Därtill kommer företagen trots allt att behöva nuvarande organisationer för mellanliggande kontroll. Erfarenheter av monopol manar ej till efterföljd.

Stiftelsen vill i och för sig inte motsätta sig en utredning, men finner det helt klart att en auktorisation av ett antal seriösa företag är det enda som fordras för en tillfredsställande lösning av de problem som bl. a. på kvalitets- sidan finns i dag. Enbart risken att få sin auktorisation indragen bör utgöra tillräcklig garanti för att sådana företag skall vinnlägga sig om noggrannhet och opartiskhet.

3.8.7 Statens planverk: — — — En sådan bör kunna komma till stånd genom att anläggningar som kräver särskild sakkunskap underkastas officiell provning i form av teknisk provning, kontroll eller besiktning vid riksprövsplats enligt lagen om riksprövplatser (SFS 1974:896). En sådan riksprövsplats bör utses för miljöskyddsärenden. Riksprövsplatser torde även kunna utgöra ett stöd för de mindre kommuner, som saknar egen sakkunskap.

3.8.8 Statens provningsanstalt: — — — vill konstatera att utredningen inte lagt fram något förslag i en av de viktigaste frågorna, nämligen hur behovet

av provning och kontroll skall täckas. Det är angeläget att denna fråga får en lösning som går utanför de snäva områdesgränser som begränsat de diskussioner som hittills förts på olika håll. SP föreslår därför att statsmakterna nu beslutar att riksprovplatslagstiftningen skall tillämpas även på de områden som tills vidare står utanför denna. Därmed får man möjligheter till den totala samordning av provnings- och kontrollresurserna som är önskvärd. SP är beredd att därefter utreda frågan om den framtida organisationen för provning och kontroll och lägga fram förslag till regeringen om denna.

3.8.9 Utredningen om den regionala laboratorieverksamheten: — — — LAB 76 anser — — — att de förslag till organisation av regional laboratorieverksamhet och till auktorisation av laboratorier vilka redovisas i LAB 76:s betänkande (SOU 1979:3) Regional laboratorieverksamhet bör ligga till grund för den regionala laboratorieverksamheten på miljöskyddsområdet.

I sitt betänkande föreslår LAB 76 en utbyggnad av ett antal regionala laboratorier med kompetens och utrustning för att utföra laboratorieundersökningar inom två eller flera av ämnesområdena livsmedelskontroll, miljökontroll, konsumtionsvattenkontroll, veterinärmedicinsk diagnostik och lantbrukskemi och med ett upptagningsområde som helt eller delvis sammanfaller med vissa administrativa indelningar (t. ex. länen).

För att i första hand tillgodose samhällets krav på en kvalitativt godtagbar laboratorieverksamhet föreslår LAB 76 utvidgad auktorisation av laboratorier inom sitt utredningsområde. Enligt LAB 76:s uppfattning skall en auktorisation av ett laboratorium för vissa undersökningar inte bara vara en kompetensförklaring från den ansvariga centrala myndighetens sida utan även vara konsumentvägledande och utgöra en form av konsumentgaranti. LAB 76 föreslår vidare att centrala tillsynsmyndigheter inom utredningsområdet skall kunna anvisa regionala och lokala tillsynsmyndigheter de auktoriserade laboratorier, som i första hand skall anlitas i tillsynsverksamheten (anvisningslaboratorier).

LAB 76 har — — — lagt särskild vikt vid behovet av att ha kapacitet för undersökningar inom flera ämnesområden sammanhållna vid de regionala laboratorierna och finner det olämpligt att genom en särskild riksprovplats e. d. för miljöundersökningar särskilja den laboratorieverksamhet som därvid erfordras.

I — — — miljöskyddsutredningens betänkande heter det att systemet med riksprovplatser för officiell provning är intressant när det gäller formerna för anlitan av särskild expertis för undersöknings- och mätverksamhet inom besiktning och recipientkontroll enligt miljöskyddslagen. En organisation med riksprovplatssystemet som förebild skulle inom området

- täcka behovet av besiktning och recipientkontroll inom landet
- ansvara för att verksamheten bedrivs sakkunnigt, effektivt och objektivt
- ansvara för att den som utför besiktning och recipientkontroll har den

kunskap och erfarenhet som behövs

- ansvara för att utrustning som används är lämplig och tillförlitlig
- upprätta och på begäran tillhandahålla skriftliga beskrivningar av de metoder som tillämpas
- på lämpligt sätt sprida kännedom om erfarenheter av allmänt intresse som vunnits
- i den mån erfarenheterna från besiktning och miljökontroll ger anledning till åtgärder särskilt uppmärksamma myndigheterna på detta
- genom egen forskning och utvecklingsverksamhet eller på annat lämpligt sätt säkerställa att verksamheten på sikt kan bedrivas sakkunnigt och effektivt.

LAB 76:s förslag i auktorisations- och organisationsfrågorna torde tillgoda de sex första kraven.

Beträffande den föreslagna skyldigheten att uppmärksamma myndigheterna på anmärkningsvärda iakttagelser anser LAB 76 att en sådan skyldighet är svår att förena med kravet på objektivitet. En anmälningsskyldighet av detta slag skulle också försvåra det förtroendefulla samarbetet mellan de regionala laboratorierna och avnämarna, ett samarbete som är viktigt att åstadkomma för att på ett tidigt stadium kunna spåra olika missförhållanden även utanför den officiella provningen. Anmälningsskyldigheten bör därför vila på inlämnaren.

LAB 76 anser det vidare inte vara realistiskt att kräva forskning och utvecklingsverksamhet vid de regionala laboratorierna. Sådan verksamhet bedrivs nu vid universitetet och andra forskningsinstitutioner samt på centrallaboratorier vid vissa myndigheter. Det bör ingå i tillsynsmyndighetens ansvar att föra ut relevanta forskningsrön till de regionala laboratorierna.

LAB 76 har även prövat att organisera den regionala laboratorieverksamheten efter mönster av riksprovplatser. Dessa är dock så starkt anpassade till teknisk provningsverksamhet att de inte blir ändamålsenliga för kemisk-biologisk provning.

LAB 76 finner — — — ytterligare en organisationsutredning vad avser den regionala (decentraliserade) laboratorieverksamheten inom miljökontrollområdet vara obehövlig. Beträffande samordningsansvaret för denna verksamhet anser LAB 76 — — — att detsamma bör åvila statens naturvårdsverk i egenskap av central tillsynsmyndighet på miljövårdsområdet.

3.8.10 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — Det är betänkligt att utredningen inte utarbetat något förslag till en framtida, sammanhållen tillsynsorganisation. En ny utredning i denna fråga innebär en onödig försening. Under rådande omständigheter tillstyrker dock länsstyrelsen förslaget att en sådan utredning tillsätts.

3.8.11 Länsstyrelsen i Uppsala län: — — — Den nuvarande splittringen vad gäller mätresurserna och undersökningsverksamheten är därför olycklig.

Standardisering av analysmetoder och auktorisation av laboratorier är en utveckling som bör främjas. I första hand gäller detta i fråga om besiktning av miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen delar i övrigt utredningens uppfattning att den samordnade recipientkontrollen är en regional uppgift.

3.8.12 Länsstyrelsen i Södermanlands län: — — — För att bl. a. åstadkomma en bättre tillsynsorganisation och samtidigt därmed underlätta för hälsovårdsnämnderna i övertagandet av tillsynsansvaret hade det varit värdefullt, om utredningen redan nu klarlagt frågan om "AB Svensk Miljökontroll". Utredningen anser emellertid att undersöknings- och mätverksamhetens organisatoriska problem måste bli föremål för en särskild utredning innan en tillfredsställande lösning kan åstadkommas. Enligt länsstyrelsens mening bör frågan skyndsamt utredas. I sammanhanget må framhållas att det vid Studsvik i Södermanlands län finns avsevärda resurser vad gäller mättekniskt kunnande och utrustning för mätning, interkalibrering och övrig kontrollverksamhet hos de företag, myndigheter och institutioner, som där bedriver olika slags verksamhet.

3.8.13 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen delar utredningsmajoritetens uppfattning att frågan hur undersöknings- och mätverksamheten skall organiseras är komplicerad och ingen lösning framstår som självklar. Dessa frågor behandlas också, som utredningen anger, av utredningen om den regionala laboratorieverksamheten. Länsstyrelsen vill dock understryka att problemet bör lösas skyndsamt.

3.8.14 Länsstyrelsen i Hallands län: — — — En generell överflyttning av tillsynsansvaret på kommunerna förutsätter tillskapandet av en auktoriserad miljökontrollorganisation — — —.

— — — Den skisserade organisationen bör enligt länsstyrelsens uppfattning kunna vara av stort värde när det gäller kontroll och övervakning inom miljöskyddsområdet. Förslaget förtjänar därför att närmare bearbetas tillsammans med de förslag som kommer att framläggas av utredningen om den regionala laboratorieverksamheten.

3.8.15 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: — — — vitsordar behovet av en samordnad organisation för undersökningar och kontroll och att en särskild utredning tillsätts för detta. Likväl vill länsstyrelsen påpeka att vissa orienterande undersökningar även framdeles lämpligast kan företas av länsstyrelsens personal.

3.8.16 Länsstyrelsen i Värmlands län: — — — Länsstyrelsen anser även att olägenheterna av den nuvarande decentraliserade undersöknings- och mätverksamheten har överdrivits.

Besiktning av miljöfarliga anläggningar och recipientkontroll är till sin ka-

raktär relativt olikartade verksamheter. Det har inte motiverats varför just dessa delar av tillsynsverksamheten skulle behöva samordnas i en särskild organisation. Den samlade kompetensen inom respektive område kan inte i nämnvärd omfattning väntas öka genom en sammanslagning. Tvärtom föreligger det en risk för motsatsen. Besiktning av processindustri utförs i dag delvis av företag som har mycket stort specialkunnande tack vare att de aktivt arbetar med utveckling av processteknik och projekterar anläggningar inom industrin. Det vore olyckligt om detta samband skulle försvinna vilket till stor del skulle bli följderna om utredningens intentioner fullföljdes. Hur ambitiöst en central organisation än byggs upp kommer man ändå att i viss utsträckning vara beroende av utomstående expertis. Vidare kan sammanslagningen till en stor monopolorganisation leda till att grogrunden för nya idéer och intitativ försämras. Det skulle dessutom uppstå svåra gränsdragningsproblem mellan monopolföretagets och myndigheternas ansvarsområden.

En stor del av — — — problemen bör man kunna komma till rätta med genom förbättrade ADB-rutiner inom miljövärden och genom att skapa ett provningssystem för formell auktorisation av de laboratorier o. d. som arbetar inom miljövårdsområdet.

— — — Länsstyrelsen anser därför att utredningens betänkande inte ger tillräckligt underlag för beslut såvitt avser tillsynens organisation och utövande. Ett utredningsuppdrag bör således inte begränsas till att omfatta frågan om en organisation för besiktning och kontroll utan omfatta hela tillsynsområdet.

3.8.17 Länsstyrelsen i Västmanlands län: — — — En väg att åstadkomma större enhetlighet som nämns av utredningen är att upprätta ett organ, som skall bistå de lokala och regionala myndigheterna i tillsynsfrågor, svara för besiktningar m. m. Utredningen föreslår att denna fråga skall bli föremål för en grundligare utredning innan man kan ta ställning. Länsstyrelsen tillstyrker detta.

3.8.18 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Utredningen har föreslagit en utredning om en samordnad organisation för besiktning och kontroll, "AB Svensk Miljökontroll". En sådan kan antas få både fördelar och nackdelar. Den största fördelen vore att erfarenhetsåterföringen skulle effektiviseras. En nackdel kan vara att organisationen skulle kunna bli en flaskhals i miljövårdsarbetet om den inte får tillräckliga resurser. Under alla omständigheter får organisationen absolut inte utvecklas till ytterligare en miljövårdsmyndighet. Risk för detta kan utläsas ur betänkandets bilaga 2, enligt vilken organisationen i praktiken skulle få ett avgörande inflytande över programmen för de regelbundna undersökningarna av vatten- och luftkvalitet i anslutning till miljöfarlig verksamhet.

3.8.19 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Inrättande av AB Svensk Miljö-

kontroll skulle medföra en bättre genomsnittlig kvalitet på mät- och besiktningens verksamheten vid olika anläggningstyper. Då brister i mät- och kontrollhänseende varit ett av de huvudsakliga skälen mot olika slag av miljöskyddsavgifter, vilket bl. a. länsstyrelsen åberopat i samband med miljökostnadsutredningens förslag, föreslås att inrättandet av AB Svensk Miljökontroll eller liknande besiktningorgan kommer till stånd. — —

3.8.20 Länsstyrelsen i Västerbottens län: — — — finner för sin del nödvändigt att först studera de förslag som kan komma att redovisas i LAB 76 innan något klart ställningstagande till formerna för den fortsatta undersöknings- och mätverksamheten är möjlig. För att nå jämförbara resultat måste givetvis en standardisering ske av undersöknings- och mätverksamheten såväl i fråga om metodutvecklingen som utveckling av apparatur m. m. Denna samordning bör kunna ske inom ramen för den verksamhet som statens naturvårdsverk f. n. bedriver. Inom landet finns ett flertal laboratorier av hög standard. Det förslag som skisserats innebär en monopolisering av verksamheten.

För de konsultföretag som utför besiktningar, kontroller m. m. betyder förslagens genomförande bortfall av en stor marknad. Det förefaller vara en riktigare utveckling att de företag som nu bedriver konsultverksamhet genom någon form av auktorisation får fortsätta sin verksamhet. Härigenom kunde ett visst konkurrensförhållande upprätthållas. Den nuvarande ordningen där utövare av miljöfarlig verksamhet upprättar förslag till kontrollprogram som sedan fastställts av länsstyrelsen har fungerat väl. Härigenom har omfattningen av undersöknings- och mätverksamheten i varje särskilt fall kunnat anpassas till de faktiska förhållandena. Det finns enligt länsstyrelsens mening ingen anledning att införa en organisation som knappast skulle leda till annat än ökad byråkrati och ökade kostnader för såväl kommuner som företag. Såvitt nu kan bedömas vore en riktigare utveckling att nuvarande ordning bibehålls och den del av statens naturvårdsverk som nu sysslar med bl. a. metodutveckling, standardisering och interkalibrering tillförs ökade resurser.

3.8.21 Eskilstuna kommun: Den undersöknings- och mätverksamhet som föreskrivs i kontrollprogram skall, enligt kommunens mening, inte utföras av hälsovårdsnämndens personal. En centralt placerad resurs, eventuellt som ett särskilt "AB Svensk Miljökontroll", skulle här kunna vara till stor hjälp.

3.8.22 Kalmar kommun: — — — anser att om inte kommunerna skall få "klä skott" för fortsatt bristfällig tillsyn av miljöfarlig verksamhet så bör ovan nämnd organisation för undersöknings- och mätverksamhet först tillskapas innan kommunerna tar över något tillsynsansvar.

3.8.23 Karlshamns kommun: — — — Det blir också nödvändigt att näm-

derna får tillgång till expertis för undersöknings- och mätverksamheten. Den modell till expertorgan, som skisseras — — — kan därför livligt tillstyrkas.

3.8.24 Lessebo kommun: — — — anser att tillskapandet av ett nytt verk skulle skapa ny splittring i tillsynsarbetet samtidigt som intentionerna att tillsynen skall ligga så nära källan som möjligt äventyras. Den förenkling av gränsdragningar som utredningens förslag innebär, skulle sannolikt försvinna.

3.8.25 Lycksele kommun: Utredningens iakttagelser angående brister förorsakade av att samordnad organisation för besiktning och kontroll saknas bör snarast bli föremål för särskild utredning. Det är av yttersta vikt att kontroll- och mätverksamheten uppfyller alla krav på opartiskhet och oberoende.

3.8.26 Malmö kommun: Utformningen av den framtida organisationen för besiktning och kontroll är av största betydelse för hälsovårdsnämndernas långsiktiga planering. Vissa hälsovårdsnämnder, främst i storstadsområdena, har redan i dag resurser för kvalificerad mätverksamhet. Den merbelastning det ökade tillsynsansvaret innebär kan då täckas antingen genom en utbyggnad av redan befintliga mätresurser eller genom att en ny laboratorieorganisation för recipientkontroll byggs ut. Kommunen vill i detta sammanhang även avvakta det förslag som kommer att framläggas av utredningen "LAB 76".

3.8.27 Stockholms kommun: Kommunen anser inte att utredningen ger tillräckligt underlag för att ta ställning till om det är lämpligt att inrätta en riktäckande organisation för besiktning och recipientkontroll. De konkreta förutsättningarna för att bilda en sådan organisation bör dock snarast utredas.

3.8.28 Storumans kommun: — — — En förbättrad tillsyn på fältet måste följas av enhetlig och skicklig undersöknings- och mätningsorganisation, i annat fall kan hela tillsynsarbetet äventyras då effekten av miljöfarlig verksamhet ofta i detalj måste undersökas.

3.8.29 Sundsvalls kommun: Det är uppenbart att knappast några nämnder i dag har resurser att övertaga tillsynsuppgifterna utan resursförstärkning. Det är också så att förutsättningarna är mycket skiftande mellan nämnderna när det gäller framför allt att skaffa sig de resurser, som erfordras för att tillfredsställande klara den tekniska kontrollen. Kommunen beklagar därför att utredningen inte närmare studerat möjligheterna att tillskapa ett kontrollföretag — — —. Denna fråga bör enligt kommunens mening utredas snarast möjligt. Om hälsovårdsnämnderna i gemen får tillgång till erforderlig expert hjälp, bör det vara möjligt att överföra all tillsyn till hälsovårdsnämnderna. I avvaktan på att så sker bör det anses självklart att länsstyrelserna utför

sin tillsyn av större objekt i nära samverkan med hälsovårdsnämnderna om nämnderna så önskar. Genom ett sådant förfarande underlättas ett senare överförande av tillsynen till hälsovårdsnämnderna.

3.8.30 Söderhamns kommun: De nya formerna för undersöknings- och mätverksamhet som skisserats i betänkandet måste ha klara fördelar gentemot det system som tillämpas i dag. Tillsynsmyndigheterna får med det nya systemet ett gott stöd, samtidigt som misstankarna om att felaktiga mät- och provtagningsresultat skulle redovisas i det närmaste bortfaller.

3.8.31 Umeå kommun: Enligt kommunens uppfattning har det — — — framförda organisationsalternativet för besiktning och recipientkontroll många fördelar framför nuvarande ordning. Framför allt skulle man kunna komma till rätta med snedvridningar i prissättning, tveksamheter i fråga om opartiskhet och farhågor beträffande kvalitén på kontroll- och mätverksamheten.

För att uppfylla krav på opartiskhet och oberoende förefaller utredningens förslag att med anknytning till de bestämmelser som gäller för riksprovplats etablera regionala organ för dessa uppgifter väl befogat. Kommunen finner det liksom utredningen tveksamt huruvida man bör välja att formellt inrätta riksprovplatser för besiktning och recipientkontroll. I stället bör man ta fasta på det bästa i systemet och välja något annorlunda organisationsform. Härvid bör de regionala laboratorierna utgöra en väsentlig resurs, som på vissa platser, möjligen i anslutning till universiteten, bör bilda basen i den regionala organisationen för undersöknings- och mätverksamhet. Det är angeläget att en utredning av bl. a. organisationsfrågan snarast görs.

Kommunen vill i detta sammanhang peka på det arbete som pågår inom länsstyrelsen att bl. a. tillsammans med befintliga laboratorier, Umeå kommuns laboratorium och statens lantbrukskemiska anstalts norrlandsfilial, skapa en kompetens- och resursmässigt stark organisation. Samverkan med Umeå universitet och där pågående forskningsverksamhet är också en väsentlig del i länsstyrelsens arbete.

Vad gäller finansieringen av verksamheten vill kommunen enbart påpeka det angelägna i att utrymme skapas för att täcka kostnader för kvalitetskontroll och utvecklingsarbete.

3.8.32 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: Kommittén understryker angelägenheten av att frågorna rörande undersöknings- och mätverksamheten (expertis, laboratorieresurser, regionalt samgående etc.) löses snarast möjligt, varvid den skiss som presenteras i bilaga 2 till betänkandet bör kunna tjäna till ledning.

3.8.33 Svenska kommunförbundet: Beträffande frågan om behovet av en "riksprovplats för miljön" och därmed förknippade organisatoriska och

ekonomiska problem tillstyrker förbundet att frågan utreds ytterligare. Remissbehandlingen av utredningen om den regionala laboratorieverksamheten — LAB 76 — bör dock avvaktas innan en ny organisationsutredning dras igång.

3.8.34 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: — — — motsätter sig bestämt att ett centralt monopolföretag för miljökontroll byggs upp. Den dagliga tillsynen kan och bör som hittills självklart bedrivas av företagen själva enligt uppgjorda kontrollprogram. Den är helt enkelt en del av löpande processkontroll. Större årliga genomgångar sköts som regel av en tredje part. Här kommer de konsulterande laboratorierna/instituten in.

Förbundet finner det helt klart att en auktorisation av ett antal seriösa företag är det enda som fordras för att få till stånd en tillfredsställande lösning vad gäller en garanterad kvalitet på den service som dessa företag kan erbjuda.

3.8.35 Tjänstemännens centralorganisation: TCO anser att den organisation av tillsynsverksamheten som skissas — — — på ett bra sätt löser de problem som — — — diskuterats.

Ett "AB Svensk Miljökontroll" skulle kunna utgöra ett värdefullt stöd för myndigheterna, lokala såväl som centrala, när det gäller samordning och utveckling av tillsynen och genom att man på ett rationellt sätt inom ramen för en sådan organisation också kan upprätthålla en god kompetens på många olika områden. Med en sådan organisation bör också hälsovårdsnämndernas möjligheter att utöva myndighetsansvar förbättras väsentligt.

3.8.36 Landsorganisationen i Sverige: Frågan om en kommunal myndighets möjlighet att svara för tillsynen av en lags efterlevnad har bl. a. föranlett LO att kräva den kommunala tillsynens (av arbetsmiljölagen) överförande till yrkesinspektionen. I konsekvens med detta kan knappast utredningens förslag om hälsovårdsnämnden som tillsynsmyndighet anses lyckat. Denna tillsyn bör vara en uppgift för länsstyrelserna eller motsvarande.

Ett införande av systemet med riksprovplatser för miljökontroll skulle kunna garantera kvalitet och kontinuitet av verksamheten samtidigt som ovällden ej skulle behöva sättas ifråga. En sådan ordning skulle på ett rationellt sätt ha förutsättningar att samordnas med besiktning och kontroll av den inre miljön i företagen, varigenom de totala resurserna på ett effektivt sätt kunde utnyttjas.

3.8.37 Stockholms läns landsting: — — — Det är alltså högst motiverat att vidareutveckla de förslag till organisation av kontroll och övervakning som skisseras i en bilaga till betänkandet. — — —

3.9 ADB-systemet MI-01

Flera remissinstanser anser att det ADB-system, MI-01, som miljöskyddsutredningen bedömer som värdefullt och som håller på att införas vid vissa länsstyrelser, kommer att underlätta tillsynsarbetet också för hälsovårdsnämnderna. Andra är kritiska och ifrågasätter om den effektivitetsvinst som MI-01 är tänkt att ge till stor del kommer att gå förlorad med MI-01 vid länsstyrelserna och den lokala tillsynen vid hälsovårdsnämnderna.

3.9.1 Socialstyrelsen: För hälsovårdsnämnderna kommer den typ av uppgifter som ovan beskrivits att bl. a. ställa krav på uppläggning av administrativa rutiner för registrering och uppföljning som de flesta nämnder saknar. Hur dessa rutiner skall läggas upp är beroende av uppbyggnaden av miljövärdens informationssystem, projektet MI-01 hos miljödatanämnden. Enligt styrelsens uppfattning är en uppbyggnad av detta projekt mycket angelägen för att underlätta för hälsovårdsnämnderna att registrera och bevaka miljöstörande verksamhet.

3.9.2 Statskontoret: I detta sammanhang kan nämnas, att MI-01 skulle kunna användas för att förse hälsovårdsnämnderna med i stort sett samma rapporter om tillsynsobjekten som länsstyrelserna får i dag. Den inskränkningen måste dock göras, att de terminalrutiner för vissa utdataberäkningar, som i det modifierade MI-01-systemet kommer att finnas på länsstyrelserna, inte utan vidare kan införas på hälsovårdsnämnderna. I anslutning till den utredning som pågår inom MI kan hälsovårdsnämndernas behov utredas och MI-01-rutinerna anpassas till dessa.

Utredningen påpekar att en samlad återföring av erfarenheter från tillsynen saknas. Några av orsakerna till detta anges vara, att mät- och laboratorieverksamheten är splittrad på ett stort antal laboratorier samt att formellt underlag för kvalitetskontroll av laboratorie- och besiktningsspersonal saknas.

Statskontoret vill i detta sammanhang peka på att även kontrollprogrammets utformning är av stor betydelse för möjligheten att utnyttja resultat från tillsynsverksamheten för sammanställningar och miljöstatistik av olika slag. Detta gäller både vid manuellt genomförda bearbetningar och i än högre grad vid automatisk databehandling (ADB).

I det datasystem, MI-01, som har utvecklats för tillsynsmyndigheterna, samlas bl. a. resultat från mätverksamheten inom tillsynen. Uppgifterna i MI-01 kan användas för att göra t. ex. branschvisa eller områdesvisa sammanställningar, som kan användas bl. a. som underlag för nya prövningsbeslut. Jämförelse mellan mätvärden från olika anläggningar försåras dock om kontrollprogrammen inte är enhetliga. En ökad standardisering av kontrollprogrammen för de miljöstörande anläggningarna skulle öka möjligheterna att få jämförbara resultat.

3.9.3 Länsstyrelsen i Uppsala län: Möjligheterna att hålla samman, skapa överblick och återföra information från tillsynen till andra funktioner på miljöskyddsområdet har inte närmare studerats av utredningen. Såvitt länsstyrelsen kan finna utgör här miljövärdens informationssystem MI-01 det instrument varigenom arbetet skulle kunna hållas samman. Frågor som rör in- och uttag ur systemet bör dock studeras särskilt men framför allt måste en mer målmedveten satsning göras än som f. n. sker om systemet skall bli rikstäckande inom överskådlig tid.

3.9.4 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Utredningen bedömer MI-01 — det ADB-system som håller på att införas för tillsynsarbetet bl. a. i Södermanlands län — som värdefullt i den nya tillsynsorganisationen. Länsstyrelsen delar denna uppfattning. De hittillsvarande erfarenheterna av MI-01-arbetet är positiva, och det bör i den nya tillsynsorganisationen bli möjligt att med hjälp av databearbetningar samordna och systematisera den lokala tillsynsverksamheten.

3.9.5 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Vid en överföring av tillsynen till hälsovårdsnämnderna på det radikala sätt utredningen föreslagit kommer svårigheter att hålla materialet i MI-01 å jour att uppstå då ansvaret för systemet kommer att ligga kvar på länsstyrelsen. Informationsutbyte måste ske av obearbetat material från hälsovårdsnämnd till länsstyrelse och av bearbetat material i motsatt riktning vilket inte tagits hänsyn till i utredningen. För att systemet skall utnyttjas optimalt krävs omedelbar närhet till användarna och förutsätter en terminal vid varje hälsovårdsnämnd. MI-01 i den form som systemet befinner sig i efter modifieringen är alltså dåligt anpassat till det förslag till överföring av tillsynen som föreligger från utredningen. Ansvaret och underhållet av MI-01 bör ligga på samma myndighet som har ansvar för tillsynen.

3.9.6 Länsstyrelsen i Kalmar län: — — — Utredningen har alltför lätt behandlat frågan om miljövärdens informationssystem (MI-01), som f. n. håller på att byggas upp inom ett antal länsstyrelser i landet, och dess betydelse och framtida utnyttjande i tillsynsarbetet. Vidare har effekterna i miljön (recipientkontrollen) och dess återkoppling till de miljöfarliga anläggningarna och deras tillsyn föga behandlats i frågan om hur tillsynen i den miljöfarliga verksamheten skall effektiviseras.

3.9.7 Länsstyrelsen i Blekinge län: Vid länsstyrelserna håller ett ADB-system inom tillsynsområdet MI-01 på att införas. Utredningens motivering om nytan av att ha kvar detta system är oklar. Om huvuddelen av tillsynen förs över till hälsovårdsnämnd kommer den effektivitetsvinst som MI-01 är tänkt att ge till stor del att gå förlorad. Det kan inte vara rationellt att bygga vidare på ett ADB-system där sista länken i informationsflödet utgörs av telefon-

kontakt mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd.

3.9.8 Stockholms kommun: Införandet av datasystemet MI-01 bör påskyn-
das så att ett fungerande system finns klart när den nya miljöskyddslagen trä-
der i kraft.

3.9.9 Storumans kommun: MI-01 måste som ett led i tillsynsarbetet snabbt
införas inom varje län. — — —

3.9.10 Södertälje kommun: Utbytet av erfarenheter från tillsynssidan har hit-
tills nästan undantagslöst saknats, vilket är en allvarlig brist i nuvarande till-
synsarbete. Kommunen anser att tillsyns- och analysrapporter som under
årens lopp samlats hos länsstyrelserna blir utvärderade och sammanställda så
att i framtiden mer ändamålsenliga kontrollprogram kan utarbetas. Här vill
kommunen framhålla att det är väsentligt att uppbyggnaden av MI-01-
systemet utformas på sådant sätt att systemet inte bara blir en länsstyrelsean-
gelägenhet utan att även hälsovårdsnämnderna får tillgång till systemet och
dess lagrade uppgifter.

3.9.11 Täby kommun: Det datasystem som är under uppbyggnad och som är
avsett att underlätta och effektivisera tillsynen — MI-01 — är anpassat till
den gällande lagstiftningen och betjänar därför länsstyrelserna. Ett naturligt
krav är att en ändring sker så att även hälsovårdsnämnderna får tillgång till
MI-01 genom terminaler i kommunerna samt genom den anpassning som i
övrigt kan bli nödvändig.

3.9.12 Stockholms läns landsting: — — — tillstyrker vidare att miljövärdens
informationssystem MI-01 snarast byggs ut och införs i alla län.

3.9.13 Statistiska centralbyrån: — — — vill framhäva vikten av att jämfö-
relser och översikter tas fram som ett underlag för att välja miljöskyddsåtgär-
der och utvärdera deras effekter. Statistik över miljöfarliga anläggningar,
emissioner och avfall är en del i ett sådant underlag. För att sådan informa-
tion skall kunna erhållas från MI-01 krävs att MI-01 omfattar samtliga län,
att alla anläggningar som har en påvisbar miljöstörande effekt ingår samt att
såväl flöde som halt och drifttid inrapporteras. På alternativa uppgiftsinsam-
lingar måste samma krav ställas.

3.10 Övriga frågor

3.10.1 Kammarrätten i Stockholm: Enligt 41 § miljöskyddslagen har konces-
sionsnämnden befogenhet att i vissa fall ingripa mot miljöfarlig verksamhet
genom förbud eller föreskrift om försiktighetsmått. För överträdelse av såda-
na beslut har i 45 § nu gällande lydelse stadgats böter eller fängelse. Enligt ut-

redningens förslag skall vid sådan överträdelse i stället för straff eller därutöver påföras miljöskyddsavgift. Koncessionsnämnden kan däremot inte stadga vite i dessa fall.

Utredningen har inte föreslagit någon ändring av koncessionsnämndens befogenheter enligt 41 §.

Enligt kammarrättens mening bör koncessionsnämndens egentliga uppgift vara att meddela beslut om tillstånd och villkor i förprövningsärenden m. m., inte att i konkurrens med länsstyrelserna meddela beslut om ingripanden av i stort sett samma slag som vanligen förekommer med stöd av 40 § miljöskyddslagen och tillämpliga bestämmelser i hälsovårdsstadgan.

Enligt vad kammarrätten inhämtat tillämpas 41 § nästan aldrig i praktiken.

Kammarrätten föreslår att bestämmelsen i 41 § utrensas ur miljöskyddslagen. Den initiativrätt, som tillkommer statens naturvårdsverk enligt detta lagrum och som kammarrätten tidigare berört, synes med fördel i stället kunna utövas genom anmälan till länsstyrelsen om behov av ingripande med stöd av 40 §.

3.10.2 Statens naturvårdsverk: Uttrycken allmänna intressen i 38 § och allmän synpunkt i 39 § föreslås utgå. Detta tillstyrker naturvårdsverket.

3.10.3 Länsstyrelsen i Blekinge län: — — — delar utredningens uppfattning att samordning av kontrollen av omgivningspåverkan (s. k. recipientkontroll) är en regional uppgift, som liksom hittills bör ankomma på länsstyrelsen. — — —

3.10.4 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsens roll i tillsynssystemet tillstyrks. Bland annat med hänsyn till bristen på personal för tillsyn upplevs förutsättningarna för länsstyrelsen att bedriva ändamålsenlig teknisk tillsyn på större komplicerade processindustrier som begränsade. Förslaget att inrätta en central enhet vid naturvårdsverket för tillsyn bl. a. på cellulosaindustrin och den tyngre kemiska industrin är därför rimligt. Det är dock tveksamt om detta bör genomföras innan man tagit ställning till organiserandet av ett "AB Svensk Miljökontroll". Länsstyrelsen bedömer som ändamålsenligt att ett sådant besiktningorgan för mätning och teknisk kontroll i första hand inrättas till stöd för länsstyrelsens och hälsovårdsnämndernas administrativa tillsyn. Detta är inte enbart en resursfråga. Fördelarna med en sådan organisation är också att den kan åstadkomma enhetlighet i mätning-, redovisnings- och utvärderingshänseende, vilket också ökar värdet i det framtida nyttjandet av miljövårdens datasystem MI-01. Den kan alltså metodiskt bidra till ett allt bättre kunskapsunderlag för administrativa beslut i olika miljöskyddsärenden.

— — — För att nå ett bättre resursutnyttjande på länsnivå vill länsstyrelsen föreslå att läns hälsovårdskonsulenten nu införlivas med naturvårdsenhe-

ten. För detta talar det nära sambandet mellan hälsovårdsnämnder och länsstyrelse i den nya tillsynsorganisationen, liksom behovet av förstärkt miljömedicinsk bevakning, hanteringen av frågor om hälso- och miljöfarliga ämnen m. m.

3.10.5 Centralorganisationen SACO/SR: — — — delar utredningens uppfattning att samordningen av kontrollen av omgivningspåverkan, s. k. recipientkontroll, är en regional uppgift och att denna liksom hittills bör ankomma på länsstyrelsen.

3.10.6 Kalix kommun: Med hänsyn till den enorma betydelse erfarenhetsåterföring och epidemiologiskt arbete haft för uppmärksammandet av miljörisiker såsom fenoxisyror, bly i bensin, asbest, radon m. fl. vore det av värde om länsläkarorganisationens resurser liksom länsstyrelsens resurser inkopplades i arbetet. 38 § miljöskyddslagen bör utformas i enlighet härmed.

4 Påföljdssystemet

4.1 Allmänna synpunkter

Miljöskyddsutredningens förslag om en allmän åtstramning av påföljdssystemet får ett i stort sett positivt mottagande. Dock riktar många remissinstanser kritik mot särskilt den tekniska utformningen av påföljden miljöskyddsavgift. Vidare anser instanserna allmänt att åtalspreskriptionstiden för brott mot miljöskyddslagen bör förlängas till tio och inte fem år som utredningen föreslagit. Dessutom finns det remissinstanser som menar att den föreslagna rapporteringsskyldigheten är alltför långtgående.

4.1.1 Riksrevisionsverket: Målsättningen med översynen har i fråga om påföljdssystemet varit att komplettera det nuvarande sanktionssystemet i miljöskyddslagen med bestämmelser som bättre kan förmå potentiella överträdare att avstå från en otillåten handling. Utredningen föreslår här bl. a. vissa förändringar vad avser straffpåföljden. RRV har ingen erinran mot utredningens förslag i denna del.

4.1.2 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden instämmer i utredningens bedömning — — — att ML:s nuvarande sanktionssystem inte har tillräckligt avhållande verkan och att påföljden vid en överträdelse bör kunna bestämmas så att överträdelsen framstår som olönsam. Enligt nämndens mening följer emellertid inte härav att överträdelserna av ML:s regelsystem bör avkriminaliseras. Såsom närmare utvecklas nedan bör i stället nuvarande straffbestämmelser bibehållas men göras mer effektiva, där så är befogat, och dessutom kompletteras med skyldighet att i vissa fall erlagga s. k. miljöskyddsavgift.

Tanken med en miljöskyddsavgift, som bestämmes med beaktande av den vinning som överträdelsen medfört för utövaren av en miljöfarlig verksamhet, anser koncessionsnämnden vara riktig.

Enligt koncessionsnämndens mening bör ML:s påföljdssystem omfatta två från varandra fristående reaktionsformer: dels straffbestämmelser med sådan utformning att de kan antagas verka effektivt avhållande i förhållande till "normala" överträdelser, dels därutöver en särskild miljöskyddsavgift som skall uttagas vid överträdelser av vinningstyp och är avsedd att eliminera vinningen och därigenom minska frestelsen att begå sådana brott. Koncessionsnämnden anser för sin del inte att det ligger något stötande i att för samma brott kunna tillgripa två skilda samhällsreaktioner; avsikten med miljöskyddsavgiften är att förhindra att någon genom brott bereder sig en orättmätig vinning, och avgiften tjänar sålunda samma syfte som förverkandebestämmelser har vid vissa andra brott av vinningstyp.

De "vanliga" straffbestämmelserna bör givetvis handhas av de allmänna åklagarna och domstolarna. I fråga om miljöskyddsavgiften synes däremot utredningens förslag att naturvårdsverket skall föra talan vid koncessionsnämnden innebära betydande fördelar, inte minst från bevisningssynpunkt, och nämnden ansluter sig därför till detta förslag. — — —

4.1.3 Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning: Stiftelsen har intet att erinra mot de strängare rättsreglerna vid överträdelse av lagen. — — —

4.1.4 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — tillstyrker i stort utredningens förslag till ändrat påföljdssystem, och noterar med särskild tillfredsställelse att överträdelser skall kunna leda till påföljd utan att man visat att allmän eller enskild rätt kränkts. — — —

Utredningens förslag om miljöskyddsavgift är betydligt mer genomarbetat än miljökostnadsutredningens förslag om avgifter på s. k. överutsläpp. Frågor om avgiftens storlek kunde dock belysts utförligare.

4.1.5 Länsstyrelsen i Uppsala län: — — — Vad däremot gäller frågan om införande av olika sanktioner i form av avgifter etc. torde dessa sakna allmänpreventiv betydelse eftersom de problem som förekommer huvudsakligen är av tillfällig eller oförutsedd natur. I första hand gäller det att lösa ett problem. Detta betyder dock inte att lagens sanktionsbestämmelser är överflödiga. I fall av åsidosättande eller uppenbar underlåtenhet måste ett effektivt ingripande från samhället kunna ske. En förlängning av preskriptionstiden för miljöbrott är enligt länsstyrelsens uppfattning synnerligen angelägen eftersom möjligheterna att bevisa att brott föreligger både är resurskrävande och tidsödande. — — —

4.1.6 Länsstyrelsen i Östergötlands län: — — — delar helt utredningens uppfattning att påföljden vid brott mot miljöskyddslagen måste avsevärt

skärpas. I utredningen föreslås att detta skall ske genom införande av s. k. miljöskyddsavgift. — — —

4.1.7 Länsstyrelsen i Kronobergs län: — — — delar uppfattningen att påföljden vid brott mot miljöskyddslagen måste ändras för att få brottsförebyggande effekt.

4.1.8 Länsstyrelsen i Gotlands län: Till utgångspunkt för en diskussion om påföljd vid överträdelse av ML är det angeläget fastslå att kontroll av miljöfarlig verksamhet även fortsättningsvis måste bygga på ett ömsesidigt förtroende mellan myndighet och industri. För det fåtal utövare av industriell verksamhet som inte anses ha erforderligt miljöansvar bör emellertid finnas sådan påföljd som avskräcker från brott mot meddelade föreskrifter. Den föreslagna miljöskyddsavgiften synes ur denna synpunkt fylla ställda krav.

4.1.9 Länsstyrelsen i Blekinge län: — — — delar helt utredningens uppfattning att påföljdssystemet vid brott mot miljöskyddslagen måste förstärkas. Vad gäller straffpåföljd enligt miljöskyddslagen anser länsstyrelsen, främst med hänsyn till att effekterna av utsläpp i den yttre miljön ej sällan kan fastställas förrän efter ett flertal år, att preskriptionstiden bör utsträckas till 10 år.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i 45 § om miljöskyddsavgift för överträdelse av förbud mot miljöfarlig verksamhet och underlåtenhet att iaktta förprövningsplikt samt för åsidosättande av villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av miljöskyddslagen.

För att avgiften skall kunna uppfylla det angivna syftet krävs att den i klara fall av överträdelse snabbt kan tas ut av utövaren av den miljöfarliga verksamheten. Det är därför nödvändigt att förutsättningar ges för en effektiv tillämpning av den föreslagna 45 § miljöskyddslagen. Länsstyrelsen delar därför utredningens förslag om att koncessionsnämnden — med sin erfarenhet av bedömningar på miljöskyddsområdet — bör vara beslutande organ i frågor om miljöskyddsavgift.

Länsstyrelsen har tidigare i yttrande över kostnaderna för miljövården (SOU 1978:43) avstyrkt förslaget om uttagande av avgift för överutsläpp. Länsstyrelsen har därvid framfört svårigheten att tekniskt fastställa överutsläppens storlek samt att värdera ett visst överutsläpps omgivningspåverkan speciellt i kombination med andra utsläpp. Avancerad teknisk utrustning och kvalificerad personal krävs.

Länsstyrelsen anser det nödvändigt för bibehållande av allmänhetens tilltro till lagstiftningen och med stöd av densamma givna villkor att en sådan avgift — som kan ha ett klart förebyggande syfte — kan uttas för nämnda förseelser.

4.1.10 Länsstyrelsen i Kristianstads län: — — — delar utredningens uppfatt-

ning att nuvarande straffbestämmelser vid överträdelser enligt miljöskyddslagstiftningen inte är tillräckligt effektiva. Hittillsvarande erfarenheter även från flagranta fall av överträdelser tyder på att nuvarande system är uddlöst och har låg preventiv effekt.

4.1.11 Länsstyrelsen i Malmöhus län: — — — delar utredningens uppfattning att påföljden vid brott mot miljöskyddslagen måste skärpas. Införandet av en miljöskyddsavgift utgör ett lämpligt instrument för att avskräcka från överträdelser av föreskrivna utsläppsvillkor.

Det straffrättsliga systemet är dock ett nödvändigt komplement. Utredningen föreslår här att straffmaximum höjs till fängelse i två år och att åtalpreskriptionstiden förlängs till fem år. Med hänsyn till att långtidseffekten av vissa utsläpp kan vara svår att bedöma samt att verkningarna av bl. a. avfallsdeponeringar och nedgrävning av avfall kan påvisas först efter lång tid och då det av utredningstekniska skäl kan vara tidsödande att påvisa miljöbrott ansluter sig länsstyrelsen till reservanternas förslag om en preskriptionstid av 10 år.

4.1.12 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: — — — anser att erfarenheterna från de gångna årens miljöskyddsarbete klart visar att påföljden vid brott mot miljöskyddslagen måste avsevärt skärpas. Länsstyrelsen har heller i princip inget att invända mot att ett avgiftssystem införs för brott mot miljöskyddslagen. — — —

4.1.13 Länsstyrelsen i Värmlands län: Att påföljdmöjligheterna utnyttjas i mycket liten utsträckning beror framför allt på att det straffrättsliga systemet har en mindre lämplig uppbyggnad.

De straffrättsliga påföljderna är allmänt betraktade som relativt verkningsslösa. Den föreslagna skärpningen av straffsatserna vid miljöbrott och förlängningen av preskriptionstiderna vore därför välkomna förbättringar liksom införandet av ett avgiftssystem.

4.1.14 Länsstyrelsen i Västmanlands län: — — — delar utredningens uppfattning att påföljden vid brott mot miljöskyddslagen måste skärpas avsevärt. Utredningen föreslår att en miljöskyddsavgift skall tas ut när företag åsidosätter villkor i beslut eller på annat sätt bryter mot miljöskyddslagen.

Det finns inget att erinra mot denna målsättning. — — —

4.1.15 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: — — — delar utredningens uppfattning att ett effektivt påföljdssystem är en viktig förutsättning för miljöskyddsarbetet och att nuvarande system inte fungerar tillfredsställande. Utredningens förslag tillstyrks i huvudsak. — — —

4.1.16 Länsstyrelsen i Jämtlands län: — — — delar utredningens uppfatt-

ning att påföljden vid brott mot miljöskyddslagen måste avsevärt skärpas. Den föreslagna påföljdsskärpningen synes lämpligt avvägd.

Reglerna för fastställande av miljöskyddsavgifterna kan dock ytterligare bära klarläggas. Förutsättningen för en tillförlitlig och rättvis bestämning av avgiftens storlek är att pålitlig kontroll- och mätutrustning finns att tillgå. Av den anledningen är det angeläget att instrument och metoder för övervakning och mätning av miljöeffekterna utvecklas.

4.1.17 Falkenbergs kommun: Beträffande påföljdssystemet anför utredningen vikten av att påföljden för brott mot miljöskyddslagen utformas på ett sådant sätt att en överträdelse blir olönsam. Kommunen delar i princip utredningens uppfattning i detta avseende. Liksom det är viktigt att en effektiv tillsyn utövas är det viktigt att brott mot meddelade föreskrifter beivras.

— — —

4.1.18 Järfälla kommun: Även påföljdssystemet i den nuvarande miljöskyddslagen har visat sig helt otillräckligt. Klara och upprörande miljöbrott har inte bestraffats. — — — Detta visar på nödvändigheten av att straffbestämmelserna för miljöbrott skärps.

— — — Men med hänsyn till vilken tid det kan ta att upptäcka och utreda skadorna av miljöfarlig verksamhet bör preskriptionstiden förlängas till tio år.

4.1.19 Laholms kommun: — — — delar i princip betänkandets grundtanke om att straffet för ett miljöbrott skall stå i proportion till vinningen av ett sådant. Kommunen instämmer även i att preskriptionstid och straffmaximum för miljöbrott bör höjas.

Kommunen instämmer i att vid brott mot miljöskyddslagen bör böter eller avgifter kunna uttas av juridiska personer, men är av den uppfattningen att dessa bör utdömas av domstolarna liksom tidigare och att koncessionsnämnden bör bibehållas som ett organ för teknisk och miljömässig prövning av miljöfarlig verksamhet.

4.1.20 Lysekils kommun: — — — delar utredningens uppfattning att miljöskyddslagstiftningens påföljdssystem bör skärpas. Kommunen vill också ansluta sig till förslaget om införande av en s. k. miljöskyddsavgift som ersättning för bötesstraff. Att straffmaximum höjs till fängelse i två år och åtalspreskriptionstiden förlängs till fem år synes — — — ej vara tilltaget i överkant.

4.1.21 Karlskoga kommun: — — — Till skillnad från tidigare skall — — — ansvar kunna utkrävas även av juridisk person. Detta får anses vara en klar fördel jämfört med tidigare då ansvaret endast varit riktat mot fysisk person. Man behöver då inte efterforska i samma omfattning vem som varit

närmast ansvarig för överträdelsen.

Den avgift som föreslås för överutsläpp kan vara svår att tillämpa.

— — —

4.1.22 Nyköpings kommun: — — — Utredningen föreslår en rad positiva förbättringar i syfte att få ett effektivare sanktionssystem. Med hänsyn till erfarenheterna från bl. a. det som inträffade vid BT Kemi i Teckomatorp, borde dock utredningen ha lagt fram ett förslag om skärpning i brottsbalken. Av samma skäl är den föreslagna höjningen av straffmaximum till fängelse i två år att betrakta som alltför mild straffskärpning.

4.1.23 Strängnäs kommun: Utredningen föreslår som straffsanktion dels uttagande av miljöskyddsavgifter, dels böter eller fängelse. Kommunen har inget att invända emot föreslaget system med särskilda miljöskyddsavgifter, som därigenom direkt kan ställas i relation till miljööverträdelsens ekonomiska vinning. Kommunen finner även att utredningens förslag om 5 års preskriptionstid för miljööverträdelser vad avser särskild miljöavgift kan anses som rimlig.

4.1.24 Växjö kommun: Enligt spridd uppfattning är de administrativa och straffrättsliga påföljder som miljöskyddslagens sanktionssystem inrymmer alltför milda. I synnerhet har de milda straffdomar som meddelats i vissa fall uppfattats som närmast utmanande. Åtgärder för skärpning av påföljderna kan därför förväntas få stöd i den allmänna rättsuppfattningen.

4.1.25 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: Utredningens förslag till skärpning av sanktionerna vid överträdelse mot miljöskyddslagstiftningen tillstyrkes. — — —

4.1.26 Svenska kommunförbundet: — — — tillstyrker att brottsbalkens bestämmelser om skydd för miljön ses över med målet att precisera straffbar, miljöfarlig verksamhet. Vidare förutsätts att utredningsarbetet kring miljöskyddsavgifter fortsätter så att det klarläggs om en sådan avgift lämpligen bör komplettera nuvarande bötesstraff, och vilken effekt en sådan avgift kan få på miljövårdsarbetet. — — —

Preskriptionstidens längd är givetvis också av betydelse för påföljdssystemets effektivitet som hjälpmedel i miljöskyddet. Förbundet är medvetet om att frågan om preskriptionstidens längd är komplicerad med hänsyn till både principiella och praktiska skäl men menar att frågan bör ytterligare övervägas.

4.1.27 Svenska naturskyddsföreningen: Utredningens förslag att något rekvisit om kränkning av allmän eller enskild rätt inte skall uppställas, vare sig i fråga om miljöskyddsavgift eller i fråga om straff tillstyrks av föreningen.

4.1.28 Centralorganisationen SACO/SR: — — — delar helt utredningens uppfattning att påföljdssystemet vid brott mot miljöskyddslagen måste förstärkas. Vad gäller straffpåföljd anser förbundet att, främst med hänsyn till att effekterna av utsläpp i den yttre miljön ofta inte kan fastställas förrän efter ett flertal år, preskriptionstiden bör avsevärt förlängas med hänsyn till sena effekter.

4.1.29 Lantbrukarnas riksförbund: — — — finner det märkligt att utredningen som motiv för skärpning av påföljdssystemet använder sig av det förhållandet att så få personer har fällts till ansvar för brott mot miljöskyddslagen i det nuvarande systemet. Detta argument borde rätteligen höra hemma i diskussionen om tillsynsmyndigheten och dess resurser och inte i första hand i avsnittet om påföljdssystemet. De allvarliga händelser som inträffat bl. a. vid BT Kemi motiverar enligt LRFs uppfattning vissa skärpningar. Förbundet vill därför inte motsätta sig den utökning av såväl möjligt fängelsestraff som utsträckning av åtalspreskriptionstiden som utredningen föreslagit. Enligt LRFs uppfattning är den föreslagna miljöskyddsavgiften riktig till sin princip men förbundet finner många oklarheter i det föreslagna systemet och ifrågasätter om utredningen verkligen lyckats föreslå ett system som garanterar rättssäkerheten hos den enskilde och undanröjer risken för godtycklig behandling.

4.1.30 Vattenvärnet: En skärpning av påföljdssystemet torde vara nödvändig. Administrativa avgifter av påföljdsnatur kan inge oro ur rättssäkerhetssynpunkt. Utredningens förslag om miljöskyddsavgifter synes dock vara omgärdat med så många garantier ur rättssäkerhetssynpunkt att dylika betänkligheter får vika. Tanken att det icke får löna sig att överträda miljöskyddsregleringar är riktig och måste nu förverkligas.

4.1.31 Stockholms läns landsting: Utredningen föreslår skärpta påföljder för överträdelse mot miljöskyddslagen, och landstinget har ingen anledning att motsätta sig dessa förslag. Utredningens redogörelse för hur mildt det nuvarande påföljdssystemet verkat och inte minst beskrivningen av händelserna vid BT Kemi tyder på att sanktionerna inte längre svarar mot det allmänna rättsmedvetandet.

Utredningen föreslår att sanktionssystemet utvidgas med en miljöskyddsavgift på upp till 25 000 kr. per dygn som överträdelsen pågår, eller det högre belopp som motsvarar det ekonomiska utbytet av överträdelsen. Avgiften har flera fördelar framför ett bötesystem. Dels kan den drabba även juridiska personer, dels kan den bli så stor att företaget får ett ekonomiskt incitament att sluta med föroreningen.

Förslaget svarar mot en utveckling mot avkriminalisering och avgifter inom andra områden, t. ex. trafiken, och kan i princip tillstyrkas. Industrins representant i utredningen pekar dock på flera tekniska brister i förslaget.

som motiverar att det ytterligare övervägs innan det blir lagfäst. Landstinget finner denna försiktiga hållning väl motiverad.

4.1.32 Kalmar läns naturvårdsförbund: — — — välkomnar förslaget på straffskärpning. Det skall inte under några omständigheter löna sig ekonomiskt att bryta mot lagen. Preskriptionstiden som föreslås bli 5 år anser vi vara för kort, minst 10 år måste den vara.

4.1.33 Utvecklingsfonden i Gotlands län: — — — anser att man bör — — — stimulera till frivilliga skyddsåtgärder genom information och utökat samarbete med företagen i syfte att förebygga oavsiktliga överträdelser. Det är enligt vår mening lämpligt att börja med en inkörningstid av förprövnings- och tillsynsverksamheten så att erfarenheter av dessa verksamheter kan ligga till grund för ett omarbetat påföljdssystem.

4.1.34 Naturvårdsdirektörers förening: — — — delar helt utredningens uppfattning att påföljden vid brott mot miljöskyddslagen måste avsevärt skärpas. — — —

4.2 Miljöskyddsavgift som påföljd

Miljöskyddsutredningens förslag att införa påföljden miljöskyddsavgift för att göra en lagöverträdelse olönsam och i syfte att kunna kräva ut ansvar även av andra än fysiska personer hälsas med tillfredsställelse av ett stort antal remissinstanser. Såsom framgår av detta och följande avsnitt har många instanser emellertid kritiska synpunkter på den tekniska lösningen. Ett mindre antal av de hörda är kritiska mot förslaget av principiella skäl.

Se 45 och 46 §§ ML i utredningens lagförslag.

4.2.1 Justitiekanslern: — — — Liksom utredningen anser jag att starka skäl talar för införandet av en avgiftspåföljd av detta slag.

Liknande avgifter kännetecknas vanligen av en långtgående schablonisering. — — — Utredningen har i stället strävat efter höggradig individuell anpassning. Följden har blivit ganska krångliga regler, som kan befaras visa sig svåra att praktisera. Jag kan — — — peka på att det kan vara nog så besvärligt att utreda och bedöma ett företags ekonomiska förhållanden — — —.

Avgiftspåföljden är baserad på tanken att överträdelser alltid skall vara olönsamma för företaget. Påföljden har emellertid den eftersträfvade avhållande effekten endast om företaget är "solvent", dvs. har ekonomisk möjlighet att erlägga den utdömda avgiften. BT Kemi-fallet visar att man måste räkna med att det finns företag, som åsidosätter villkor och föreskrifter och som, när överträdelserna väl uppdragas, visar sig vara konkursmässiga. Det kan mycket väl vara så att företaget avsiktligt driver sin ekonomi i botten för

att undgå de ekonomiska följderna av den otillåtna miljöförstörelsen — i BT Kemi-fallet rörde det sig om återställningskostnader om tiotals miljoner kr.

Utredningen har inte tagit upp det nu antydda problemet till undersökning och diskussion. Jag utgår från att ämnet måste tas upp vid det fortsatta utredningsarbetet.

4.2.2 Riksåklagaren: De nutida kriminalpolitiska strävandena går ut på en avkriminalisering av de områden där så är möjligt. Införandet av avgifter som sanktion är av stor principiell betydelse inte minst för att uppnå enhetlighet vid bedömningen och för att med ett strikt ansvar för överträdelse komma åt ett allvarligt åsidosättande av samhällets krav. — — —

Den av miljöskyddsutredningen föreslagna ordningen innebär en långt gående depenalisering. Fråga är — — — dels om miljöskyddslagens område — — — är lämpat för en depenalisering på föreslaget sätt, dels om tiden kan anses mogen för en så genomgripande förändring av sanktionssystemet på detta avgränsade område. — — — Vad utredningen framlägger i form av ett förslag har av utredningen om kostnaderna för miljövården i slutbetänkandet (SOU 1978:43) Miljökostnader ansetts böra bli föremål för ytterligare utredning. I justitiedepartementets promemoria (Ds Ju 1978:5) Företagsböter har skett en kartläggande undersökning om korporativt ansvar och dragits upp riktlinjer för ett eventuellt lagstiftningsarbete på området.

Såsom utredningen konstaterar måste sanktionssystemet under den tid miljöskyddslagen tillämpats sägas ha varit tämligen ineffektivt. Svårigheterna att upptäcka och beivra brott har varit avsevärda. Det objektiva kränkingsrekvisitet har varit svårtolkat. Även det subjektiva rekvisitet har vållat svårigheter. Det föreslagna avgiftssystemet med ett närmast strikt ansvar skulle enligt min mening medföra betydande fördelar. Detta gäller inte minst i fråga om effektivitet. Med den föreslagna förstärkningen i fråga om tillsynen skulle upptäckt av en överträdelse kunna ske på ett tidigt stadium. Beslutet om avgiftens storlek och omfattning i övrigt skulle läggas på ett enda genom sin sammansättning väl kvalificerat och domstolsliknande organ. En betydande fördel skulle slutligen vara att en avgift skulle kunna drabba inte en enskild person utan det företag, vari vinsten uppkommit, med stor kraft. Utredningens förslag ger emellertid i vissa avseenden anledning till tvekan. Flera av de statsåklagare som haft att yttra sig över utredningens förslag har med skärpa tagit avstånd från avgiftssystemet. — — —

Förslaget om beräkningsgrunderna för avgiftens storlek synes vagt. Med nuvarande mätningmetoder och den mängd särskilda omständigheter som kan påverka mätningens resultat torde svårigheter föreligga att bestämma ett överutsläpps storlek. Att beräkna den vinning en överträdelse kan ha medfört förefaller även det förenat med osäkerhet. Eftersom avgiften skall bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet blir prövningen även diskretionär. Dessa svårigheter, som redan förutsetts av utredningen, torde emellertid i mycket kunna antagas vara av övergående natur.

Vad som i viss mån talar emot en depenalisering på grundval av enbart det föreliggande delbetänkandet är att den nuvarande lagstiftningen tillämpats under en relativt kort tid och att det först nu är möjligt att sammanställa de erfarenheter man kunnat dra av tillämpningen. En effektivisering av straffbestämmelserna är enligt min mening möjlig att genomföra genom främst ett borttagande av kränkingsrekvisitet samt en höjning av straffmaximum med en därav följande förlängning av preskriptionstiden. Jag vill i samma syfte även framföra tanken på en uppdelning av brott mot miljöskyddslagen i grovt brott och ordinärt brott. I sådant fall skulle kränkingsrekvisitet kunna bibehållas som ett kriterium på grovt brott. För sådant brott är en höjning av straffmaximum till fängelse i högst två år angelägen. Om man stannar för att avgränsa det straffbara området på sätt som föreslagits i betänkandet bör — för att lagstiftningen skall få önskad effektivitet — det subjektiva rekvisitet bibehållas i oförändrad omfattning.

— — — Det framstår som ytterst angeläget att med ledning av hittills vunna erfarenheter och kunskaper motverka miljöförstörelsen. Enbart strafflagstiftningen torde inte ens med de av mig antydda ändringarna kunna bli ett tillräckligt effektivt och återhållande instrument. Däremot finner jag utredningens grundtanke bärande, att en överträdelse ej skall kunna framstå som lönande för utövaren av den miljöfarliga verksamheten. Även med beaktande av de av mig ovan nämnda utredningarna om miljökostnader och företagsböter samt de av mig berörda svårigheterna av praktisk-teknisk natur framstår således skälen för ett antagande av utredningens förslag som så starka att jag anser mig böra biträda förslaget. Samhällets möjligheter till ett effektivt ingripande synes ej heller böra skjutas på framtiden. Förslaget bör därför i denna del läggas till grund för lagstiftning.

4.2.3 Svea Hovrätt: — — — anser att om en effektivisering av miljöskyddslagens sanktionssystem skall uppnås bör ansvaret — såsom utredningen funnit — läggas på utövaren av den miljöfarliga verksamheten. Enligt hovrättens uppfattning får ett system med miljöskyddsavgifter godtagas. — — —

4.2.4 Kammarrätten i Stockholm: — — — har liksom utredningen den uppfattningen att nuvarande sanktionssystem måste förstärkas för att vidmakthålla tilltron till miljöskyddslagstiftningens effektivitet. De skäl utredningen anfört till stöd för sitt förslag att införa miljöskyddsavgift är dock enligt kammarrättens mening ej tillräckliga för att uppväga påpekade nackdelar.

Kammarrätten har erfarenheter av flera olika typer av administrativa avgifter, särskilt skattetillägg och förseningsavgifter enligt taxeringslagen. Erfarenheterna är ej odelat positiva. Avgifterna är i och för sig inte svåra att beräkna men tillämpningen har ändå medfört problem. — — —

Vad utredningen anfört om det nuvarande straffsystemets bristande effektivitet och de skäl som åberopats för att införa ett system med sanktioner genom avgifter synes i lika hög grad kunna gälla vårt straffrättsliga system i

stort. Problemen synes vara desamma vad gäller s. k. ekonomisk brottslighet. Dessa problem torde böra lösas i ett större sammanhang och inte genom införande av avgifter på skilda områden. I synnerhet bör man inte införa en sådan avgift av helt ny typ som utredningen föreslagit. I avbidan på en lösning i större sammanhang borde det enligt kammarrättens mening gå att nå en viss effekt genom den föreslagna höjningen av strafflatituden i miljöskyddslagen och därav följande längre preskriptionstider i kombination med effektivare tillsyn och kontroll. Den aviserade översynen av brottsbalken kan möjligen också leda till förbättringar. Även den i 17 b § föreslagna bevisregeln torde få en viss betydelse.

Med hänsyn till det anförda avstyrker kammarrätten förslaget om miljöskyddsavgift.

4.2.5 Rikspolisstyrelsen: — — — tillstyrker ett påföljdssystem med miljöskyddsavgifter i väsentlig omfattning. — — —

4.2.6 Brottsförebyggande rådet: — — — avstyrker den form av administrativa avgifter som utredningen föreslår. BRÅ anser att det från kriminalpolitisk synpunkt inte är motiverat att depenalisera vissa överträdelser av ML:s bestämmelser. Ett avgiftssystem på miljövårdsområdet bör endast komplettera ett straffrättsligt ansvar. Det föreslagna avgiftssystemet är enligt BRÅ behäftat med en rad oklarheter och brister och står i strid mot flera av de allmänna principer som BRÅ anser bör vara vägledande vid en depenalisering. Förslaget till avgiftssystem synes vidare enligt BRÅ innebära att ett slags korporativt ansvar införs i svensk rätt utan de överväganden av principiell och praktisk natur som skulle behövas för en sådan reform. Med hänsyn till att denna fråga utreds inom justitiedepartementet anser BRÅ att ett system av den art utredningen föreslår f. n. ej skall genomföras. BRÅ ställer sig där emot i princip positivt till en fortsatt utredning av förutsättningarna för att införa ett avgiftssystem.

— — — En önskad effektivisering av sanktionssystemet bör — — — inte vara ett tillräckligt skäl för depenalisering. Kan en effektivisering inte komma till stånd på annat sätt kan man i stället överväga att utnyttja både ett straffrättsligt ansvar och ett avgiftssystem.

— — — Beräkningen av vinningen kommer säkerligen att innebära en rad svårigheter. — — —

Utredningen behandlar inte frågan om hänsyn vid beräkningen av avgiftens storlek skall tas till eventuella skadestånd enligt ML eller kostnader för återställande av förstörd miljö. Utredningen nämner inte heller om skattemässiga hänsyn skall tas vid bestämmandet av vinningen. — — —

BRÅ anser vidare att utredningen ställer upp alltför vida ramar för bedömningen av om avgiften skall tas ut eller ej. — — —

En av svagheterna med företagsböter kan enligt BRÅ vara den möjlighet företaget har att byta identitet eller genom andra skentransaktioner undgå

ansvar. — — — Utredningen går inte in på frågan om förutsättningar finns för att genom bestämmelser i ML söka motverka sådana transaktioner utan förutsätter att överträdelserna i sådana fall är av sådan beskaffenhet att de kunnat medföra betydande kränkning av miljöskyddsintresse. I sådana fall bör enligt utredningen straffansvar kunna utkrävas av den fysiska person som är direkt ansvarig. Denna slutsats är emellertid enligt BRÅ mycket osäker. — — —

En annan icke behandlad risk med företagsböter kan även vara att det inte blir företagsledningen eller företagsägarna som främst drabbas av sanktionen utan att kostnaderna övervältras på arbetstagare och konsumenter.

BRÅ anser att dessa och andra svagheter med korporativt ansvar på miljöskyddsområdet bör utredas innan ett sådant ansvar införs. — — —

Mot bakgrund av det anförda avstyrker BRÅ att administrativa sanktioner införs i den form utredningen föreslår. — — —

4.2.7 Statskontoret: — — — har tidigare i annat sammanhang uttryckt sin tveksamhet till s. k. överutsläppsavgifter, som tas ut vid varje konstaterat fall av överutsläpp. — — —

Miljöskyddsutredningen föreslår, att avgiften skall prövas i efterhand under domstolsliknande former i koncessionsnämnden och bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Med denna utformning av avgiftssystemet är statskontoret nu berett att tillstyrka förslaget inklusive förslaget om överutsläppsavgifter. Tillämpningsproblem kommer att finnas, men det är också möjligt, att sanktionssystemet tvingar fram ökade insatser och därmed snabbare utveckling inom mät- och analysmetodområdet.

4.2.8 Riksrevisionsverket: Den grundläggande tanken i denna del är att miljöskyddslagen skall få en sådan utformning att en överträdelse skall framstå som klart olönsam i jämförelse med kostnaderna för att följa med stöd av lagen meddelade förbud, villkor eller föreskrifter. Utredningen föreslår därför att en miljöskyddsavgift införs. Även miljökostnadsutredningen har — — — föreslagit att en särskild avgift skall införas för att minska de s. k. överutsläppen.

Skillnaden i sak mellan de två utredningarnas förslag gäller såväl avgifternas storlek som formerna för avgiftsbesluten. Om avgifter skall användas som ett ekonomiskt styrmedel i enlighet med miljökostnadsutredningens förslag, bör avgiften för utsläpp vara känd på förhand. Miljöskyddsutredningen tycks dock mera se avgiften som en del i ett påföljdssystem. Avgiften kan därför enligt detta förslag mycket väl sättas i efterhand och då också tillåtas variera utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I detta system kan också avgift utgå vid brott mot fastlagd administrativ ordning, t. ex. att förprovningssplikten inte uppfyllts.

RRV har yttrat sig över miljökostnadsutredningens förslag — — —. Verket anförde då att flera problem var förbundna med införandet av en över-

utsläppsavgift och förordade därför en närmare utredning. Det kan konstateras att flera av de i detta yttrande nämnda problemen inte torde gälla den av miljöskyddsutredningen föreslagna avgiften. Detta system torde därför vara lättare att införa. Å andra sidan kommer en sådan avgift sannolikt att innebära att en något större del av tillsynsmyndigheternas resurser måste användas för att administrera avgiften.

Utgångspunkten för båda avgiftsförslagen har varit att minska överutsläppen. Om problemen med överutsläppen bedöms kräva en snabb lösning, anser RRV mot bakgrund av vad som nyss sagts att miljöskyddsutredningens avgiftsförslag är att föredra.

4.2.9 Fiskeristyrelsen: Ett påföljdssystem, som medger kännbara ekonomiska vidräkningar, synes i många fall vara det enda sättet att ge miljöskyddsfrågorna dignitet hos de industrier som är obenägna att bära sitt samhällsansvar. I likhet med vad som förs fram i betänkandena från såväl miljökostnadsutredningen som miljöskyddsutredningen anser styrelsen att straff och avgift skall finnas sida vid sida. Beträffande avgiftssystemets utformning avsluter sig styrelsen i princip till det framförda förslaget.

4.2.10 Statens naturvårdsverk: — — — Någon tvekan om att en avgift skulle vara ett effektivt styrmedel i detta fall råder knappast. Naturvårdsverket vill därför — — — tillstyrka införandet av något slags miljöskyddsavgift.

Naturvårdsverket förespråkar ett avgiftssystem på miljökostnadsutredningens grunder, dvs. ett system som i största möjliga utsträckning bygger på att vissa på förhand bestämda avgifter utgår oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet. — — —

Risken med ett avgiftssystem av den typ miljöskyddsutredningen föreslår är att stora resurser hos naturvårdsverket och koncessionsnämnden binds vid administration och prövning av avgifterna. Den enkelhet som miljökostnadsutredningen eftersträvat i fastställandet av avgiftens storlek går helt förlorad i miljöskyddsutredningens förslag.

Det kan vidare föreligga risk för att förorenarnas ansträngningar mer inriktas på att argumentera för låga eller inga avgifter än på att försöka förhindra respektive avhjälpa överutsläpp och andra förseelser.

Enligt naturvårdsverkets uppfattning fyller utredningens avgiftsförslag inte de krav man på sikt kan ställa på ett effektivt system med tonvikt lagd på förebyggande effekter.

Inte desto mindre måste verket konstatera att utredningens förslag innebär väsentliga förbättringar jämfört med nuvarande bötesystem. Ofta svårbevisbara rekvisit som uppsåt eller oaktsamhet samt risk för kränkning av allmän eller enskild rätt föreslås slojade. Genom att avgiften föreslås belasta i första hand utövaren av miljöfarlig verksamhet (den juridiska personen) torde avgifterna kunna göras betydligt mer kännbara än nuvarande personliga böter. Väsentligt är också att rättstillämpningen överförs till de myndigheter som

har bäst kännedom om miljöskyddslagstiftningen och dess praktiska tillämpning. Andra fördelar med utredningens förslag är att miljöskyddsavgiften utgår också för brott mot förprövningsplikten och när villkor angående utformning av och tid för färdigställande av reningsanläggningar inte hålls. En stor del av inträffade överutsläpp torde ha sin orsak just i att sådana villkor inte respekteras. Vidare bör det — till skillnad mot miljökostnadsutredningens förslag som beräknas kräva en övergångsperiod på 3—5 år — vara möjligt att ganska omgående införa det avgiftssystem, som utredningen föreslår. Med hänsyn till att en snabb förbättring av nuvarande sanktionssystem är önskvärd är naturvårdsverket villigt att i huvudsak tillstyrka att utredningens förslag tillämpas under en övergångsperiod.

En ny utredning bör snarast tillsättas för att få fram ett avgiftssystem med en mer förebyggande karaktär enligt miljökostnadsutredningens principer.

— — —

4.2.11 Kommerskollegium: — — — Mycket synes emellertid tala för att behov föreligger att — — — också få till stånd ett sanktionssystem med effektivare verkan än det nu tillämpade. Rent principiellt har kollegiet inget att invända mot förslaget att tillgripa ett miljöavgiftssystem för detta syfte. Systemet synes ligga i linje med den internationellt tagna principen om förorenarens kostnadsansvar och kan i varje fall på det inhemska planet bidra till en ökad konkurrensneutralitet.

4.2.12 Statens planverk: — — — Då förslaget innebär att effektivare medel ställs till förfogande för att bekämpa brott enligt miljöskyddslagen vill planverket tillstyrka detsamma. Tillämpande av ett kännbart avgiftssystem i stället för böter kan förhoppningsvis begränsa benägenheten hos företagen att kalkylera med utgiften utan att någon förbättringsåtgärd vidtas. — — —

4.2.13 Miljöskadeutredningen: Vad angår den översyn av påföljdssystemet som sker i betänkandet, är från miljöskadeutredningens synpunkt den föreslagna miljöskyddsavgiften av särskilt intresse. — — — Mot att en sådan avgift införs synes det inte vara något att erinra. Här kan dock erinras om att — såsom ofta framhållits i den internationella debatten — ett avgiftssystem också kan tänkas fylla en viss reparativ funktion; genom avgifterna kan vissa skadelidande kompenseras som inte kan få skadestånd enligt vanliga regler, kanske därför att det skadegörande företaget inte kan identifieras med tillräcklig säkerhet eller har upphört med sin verksamhet. Sådana avgifter torde då knappast kunna begränsas till överutsläpp. Det är tänkbart att miljöskadeutredningen kommer att finna, att ett fullgott skydd för de skadelidande är svårt att åstadkomma utan att på längre sikt ett system av detta slag införs. Att utreda detta ligger visserligen knappast inom ramen för miljöskadeutredningens nuvarande direktiv, och det är över huvud taget svårt att nu säga något närmare om utredningsresultaten i detta avseende. Men under alla

omständigheter har det värde om ett avgiftssystem konstrueras med tanke på att det eventuellt i en framtid kan behöva ändras så att det också fyller en ersättande funktion.

4.2.14 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Utredningens förslag att en miljöskyddsavgift införes, som skall tas ut när det på objektiva grunder konstateras att överträdelse skett av ML:s bestämmelser, bör verksamt kunna bidra till ett bättre miljöskydd. Föreslagna regler för fastställande av miljöskyddsavgift synes också betydligt klarare, än vad som tidigare föreslagits av miljökostnadsutredningen. — — —

4.2.15 Länsstyrelsen i Östergötlands län: — — — I det fåtal fall som vederbörande ej alls är benägen att vidta rättelse kan dock påföljderna bli verkninglösa. Möjligheterna att genom besvär och kringgående manövrar fördröja förfarandet är i sådana fall ganska stora. De straffrättsliga sanktionerna, med låga bötesbelopp som trolig utgång, är ej heller avskräckande.

Mot bakgrund härav och av erfarenheterna från annan lagstiftning är införande av ett avgiftssystem en påkallad och ändamålsenlig åtgärd. Det är härvid angeläget att avgiftsbeslut kan ske så snabbt och enkelt som möjligt men naturligtvis samtidigt också på ett tillfredsställande rättssäkert sätt.

4.2.16 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Med den utformning utredningens förslag givits har utredningen uppenbart strävat efter att uppnå den effekten att en överträdelse av i förslaget angiven art måste framstå som olönsam för företagaren. Liksom utredningen finner länsstyrelsen att mycket talar för att ett avgiftssystem, bättre än nuvarande ordning, skulle verka avhållande vid merparten av de överträdelser, som i dag resulterar i bötespåföljder. De i utredningen refererade fallen får med all tydlighet anses visa att det nuvarande påföljdssystemet inte kan anses ha den avhållande verkan som önskvärt vore. Om avgiftssystemet införes måste förprövningsmyndigheterna fortsättningsvis i högre grad utforma villkor och föreskrifter med tanke på att de skall användas vid avgiftsprövning. De svårigheter som i dag föreligger att för vissa branscher, t. ex. ytbehandlingsindustrin, i samband med dispensprövningar och prövningar i anmälningsärenden precisera villkor respektive råd och anvisningar måste lösas. Som utredningen sagt får man också räkna med att både mätteknik och metoder förbättras efter hand. Oaktat att så kommer att ske torde det ändå i en del branscher under ett antal år framåt kvarstå problem av ovanstående art.

Sammanfattningsvis ställer sig länsstyrelsen positiv till införande av en miljöskyddsavgift. Vissa med avgiften sammanhängande frågor bör emellertid ytterligare utredas med sikte bland annat på att undanröja här angivna olägenheter och länsstyrelsen kan inte tillstyrka att ett avgiftssystem införes innan så skett. — — —

4.2.17 Länsstyrelsen i Kronobergs län: — — — Nuvarande påföljdssystem har en stor brist i det att straff inte kan utkrävas av juridisk person. Den föreslagna miljöskyddsavgiften är i detta avseende ett önskvärt komplement till det straffrättsliga sanktionssystemet. Om avgiften införs är det knappast nödvändigt att höja straffskalans maximum.

4.2.18 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: — — — delar utredningens uppfattning att hittillsvarande påföljdssystem inte varit effektivt för miljövården. Det föreslagna avgiftssystemet kan sannolikt få en mera avhållande effekt än det nuvarande straffsystemet. — — —

4.2.19 Länsstyrelsen i Örebro län: — — — delar i princip utredningens uppfattning men är tveksam om s. k. överutsläpp alltid kan avgiftsbeläggas. I tillståndsbeslut och andra beslut angivna gränser för utsläpp i luft och vatten är ofta satta som månadsmedelvärden eller också finns inga utsläppsnivåer angivna. Svårigheter kan därför uppstå om överutsläpp skett under någon tid. Vidare är kontroll- och mätutrustning samt mätmetoder än så länge begränsade och kommer sannolikt att vara det under lång tid framöver. Om ett misstänkt överutsläpp förnekas kan frågan om avgift knappast tas upp till behandling förrän skuldfrågan blivit klarlagd i domstol. Länsstyrelsen anser också att alla överutsläpp som orsakats av försummelse skall betraktas som brott mot miljöskyddslagen med straffsanktion även om skadan på naturmiljön är ringa. — — —

4.2.20 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Föreslagna regler för fastställande av miljöskyddsavgift är betydligt klarare än de som tidigare föreslagits av miljökostnadsutredningen. Länsstyrelsen accepterade i sitt yttrande över nyssnämnda utredning införandet av en miljöavgift vid överutsläpp under förutsättning att ett avgiftsuttag kan konstrueras och tillämpas på ett ur allmän rättvisesynpunkt godtagbart sätt.

Enligt länsstyrelsens mening föreligger dock fortfarande brister när det gäller kontroll- och mätutrustning. Det är vidare oklart hur systemet med miljöavgift skall tillämpas i vissa fall. — — —

4.2.21 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: — — — Införande av miljöskyddsavgift bör emellertid ske utan att detta avvaktas. Som har belysts i inledningen talar länsstyrelsens erfarenheter för att straffavgifter bör förutses som enstaka företeelser snarare än som ett brett tillämpat, administrativt instrument. Möjligheten att ta ut avgift i föreslagen ordning är dock befogad att införa, främst med syfte på de fall där misstanke om otillbörlig ekonomisk vinning av överträdelse eller andra särskilda behov av påföljd föreligger. — — —

4.2.22 Länsstyrelsen i Västerbottens län: — — — Ehuru länsstyrelsen som

tidigare antytts är av den uppfattningen att påföljden av brott mot miljöskyddslagen bör skäpas ställer sig dock länsstyrelsen tveksam till införande av en s. k. miljöskyddsavgift. Enligt länsstyrelsens mening löses flertalet problem genom att industrierna vid maskinhaveri eller andra störningar regelmässigt kontaktar länsstyrelsen för samråd om lämpliga åtgärder. Ett avgiftssystem skulle uppenbart motverka de öppna kontakter mellan länsstyrelse och industri som nu är rådande. — — — Det bör i lagen föreskrivas att ansökan om miljöskyddsavgift inte får inlämnas till koncessionsnämnden utan hörande av länsstyrelsen. Länsstyrelsen är vidare av den uppfattningen att det många år framöver kommer att finnas allvarliga brister i fråga om kontroll- och mätningstrustning liksom svårigheten att bedöma huruvida det är fråga om medveten överträdelse eller tillfälliga störningar. I den mån den presumtive misstänkte förnekar all skuld torde ej heller miljöskyddsavgift kunna utdömas förrän skuldfrågan blivit prövad av domstol. I den mån miljöskyddsavgift införs bör tillämpningen ske med stor varsamhet.

4.2.23 Länsstyrelsen i Norrbottens län: En gärning är ett brott endast om gärningen medför fällande dom vid allmän domstol. Genom utredningens förslag kommer således sådana överträdelser mot miljöskyddslagen som sker av oaktsamhet inte längre att vara brottslig gärning. I stället för en straffrättslig påföljd skall för sådan gärning utgå en administrativ avgift. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte en sådan ordning får en verkan som är motsatt utredningens syften.

Genom att avkriminalisera överträdelsen mot miljöskyddslagen återstår för företagaren inte någon annan återhållande faktor än den av utredningen omtalade vinningsberäkningen. Det står alltså företagaren fritt att exempelvis väga den kostnadsmissiga vinsten av en minskad skötsel och tillsyn över företagets utrustning och processer mot den miljöskyddsavgift som skulle utgå om någon överträdelse mot miljöskyddslagen skulle uppstå på grund av sådan bristande skötsel och tillsyn. Ett sådant förfarande från företagarens sida är inte fel enligt utredningens sätt att resonera. Företagaren handlar inte moraliskt fel. Huvudsaken är — något spetsigt uttryckt — att han betalar vad det kostar.

Länsstyrelsen vill emellertid inte förneka att det kan finnas behov av någon form av miljöskyddsavgift. Den främsta fördelen med en sådan avgift torde vara att den, till skillnad mot ett åtal, kan riktas mot företaget såsom juridisk person. Mot bakgrund av vad som ovan anförts om värdet av att bibehålla domstolen som medel för att visa samhällets ogillande får länsstyrelsen därför föreslå att miljöskyddslagens straffbestämmelser till sin konstruktion behållas oförändrade samt att åtgärder för att påföra någon miljöskyddsavgift får vidtas först sedan lagakraftvunnen dom på brott mot miljöskyddslagen föreligger. Härigenom undanröjs även risken för att ett företag kan påföras miljöskyddsavgift för t. ex. ett otillåtet utsläpp som skett av ren olyckshändelse eller eljest av omständigheter över vilket företaget inte råder. — — —

4.2.24 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: Fråga om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden efter ansökan av naturvårdsverket, 46 § fjärde stycket lagförslaget. LON anser att länsstyrelserna bör kunna anförtros uppgiften att göra ansökan om miljöskyddsavgift i de fall de i sin tillsyn uppmärksammat och utrett frågan om överträdelse. Länsstyrelsen förfogar över erforderlig juridisk och miljöteknisk sakkunskap. Utredningens förslag i denna del innebär enligt LON en onödig centralisering. Även om naturvårdsverket ensamt kan göra ansökan måste likväl länsstyrelsen utföra förberedelsearbetet. Att på detta sätt låta två myndigheter arbeta med samma sak innebär bl. a. samordningsproblem med risk för att prövningsförfarandet fördröjs.

4.2.25 Mjölby kommun: Den föreslagna miljöskyddsavgiften är positiv dels på grund av avgiftens storlek, dels därför att den även kan användas mot juridisk person.

4.2.26 Nora kommun: Vad gäller påföljdssystemet stöder kommunen förslaget om att ett system av miljöskyddsavgifter ersätter de nuvarande förhållandevis beskedliga bötesstraffen, som erfarenhetsmässigt inte visat sig ha den avskräckande verkan som vore önskvärt. Det måste komma att framstå som mer ekonomiskt lönsamt att följa lagen än att göra sig skyldig till lagöverträdelse.

4.2.27 Norrtälje kommun: — — — anser att miljöskyddsavgifterna är ett bättre påtryckningsmedel än nuvarande påföljdssystem.

4.2.28 Olofströms kommun: Frågan om att sätta ett pris på miljön har diskuterats flitigt under senare år och det har funnits principiella invändningar mot att ett företag så att säga skall kunna köpa sig rätten att förstöra miljön. Risken för byråkratiskt krångel har även framhållits. Den föreslagna miljöskyddsavgiften skall användas enbart vid överträdelse av ML och är därför lättare att acceptera.

Självfallet uppstår annorlunda relationer mellan utövare och tillsynsmyndighet om utövaren vet att myndigheten rapporterar misstankar om överträdelse av ML. Man kan vänta sig mindre öppenhet och en viss obenägenhet att diskutera inträffade utsläpp av misstag.

4.2.29 Stenungsunds kommun: Utredningens förslag om avgifter vid överträdelse av fastställda villkor är tveeggat. Sådana sanktioner kan enligt vår uppfattning väsentligt försvåra tillsynen och undergräva förtroendet mellan företag och myndigheter. Det kan bli svårare att få reella uppgifter om vad företagen har för möjlighet att begränsa utsläpp, då företagen vid tillståndsprövning kan komma att begära större marginaler för sin verksamhet än i dag.

Mätningar och analyser enligt kontrollprogram kan förfuskas genom att

dessa genomförs vid en för företaget lämplig tidpunkt. Risk finns att företagen ej öppet redovisar nya metoder för t. ex. rening m. m. Det är fel att en enskild miljöskandal (BT Kemi) skall medföra straffsanktioner, som ej kommer att bli rättvisa eller adekvata för övriga företag.

Villkoren för ett företags verksamhet kan — — — i stället utformas så att en målsättnings nivå och en straffpåföljds nivå sätts. Överskrides straffpåföljdsnivån skall miljöskyddsavgift utgå i enlighet med utredningens förslag.

Enda möjligheten till att få ett rättvisande straffpåföljdssystem är, att villkoren för likartade/jämförbara industrier jämföras inom landet. F. n. är villkoren mycket olika utformade för respektive verksamhet och region. En sådan jämförelse skulle även ge ett bättre bedömningsunderlag och underlätta tillsynsverksamheten.

4.2.30 Stockholms kommun: — — — anser det viktigt att påföljdssystemet ändras så att påföljd kan riktas mot juridisk person, att preskriptionstiden förlängs och att kravet på bevisning om att risk förelegat för kränkning av allmän eller enskild rätt tas bort.

Kommunen har inget principiellt att invända mot att det införs en s. k. miljöskyddsavgift. — — —

4.2.31 Södertälje kommun: — — — anser att miljöskyddsavgift även skall kunna tas ut vid överträdelse mot förbud meddelade med stöd av 40 §.

Utredningen föreslår att miljöskyddsavgiften skall tillfalla staten. Kommunen förordar i stället att miljöskyddsavgiften fonderas. Medel från fonden kan därefter t. ex. tas i anspråk för sanering av miljöskador som bl. a. tillkommit före miljöskyddslagens tillkomst m. m.

4.2.32 Västerviks kommun: Miljöskyddsavgiften bör enligt kommunens mening bli ett verksamt medel för tillsynen av den yttre miljön. Kompletterad genom den föreslagna skyldigheten för regional och lokal tillsynsmyndighet att anmäla verkliga överträdelser mot lagstiftningen till naturvårdsverket förstärker också lagstiftningen på ett avgörande sätt. — — —

4.2.33 Svenska naturskyddsföreningen: — — — anser det angeläget att den sanktion som utdöms vid brott mot miljöskyddslagen är så kännbar att en överträdelse av bestämmelserna inte framstår som lönsam. De båda utredningarnas förslag om en miljöskyddsavgift har förutsättningar att bli ett sådant sanktionssystem och tillstyrks av föreningen. — — —

4.2.34 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: Industrin motsätter sig definitivt den föreslagna miljöskyddsavgiften på överutsläpp — — —. Förslaget kommer — om det genomförs — att avsevärt reducera och försvåra den nödvändiga löpande kontakten mellan myndigheter och företag. Förbundet har i sitt yttrande till departementet

över MIKO — — — utvecklat skälen mot miljöavgifter — alla kategorier.
— — —

4.2.35 Centralorganisationen SACO/SR: Vad gäller den föreslagna miljöskyddsavgiften anser SACO/SR att den kan tänkas bli en effektivare sanktion än de sällan tillämpade bötes- och fängelsestraffen. Förslaget tillstyrkes därför.

4.2.36 Landsorganisationen i Sverige: En princip som — — — angetts av utredningen och som LO delar är att en lagöverträdelse skall framstå som olönsam i förhållande till att följa lagvillkor eller föreskrifter. Den föreslagna utformningen av miljöskyddsavgiften förefaller LO tilltalande eftersom den knyter an till uppfattningar som framförts av LO i yttrande över arbetsmiljöutredningens förslag. Det är emellertid LOs uppfattning att utredningen här har skyndat fram för hastigt. I förslaget anges att ett avgiftssystem skulle kunna medföra hårdare förhandlingar i koncessionsnämnden, och att denna åtminstone på kort sikt kan komma att inta en tolerantare hållning i dessa frågor. Vidare att man skall ta hänsyn till den ansvariges ekonomiska förhållanden samt på vilket sätt överträdelsen skett vid bestämmande av avgifterna. Även om några exempel redovisats för hur man bör göra bedömningen förefaller det behövas bättre preciseringar av principer för avgifterna. I förslaget anges att hänsyn bör tas till den felandes ekonomi när avgiften bestäms. LO utgår från att ett sådant hänsynstagande ej sker på ett sådant sätt att brott mot miljöskyddslagstiftningen i något fall kommer att framstå som lönsamt.

Ytterligare konsekvenser av miljöavgifterna kan bli att företagen, på grund av den kraftiga kostnaden, innehåller föroreningarna. Då det *f. n.* inte finns motsvarande styrka i påföljdsmyndigheter i arbetsmiljölagen, kan detta medföra en förhöjd risk för de anställda. Utredningens förslag i denna del bör därför samordnas med en motsvarande lagändring på arbetsmiljöområdet.

4.2.37 Kooperativa förbundet: — — — har i yttrande över miljökostnadsutredningens betänkande "Miljökostnader" accepterat att en särskild avgift uttas av företaget vid överutsläpp. Härvid anslöt sig KF till principen, att den som gör ett överutsläpp skall betala för den skada som orsakats. I begreppet skada inbegripes i detta sammanhang även risken för framtida skadeverkningar av utsläppet. Däremot finner KF inte motiverat med den automatiskt verkande avgift utredningen föreslagit. En ren "polisär" avgift gagnar inte ett positivt och förtroendefullt arbete mellan industrins och myndigheternas handläggare, som båda kan dra nytta av kunskapsutbyte och gemensamt främja bättre miljövärd.

4.2.38 Riksförbundet för allmän hälsovård: Förslaget att påföra en miljöskyddsavgift finner FAH intressant och välmotiverat. — — —

4.2.39 Sveriges fritidsfiskares riksförbund: Det är i dag ett välkänt faktum att, ur mer kortsiktiga aspekter, brott mot miljöskyddslagen ofta är i hög grad lönsamt genom de vanligen helt obetydliga påföljderna. Förbundet delar helt utredningens uppfattning att en betydande straffskärpning är nödvändig. Vidare tillstyrks den föreslagna miljöskyddsavgiften, avsedd att tas ut när det på objektiva grunder kan konstateras att brott mot miljöskyddslagen skett. Straffskärpning samt avgift bör tillsammans kunna göra överträdelser olönsamma och därmed verka som starkt preventiva medel.

4.2.40 Miljövårdsgruppernas riksförbund och Miljöcentrum: — — — delar i övrigt utredningens uppfattning att personligt straff för de ansvariga vid miljöbrott bör kopplas till någon form av ekonomiska sanktioner mot företaget i fråga.

4.2.41 Överåklagaren i Stockholm: Överträdelser av miljöskyddslagen kan vara dikterade av rent ekonomiska överväganden. Ett företag kan vinna mycket på att t. ex. underlåta att installera ett reningsverk eller att förbättra ett redan existerande. En sådan underlåtenhet kan sedan medföra omfattande skador på miljön. För att förhindra och beivra sådana allvarliga brott är den av utredningen föreslagna miljöskyddsavgiften onekligen en effektiv och kraftfull sanktionsform. — — —

4.2.42 Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt: Uppdelningen på ett administrativt sanktionssystem, avsett för normalfallen av överträdelser, och ett straffrättsligt förfarande förbehållet grövre fall tillstyrks. En miljöavgift bör få god preventiv effekt. Avgiften skall enligt förslaget påföras även juridisk person som utövar miljöfarlig verksamhet. Möjligen borde detta uttryckas klarare i lagtexten. Det bör dessutom övervägas om inte bestämmelsen kunde kompletteras så att fysisk person, som företrätt juridisk person vilken ålagts avgift, kunde jämte den juridiska personen åläggas betalningsskyldighet. Möjlighet till jämkning eller eftergift skulle föreligga. Detta kunde få betydelse för fall där den juridiska personen upphört med verksamhet eller avgift av annat skäl inte kan tas ut men där företrädaren gjort sig vinst av överträdelserna.

4.2.43 Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län: — — — tar bestämt avstånd från förslaget att koncessionsnämnden skall kunna utdöma "miljöavgifter" efter ett sanktionssystem, som bygger på så osäkra och invecklade beräkningsgrunder, som förslaget innebär. Det ter sig stötande ur rättssäkerhetssynpunkt att ålägga administrativ myndighet en funktion av så typiskt domstolskrävande art. Därtill kommer att den administrativa avgiften skulle kunna påföras "verksamhetsutövaren", även om denne är ett bolag, och till belopp som skyhögt överstiger straffrättsliga bötesstraff.

— — — De skäl som anförts i betänkandet för att ålägga koncessions-

nämnden den besvärliga prövningen av frågan om påförande av avgiftssanktion och bestämmande av dess storlek är ej övertygande. Förslaget ger i denna del närmast intryck av att ha tillkommit i förhastande.

— — — Varför behövs inte "rättssäkerhetsmekanismer", när det gäller prövningen av de oerhört höga sanktionsavgifterna. Att som i betänkandet gjorts jämställa kommande praxis i koncessionsnämnden med domstolspraxis förefaller inte riktigt med hänsyn till att avgöranden i koncessionsärenden icke har tillnärmelsevis samma genomslagskraft som rättsfallen i de allmänna domstolarna. Härtill kommer att proceduren i koncessionsnämnden i princip är skriftlig och att den redan nu har en tendens att bli långdragen. Upprepade remisser och återremisser i stora och besvärliga avgiftsärenden bidrager definitivt till långa processuella förfaranden. — — —

— — — Fastställande av gällande sanktionsavgifter — även sådana avgifter om skattetillägg och byggnadsavgifter — har på ett helt annat sätt kunnat knytas an till prövning av schablonartad karaktär. Härtill kommer att det för miljöavgifterna kan gälla oerhört stora belopp, upp till 25 000 kr. per dygn.

— — —

Miljöskyddsutredningens förslag om möjlighet att utdöma avgift för bolag utan avvaktande av ett mera principiellt ställningstagande i saken, som kan förväntas i anledning av betänkandet om "företagsböter", ter sig närmast självrådigt.

4.2.44 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Jönköping: För att råda bot på bristerna i sanktionssystemet föreslår utredningen att en s. k. miljöskyddsavgift införs. Avgiften skall bättre än nuvarande bötesstraff kunna svara mot de ekonomiska kalkyler och värden som kan ligga bakom överträdelser mot miljöskyddslagstiftningen. Styrelsen är i princip positiv till förslaget, även om vissa svårigheter kan förutses vad beträffar beräkning av avgiftens storlek.

4.2.45 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Kalmar: — — — konstaterar med tillfredsställelse att den automatiskt verkande miljöskyddsavgift, som föreslogs i miljökostnadsutredningen, reviderats i detta utredningsförslag. Det avgiftssystem som nu föreslås kan accepteras, förutsatt att tillämpningen blir smidig och att regelsystemet utnyttjas i syfte att stoppa större medvetna brott mot lagstiftningen.

4.2.46 Kronobergs och Blekinge handelskammare: — — — är här av den uppfattningen att ett genomförande av detta förslag avsevärt skulle försvåra och reducera de nödvändiga löpande kontakterna mellan företag och myndigheter. Det torde i dag knappast föreligga några tekniska möjligheter att med större säkerhet bestämma när ett överutsläpp som bör avgiftsbeläggas har förekommit. Att utveckla en teknik härför torde sannolikt medföra oproportionerligt höga kostnader. Vidare skulle den föreslagna avgiften en-

ligt handelskammarens mening leda till en avsevärd olikhet i det rättsliga utgångsläget mellan olika företag. En sådan brist på rättslig jämlikhet kan handelskammaren inte acceptera varför utredningens förslag på denna punkt avstyrkes.

4.2.47 Naturvårdsdirektörens förening: — — — anser att den föreslagna påföljdsskärpningen i och för sig är lämplig. Föreslagna regler för fastställande av miljöskyddsavgift är betydligt klarare än vad som tidigare föreslagits av miljökostnadsutredningen. Föreningen vill dock understryka att allvarliga brister fortfarande finns — och av allt att döma kommer att finnas under åtskilliga år framöver — vad gäller kontroll- och mätutrustning. Vidare föreligger oklarheter i hur förslaget system skall kunna tillämpas i vissa situationer. I samtliga de fall som redovisas — — — förhåller det sig så att den försumliga erkänt att otillåtna utsläpp skett eller att han på annat sätt brutit mot miljöskyddslagen. Även om förhållandena i flertalet fall måhända är sådana förekommer emellertid inte sällan att den som är misstänkt förnekar att brott blivit begånget. I sådana fall synes fråga om miljöskyddsavgift knappast kunna väckas förrän skuldfrågan blivit klarlagd i allmän domstol. — — —

4.3 Miljöskyddsavgiftens tekniska lösning

Även om ett stort antal remissinstanser synes föredra miljöskyddsavgiften framför miljökostnadsutredningens s. k. överutsläppsavgift, har ändå en del instanser kritiska synpunkter på framför allt avgiftens tekniska utformning.

Se 46 § ML i utredningens lagförslag.

4.3.1 Svea hovrätt: Utgångspunkten vid avgiftssystemets utformning har enligt utredningen varit att överträdelser av miljöskyddslagens bestämmelser skall bli olönsamma; företagaren skall i princip erlægga vad det hade kostat att följa lagen. Emellertid blir denna regel endast en hjälpregel i förslaget. Enligt huvudregeln skall miljöskyddsavgiften beräknas per dygn. Tanken är att en sådan beräkningsgrund skall bidra till att en pågående överträdelse snarast avbryts. Detta är självfallet en beaktansvärd synpunkt. Emellertid kan man inte bortse från att — — — överutsläpp eller andra överträdelser i många fall knappast kan relateras till ett bestämt antal dagar. Huvudregeln är då över huvudet inte möjlig att tillämpa. Förseelsetidens längd synes vidare många gånger vara ett dåligt mått på hur allvarlig överträdelsen är. Förslaget att avgift skall beräknas per dygn är således långt ifrån invändningsfritt.

Den nyssnämnda hjälpregeln blir enligt förslaget tillämplig när vinningen överstiger det maximibelopp som i särskilt fall kan bestämmas enligt huvud-

regeln. Stadgandet synes förutsätta att avgiften kan beräknas per dygn. — — — Här må framhållas att inte heller vinningen alltid är ett tillförlitligt mått på hur allvarligt man skall se på en viss överträdelse. Den som saknar reningsanläggning och tillfälligt behöver släppa ut ett giftigt ämne i ett vattendrag kan tjäna stora summor på att underlåta att vidta reningsåtgärder medan vinningen i ett fall där vederbörande redan har en fungerande anläggning kan vara ringa trots att utsläppen i övrigt är likartade. Tydligt är att utredningens förslag inte tillfredsställande fångar in det fall att ett allvarligt överutsläpp både pågår kort tid och medför ringa vinning.

Utformningen av avgiftssystemet bör med hänsyn till det anförda övervägas ytterligare. En utväg skulle kunna vara att man nöjer sig med en mer allmänt hållen regel av innehåll att miljöskyddsavgift skall bestämmas främst med hänsyn till den vinning överträdelsen medfört, eventuellt med tillägg att avgift där så kan ske skall påföras för varje dygn överträdelsen fortgått. Det får antagas att koncessionsnämnden kommer att tillämpa en sådan bestämmelse med försiktighet tills närmare erfarenhet vunnits av avgiftssystemet. Någon maximering av avgiften synes därför ej erforderlig. Önskas emellertid en sådan kan denna sättas till förslagsvis 100 gånger det vid tiden för överträdelsen gällande basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. En regel om maximibelopp bör kompletteras med möjlighet att fastställa avgiften till högre belopp, om särskilda skäl föreligger därtill, t. ex. att vinningen är avsevärt högre än maximibeloppet.

45 §: Föregående lagrum (44 a §) stadgar liksom andra stycket förevarande paragraf straff för den som (fysisk person) begår viss förseelse. I första stycket föreskrivs att den som begår viss förseelse skall påföras miljöskyddsavgift. I paragrafen bör intagas föreskrift att miljöskyddsavgift kan påföras såväl fysisk som juridisk person.

46 §: Som framgått i det föregående förordar hovrätten en lösning som i väsentliga delar avviker från vad utredningen föreslagit. I fråga om det förslag till lagtext som utredningen har lagt fram vill hovrätten anföra följande.

Avsikten synes vara att miljöskyddsavgiften skall beräknas per dygn i de fall där så kan ske — — —. Reservationen synes böra komma till uttryck i lagtexten.

Att avgiften skall bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är självklart och behöver inte utsägas i lagtexten.

Andra stycket synes vara avsett att tillämpas inte bara när vinningen överstiger det maximibelopp som kan fastställas enligt första stycket, utan också när avgiftsberäkning per dygn inte kan ske — — —. Det senare fallet har inte kommit till uttryck i lagtexten.

I anslutning till exempel 1 — — — anføres bl. a. att det gällde att förmå företaget att upphöra med pågående överträdelse, varför miljöskyddsavgiften bestämdes till ett högre belopp än som eljest var motiverat. Uttalandet ger intryck av att avgiften skall bestämmas också med hänsyn till att företaget kan antagas fortsätta överträdelsen även sedan avgift påförts. En sådan lagtill-

lämpning är givetvis inte godtagbar.

Miljöskyddsavgifter kan enligt förslaget komma att uppgå till betydande belopp och avgifternas ställning i förmånsrättsligt hänseende vid konkurs därigenom få inte oväsentlig betydelse. Då avgifterna, bl. a. med hänsyn till syftet att vara sanktionsmedel, på många sätt är att jämföra med böter saknas anledning att tillerkänna dem bättre förmånsrätt än sådana. Det bör därför stadgas att miljöskyddsavgifter skall ha förmånsrätt vid konkurs enligt 19 § förmånsrättslagen (1970:979).

4.3.2 Kammarrätten i Stockholm: En administrativ sanktionsavgift bör enligt kammarrättens mening vara så konstruerad att dess storlek kan beräknas på ett enkelt schablonmässigt sätt. Avvägningsproblem kan visserligen enligt kammarrättens erfarenhet inte undgås när på grund av särskilda skäl eftergift eller nedsättning av avgift kan komma i fråga, men ett system där avvägningsproblem uppkommer redan vid bestämmandet av avgiften i normalfallet är enligt kammarrättens mening inte lämpligt. Ett sådant system kan befaras leda till godtycke och ojämnhet i rättstillämpningen. Detta förhållande är speciellt oroande på grund av de mycket stora belopp det kan bli fråga om. — — — Införandet av ett avgiftssystem kommer att verka hämmande på företagarnas spontana kontakter med myndigheterna och försvåra det samarbete som är önskvärt. Om förslaget härom likväl skulle anses böra genomföras, vill kammarrätten beträffande utformningen av den föreslagna lagbestämmelsen om påförande av miljöskyddsavgift — — — anföra följande.

Av motiven framgår att miljöskyddsavgiften skall kunna påföras ej endast fysiska personer utan även juridiska personer. Detta framgår dock inte av den föreslagna lagtexten, som snarare tyder på motsatsen.

De föreslagna bestämmelserna i 45 § bör ges en annan avfattning. Om möjligt bör klargöras bättre vem som skall drabbas av miljöskyddsavgiften.

Om det föreslagna avgiftssystemet blir infört, tillstyrker kammarrätten förslaget till ändring av 20 § kommunalskattelagen.

4.3.3 Kammarkollegiet: Miljöskyddslagstiftningen rör områden där i och för sig obetydliga misstag och uraktlåtenheter ofta kan förorsaka accelererande skadeverkningar. Häri kan visserligen ligga ett motiv till att — såsom utredningen förordar — införa ett mera strikt verkande avgiftssystem. Systemets huvudsyfte bör emellertid vara att förebygga och motverka alla skador på miljön. Effektiva kontrollmöjligheter måste stå till buds, om ett system uppbyggt helt i enlighet med utredningens förslag skall kunna fylla detta syfte. Tillfredsställande resurser torde i vart fall f. n. inte finnas. Enligt vad utredningen själv anfört — — — verkar de nuvarande mätmetoderna knappast att vara tillräckliga. Man har i själva verket att realistiskt räkna med att de i många fall svärbemästrade miljöproblemen fordrar ett förtroendefullt samarbete mellan företagare och sakkunniga myndigheter för att kunna lösas. — — — Inrapporterar företagaren lojalt ett genom olyckshändelse eller av

misstag inträffat åsidosättande av miljöskyddsföreskrift, riskerar han — — — likväl att drabbas av sanktioner som inte alltid ter sig så oväsentliga ur ekonomisk synpunkt. Han kan sålunda lockas att dölja om något felaktigt inträffat. Hans handlande kan visserligen då komma att överskrida gränsen till vad som är straffbart. När och om hans förfarande sent omsider blir uppdagat, erbjuder emellertid de straffrättsliga sanktionerna knappast någon tillfyllstgörande bot mot de kanske svårreparabla skadeverkningar som hans uraktlåtenhet kan ha förorsakat. Ofta har kanske också preskriptionstiden utgått. Visserligen synes utredningen ha utgått från att i vissa situationer ursäktliga överträdelser inte skall behöva medföra miljöskyddsavgifter — — —. Till bättre gagn för miljöskyddsintresset vore dock förmodligen att i lagtexten införa ett klart uttalande av innebörd att miljöskyddsavgift inte skall påföras för försummelse, som inte beror på vare sig uppsåt eller oaktsamhet, om företagaren skyndsamt inrapporterar det inträffade till tillsynsmyndigheten och om han dessutom snarast vidtar de åtgärder som skäligen kan påfordras av honom för att förebygga ett upprepanande och vidare skadeverkningar.

Kollegiet finner utredningens förslag beträffande nytt påföljdssystem i och för sig värt beaktande. Förslaget bör dock göras till föremål för ytterligare genomarbetningar och överväganden, innan det kan läggas till grund för lagstiftning.

4.3.4 Statens naturvårdsverk: Vid avgiftsprövningen bör omständigheter i det enskilda fallet bedömas mycket restriktivt. Till dessa omständigheter räknas då självfallet inte överträdelsens/överutsläppets omfattning. Hänsyn till olika omständigheter bör endast tas när det synes uppenbart obilligt att inte göra det. Naturvårdsverket erinrar om att hänsyn till t. ex. förorenarens vilja att avhjälpa ett fel tas redan genom avgiftens konstruktion. Den som snabbt åtgärdar en överträdelse betalar avgift för kortare tid än den som agerar långsamt.

I vissa fall ger utredningens förslag utrymme för beslut om avgifter på förhand. Detta gäller främst reningsanläggningar som inte färdigställs i tid. Här bör det vara möjligt att redan i prøvningsvillkoren ange en avgift som skall utgå för varje dygns försening. Sådana "förseningsavgifter" tillämpas sedan länge i byggbranschen.

Någon kontinuerlig uppmätning och analys av utsläppen är oftast inte möjlig för en rimlig kostnad. Kontrollen måste därför i regel baseras på stickprov.

— — — I de flesta fall sker mätningar och provtagningar inte varje dag utan med vissa intervaller. Utsläppsvillkoren är ofta utformade som vecko- och månadsmedelvärden eller ibland anges att ett utsläpp "normalt" inte får överskrida ett visst värde. Om medelvärdet överskrids måste enligt naturvårdsverkets uppfattning avgift kunna påföras för varje dygn i perioden. Även i de fall där utsläppsmängderna är maximerade och alltså aldrig får

överskridas, men provtagning sker med vissa intervaller, bör avgift kunna påföras för varje dag under en period, trots att man inte med mätningar har påvisat att överskridande skett varje dygn. I sådana fall får mätresultaten anses utgöra indicier på att reningsutrustningen inte fungerat på rätt sätt under en viss period. Den föreslagna utformningen av 46 § första stycket kan möjligtvis tolkas så, att det måste visas genom mätresultat e. d. för varje dygn att överträdelsen skett för att dygnsavgift skall kunna påföras. Antingen måste lagtexten omarbetas eller också måste det av förarbetena klart framgå att avgiften skall kunna bestämmas per dygn i ovan angivna fall. Utsläppen av vissa parametrar går inte att mäta med någon större precision. Som redan framhållits i miljökostnadsutredningens yttrande bör endast mättekniskt säkerställda överskridanden föranleda miljöskyddsavgift.

I många fall kan det vara lämpligast att koppla såväl villkor som avgifter till reningsutrustningen och dess kvalitet snarare än till själva utsläppen.

Några exempel skall nämnas på detta.

- Föreskriven reningsutrustning har ej färdigställts i rätt tid. Avgiften kan bestämmas med hänsyn till uppskjutna kapital- och driftskostnader.
- Reningsutrustning visar sig ha lägre kapacitet än vad som föreskrivits. Avgiften kan bestämmas med hänsyn till kapitalkostnaden, som regel skillnaden mellan aktuell kostnad och vad som borde nedlagts.
- Reningsanläggningen har ojämn funktion. Detta beror ofta på en kombination av konstruktionsbrister, otillräckligt underhåll och dålig skötsel. Även här går det att få fram ett rent tekniskt-ekonomiskt underlag för att bestämma avgiften.

I ovan relaterade fall skulle man ej i första hand behöva studera själva överutsläppet. Därigenom undviks också problem med mätnoggrannhet o. d. och rätt använd kan avgiften i dessa fall väntas få den önskvärda förebyggande effekten. Givetvis måste också själva överutsläppet läggas till grund för bestämning av miljöskyddsavgift, t.ex. i sådana fall där de tekniska sambanden är mindre uppenbara. Också i de fall utsläppen beror på brist på kemikalier får en annan bedömning än den rent teknisk-ekonomiska göras, eftersom kostnaden för kemikalier är ganska ringa medan effekten kan vara stor.

— — — Naturvårdsverkets mening är också att miljöskyddsavgift inte skall vara regel utan endast skall drabba sådana fall där påföljd redan nu är önskvärd från miljöskyddssynpunkt, men där nuvarande system ej fungerar. Utredningens förslag, som är otillräckligt underbyggt på denna punkt, skulle emellertid leda till ett helt annat resultat.

— — — Här saknas emellertid det vanligaste fallet, nämligen överutsläpp av begränsad omfattning. — — —

Det förekommer ofta att utövare haft problem med driftstörningar utan att dessa varit av haverikaraktär och med tillfälliga överutsläpp som följd. Dessa innebär formellt sådan överträdelse som avses i förslaget till 45 §. Ofta leder sådana begränsade utsläpp ej till de direkta miljöeffekter som beskrivs i

utredningens exempel. I de flesta fall kan den berörda utövaren anses ingå i den majoritet som lojalt försöker följa miljöskyddslagen. Eftersom det normalt inte är risk för att allmän eller enskild rätt kan kränkas eller det som regel ej rör sig om uppsåt eller oaktsamhet har det varken funnits möjlighet eller anledning att koppla in de rättsvårdande myndigheterna. I stället anges i naturvårdsverkets allmänna råd för tillsyn enligt miljöskyddslagen, RR 1978:4, avsnitt 3,5:

Driftstörningar, fel på reningsutrustning eller oljeutsläpp genom olycks-händelse o. d. av sådan omfattning att de kan leda till större överskridanden av tillåtna utsläpp skall omgående anmälas till länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden.

4.3.5 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämndens invändningar mot utredningens utformning av reglerna om miljöskyddsavgift grundar sig främst på att avgiften föreslås bli den enda påföljden vid alla överträdelse av miljöskyddslagens regler med undantag för de allra grövsta. Förslaget skulle möjligen kunna accepteras, om det vore så att flertalet överträdelser utgjorde vinningsbrott, dvs. förövades i avsikt att uppnå ekonomiska fördelar. Koncessionsnämndens uppfattning är att detta inte är fallet. Det övervägande antalet överträdelser av gällande tillståndsvillkor består säkerligen av, var för sig, relativt obetydliga försummelser som i många fall kan återföras på bristfälliga instruktioner till driftpersonalen och otillräcklig övervakning. Denna typ av överträdelser kan inte med framgång bekämpas med en miljöskyddsavgift, motsvarande värdet av företagarens vinning genom överträdelsen, eftersom någon sådan vinning i regel inte uppkommer. För att över huvud taget få till stånd någon samhällsreaktion mot dessa överträdelser — vilka sammantagna medför betydande miljöskador och som dessutom leder till att respekten för gällande tillståndsvillkor försvagas — skulle man bli tvungen att överge avgiftens anknytning till vinningsbegreppet och basera avgiften på en mycket fri skälighetsbedömning. Detta måste emellertid innebära en klar försämring i förhållande till dagsbotssystemet, som dock har den fördelen att reaktionen genom att vara anpassad till den ansvariges betalningsförmåga uppfattas som någorlunda "rättvis". Härtill kommer att varken naturvårdsverkets eller koncessionsnämndens organisation är lämpad för att handlägga det stora antal småförseelser som — om respekten för lagstiftningen skall upprätthållas — bör bli föremål för prövning. — — —

I detta sammanhang vill koncessionsnämnden också beröra det förslag till avgifter på s. k. överutsläpp som framlagts av miljökostnadsutredningen i dess slutbetänkande (SOU 1978:43) "Miljökostnader". Enligt detta förslag — — — bör avgift utgå i samtliga fall då överutsläpp konstaterats och avgiften skall vara känd i förväg, vilket åstadkommes genom att den fastställs i samband med prövningen av verksamheten och efter hand revideras med hänsyn till penningvärdes- och andra kostnadsförändringar. — Förslaget är enligt koncessionsnämndens mening oacceptabelt. Det är bara en del av till-

stånds villkoren som kan och bör formuleras i sådana termer att de kan läggas till grund för en taxa på överutsläpp. I många fall går villkoren ut på att vissa skyddsåtgärder e. d. skall genomföras utan att deras effekt i förväg kan anges i form av maximala utsläppsvärden. Också där det är möjligt att konstruera en taxa, skulle arbetet därmed innebära en mycket stor belastning på koncessionsnämndens i förhållande till arbetsuppgifterna begränsade kapacitet. Risken är uppenbar att tyngdpunkten i prövningen blev förlagd till frågorna om överutsläppsvärdens storlek. Med hänsyn till att avgifterna är avsedda att utgå helt oberoende av om utsläppen subjektivt sett är ursäktliga eller ej, måste de maximalt tillåtna utsläppsvärdena inrymma betydande marginaler för "normala" driftstörningar, vilket kan befaras leda till en allmän höjning av den faktiska störningsnivån. Härtill kommer den enligt koncessionsnämndens mening mycket betydelsefulla konsekvensen att i förväg fastställda avgifter på överutsläpp kommer att uppfattas som ett godkännande från samhällets sida av att överutsläpp sker, förutsatt att vederbörande företagare är beredd att betala härför. En dylik "ransonering med plånboken" kan befaras få mycket olyckliga verkningar, när det gäller allmänhetens tilltro till de miljövårdande myndigheternas opartiskhet och oberoende av ekonomiska intressen, och starkt nedsätta de vanliga människornas vilja att för egen del undvika onödiga utsläpp. — — —

Miljöskyddsavgiften bör — — — reserveras för överträdelser av vinnings- typ och torde därför komma i fråga endast i ett begränsat antal fall. Avgiften bör drabba den fysiska eller juridiska person som utövar den ifrågakvarande verksamheten, eftersom det är utövaren som kan bereda sig vinning genom att bryta mot ML:s bestämmelser eller gällande tillståndsvillkor. Avgiftens storlek bör så nära som möjligt motsvara vinningen, men givetvis blir det ofta nödvändigt med skönsmässiga uppskattningar. De exempel på avgiftsbestämning som lämnats i miljöskyddsutredningens specialmotivering — — — synes kunna tjäna till ledning vid rättstillämpningen.

4.3.6 Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning: — — — Avgifterna motsätter sig stiftelsen emellertid bestämt. De sanktioner som lagen medger och en förbättrad tillsyn bör enligt stiftelsens mening vara tillräckliga för att komma till rätta med notoriska överträdelser — — —.

Med hänsyn till de högst varierande tillståndsregler som föreligger, är det ytterst svårt annat än i vissa specifika fall att fastställa vad som är normalutsläpp. — — —

I dag har i många, för att inte säga i de flesta, företag utbildats en praxis att kontakt tas med tillsynsmyndigheten om något sker som påverkar utsläppet negativt. Härigenom kan företaget få råd och anvisningar och tillsynsmyndigheten vidtaga mått och steg med hänsyn till omständigheterna.

Liknande kontakter tas ofta med reningsverken då företagen är anslutna till sådana. Dessa kontakter är informella och kan tas av personal.

Om företaget kan belastas med en avgift är det troligt att rapporteringen läggs på ett annat plan i företaget och därmed försenas. En möjligast öppen kommunikation mellan företagen och tillsynsmyndigheten är i hög grad önskvärd.

4.3.7 Kommerskollegium: — — — Genomförbarheten i praktiken av en sådan ordning har kollegiet emellertid svårt att bedöma, då de grunder på vilka avgifterna skulle baseras inte mera ingående konkretiserats i utredningen. Åtskilliga svårigheter torde möta. — — — Även i sitt yttrande över MIKOs betänkande Miljökostnader där också förslag om ett avgiftssystem framfördes fann kollegiet anledning framhålla att olika praktiska konsekvenser inte föreföll tillräckligt belysta. Kollegiet vill ifrågasätta om inte ett beslut om ett sådant system bör anstå tills i sammanhanget berörda myndigheter fått närmare studera och praktiskt utforma ett system mera i detalj för att möjliggöra en säkrare bedömning.

4.3.8 Länsstyrelsen i Stockholms län: Utredningen beskriver i specialmotiveringen till 46 § ett antal tänkta fall där miljöskyddsavgift skulle utgå och anger också hur stor avgiften kunde ha blivit i de olika fallen. Länsstyrelsen har inga väsentliga invändningar mot dessa beskrivningar, men anser att utredningen valt fall där det vore relativt lätt att bedöma en skälig miljöskyddsavgift. Bland utredningens exempel återfinns sålunda inte den överträdelse som torde vara vanligast, nämligen otillåtna utsläpp från en anläggning med godkänd och funktionsduglig reningsanläggning. Dessa överträdelser beror ofta på bristande uppmärksamhet hos driftpersonalen, och medför vanligen inga nämnvärda ekonomiska fördelar för företaget. Att då bestämma miljöskyddsavgiftens storlek med ledning av dessa ekonomiska fördelar vore inte rimligt; avgiften skulle bli så låg att hotet om den inte skulle verka avskräckande.

Avgiftens storlek bör vidare på något sätt relateras till den miljöskada som överträdelsen orsakat. Otillåtna utsläpp av beständiga eller svårnedbrytbara föroreningar bör sålunda resultera i särskilt höga avgifter och detta även om överträdelsen ej medfört ekonomiska fördelar för utsläpparen.

Länsstyrelsen menar vidare att utredningen borde ha berört de svåra bevisfrågor som kan uppkomma, särskilt vad gäller utsläpp till luft och utsläpp av komplicerade blandningar av organiska substanser.

Länsstyrelsen anser sig dock kunna förorda att beslut fattas om att ett system med miljöskyddsavgifter införs. De oklarheter som länsstyrelsen berört — — — bör dock dessförinnan övervägas ytterligare.

4.3.9 Länsstyrelsen i Södermanlands län: — — — vill dock understryka att allvarliga brister fortfarande finns vad gäller kontroll- och mätutrustning, och att dessa brister torde komma att finnas under åtskillig tid framåt.

Det bör vidare understrykas att avgiftsgrundande faktorer måste vara av

otvetydig art. Underlåtenhet att inge erforderlig ansökan/anmälan eller brott mot tidsbestämda villkor i tillstånd och besked kan här betraktas som försummelser av den art, som bör avgiftsbeläggas. Att avgiftsbelägga överutsläpp är däremot mycket svårt eftersom det i de flesta fall torde komma att saknas en helt invändningsfri utsläppskontroll. Det torde erfordras att reningssteg helt eller till väsentliga delar kommit ur funktion, som medför sådan klarhet i överutsläppssituationer, att förfarandet med naturvårdsverkets anmälan till koncessionsnämnden leder till att miljöavgift döms ut. Det tekniska konstaterandet erfordras således som komplement till mätvärden från utsläppskontrollen. Principen att innehavaren av miljöfarlig verksamhet själv ansvarar för drift- och utsläppskontroll kan medföra att en avgift för överutsläpp frestar till att rapportera oriktiga mätresultat.

Vad gäller brott mot tidsbundna villkor, uteblivna mätvärdesrapporter etc. bör ett enklare avgiftsförfarande kunna införas där länsstyrelsen direkt beslutar om avgift enligt en förutbestämd taxa (jämför förseningsavgifter vid deklaration, felparkering, hastighetsöverträdelser).

4.3.10 Länsstyrelsen i Östergötlands län: — — — De nu föreslagna reglerna för fastställande av miljöskyddsavgift är betydligt klarare än vad som tidigare föreslagits av miljökostnadsutredningen. Länsstyrelsen vill dock understryka att allvarliga brister fortfarande finns — och av allt att döma kommer att finnas under åtskilliga år framöver — bl. a. vad gäller kontroll- och mätutrustning. — — —

Länsstyrelsen anser det angeläget att ett avgiftssystem kan införas så snart som möjligt. Det föreslagna systemet kan i och för sig vara lämpligt men bör snarast preciseras.

4.3.11 Länsstyrelsen i Gotlands län: — — — Miljöskyddsavgiften kan dock förväntas medföra minskad benägenhet från industrins sida att vid provningstillfället acceptera miljöskyddskrav t. o. m. sådana som redan är etablerade. Dessa krav har ju tillkommit under förhållanden som måste betraktas som mera "toleranta". En sådan diskussion riskerar att förlänga provningstiden och också ta i anspråk ökade resurser från samtliga inblandade parter — industrin samt provnings- och tillsynsmyndigheterna.

Vissa svårigheter kan också uppkomma att formulera kraven för verksamheten så precist att bedömningen av om överträdelse har skett kan bli helt entydig. Kan detta inte åstadkommas följer en inte oväsentlig administrativ ärendehantering.

Länsstyrelsen vill för sin del förorda en ytterligare utveckling av frågeställningen och en exemplifiering av hur krav på olika miljöfarliga verksamheter skall formuleras innan definitiv ställning tages i denna del.

4.3.12 Länsstyrelsen i Malmöhus län: — — — Införandet av en miljöskyddsavgift utgör ett lämpligt instrument för att avskräcka från överträdel-

ser av föreskrivna utsläppsvillkor.

4.3.13 Länsstyrelsen i Hallands län: — — — Visserligen är föreslagna regler för bestämmande av miljöskyddsavgift väsentligen klarare än vad som tidigare föreslagits av miljökostnadsutredningen (SOU 1978:43). Fortfarande föreligger dock påtagliga brister i fråga om exempelvis basdata och kontroll- och mätutrustning. Frågan om införande av avgifter inom miljövårdsarbetet bör därför bli föremål för ytterligare utredning.

4.3.14 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: — — — Ett avgiftssystem för överutsläpp kan dock medföra nackdelar som noga bör övervägas innan ett sådant system införs. Det bör också studeras vad avgiftssystemet kommer att innebära t. ex. för en viss industribransch med många enheter och många kända föroreningar. — — —

Det nuvarande påföljdssystemet måste alltså förstärkas. Detta skulle, som ett alternativ till avgiftssystemet, kunna lösas genom att ett strikt straffrättsligt ansvar införes för överträdelser utan nuvarande bevisbörda att överträdelsen har medfört skada.

4.3.15 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Erfarenheterna från de gångna årens miljöskyddsarbete visar att påföljden vid brott mot miljöskyddslagen måste avsevärt skärpas. I Älvsborgs län har förekommit flera fall av allvarliga överutsläpp av miljöfarliga ämnen till naturmiljön. I samtliga fall rör det sig om utsläpp som skett i strid mot beslut som meddelats av koncessionsnämnden för miljöskydd. I inget fall har emellertid dessa utsläpp lett till fällande dom. Anledningen härtill har oftast varit att åklagaren inte kunnat styrka att utsläppet ifråga lett till skada. Det krävs nämligen att åklagaren skall kunna visa dels att det varit fråga om oaktsamhet, dels att allmän eller enskild rätt kunnat kränkas. — — — Detta visar klart att nuvarande påföljdsregler är relativt verkningslösa. Reglerna i 45 § miljöskyddslagen kan givetvis ändras på sådant sätt att olägenhetsrekvisitet slopas. Det skulle då för fällande dom räcka med oaktsamhet och att utsläpp skett i strid med meddelade villkor.

Ett alternativ till sistnämnda förslag utgör det avgiftssystem som föreslagits av miljöskyddsutredningen. Avgiften skall kunna uttagas oavsett om utsläppet skett till följd av oaktsamhet eller utsläppet lett till skada eller ej. Problemen med ett avgiftssystem är att allvarliga brister fortfarande finns ifråga om kontroll- och mätutrustningar. Många av de beslut som fattats under de år som miljöskyddslagen funnits är heller inte utformade på sådant sätt att ett avgiftssystem direkt kan knytas till dessa. Det föreligger vidare oklarheter beträffande de olika myndigheternas roll i ett avgiftssystem. I nuvarande system ankommer det i första hand på polismyndighet och åklagare att säkra bevisning och driva ärendet inför allmän domstol. Avgiftsprövningen kommer emellertid att ske med koncessionsnämnden som prövningsmyndighet i första instans samt med kammarrätterna och regeringsrätten som be-

svärsinstanser. Det skall ankomma på naturvårdsverket att hos nämnden väcka fråga om avgift. Med hänsyn till att utredningen många gånger torde bli komplicerad bör möjlighet finnas för tillsynsmyndighet att påkalla polismyndighets medverkan i utredningsarbetet.

I likhet med utredningen anser länsstyrelsen att avgift inte skall tagas ut om en överträdelse är tveksam och att systemet endast skall tillämpas på de klara fallen. — — —

4.3.16 Länsstyrelsen i Värmlands län: Ett administrativt avgiftssystem kan rätt använt leda till betydande förbättringar av respekten för ML.

Avgifter skall enligt utredningen påföras vid

- 1) överträdelse av förbud
- 2) underlåtenhet att iakttaga förprövningsplikt
- 3) åsidosättande av villkor eller föreskrift.

Överträdelsen behöver enligt förslaget inte vara uppsåtlig eller ha skett av oaktsamhet för att avgift skall utgå. Länsstyrelsen anser det vara en fördel att utredningen — i motsats till miljökostnadsutredningen — inte föreslår att avgift skall påföras automatiskt utan först efter prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Länsstyrelsen välkomnar förslaget och tror att tillämpningen vad gäller 1 och 2 relativt snart skall kunna få fastare former. Vad gäller punkt 3 torde dock tillämpningen vålla problem.

Betydande svårigheter kan här förutses när det gäller att tillräckligt invändningsfritt fastställa t. ex. omfattningen av ett överskridande. Länsstyrelsen anser att man av rättssäkerhetsskäl måste ställa högre krav på underlaget för avgiftsberäkning än vad utredningen antyder. Länsstyrelsen anser det emellertid samtidigt vara mycket angeläget att man undviker att skapa ett system där fastställandet av villkor och utformningen av kontrollen, på bekostnad av andra angelägna syften, alltför hårt styrs av kraven på rättvisa påföljder.

Länsstyrelsen anser införandet av miljöskyddsavgifter vara ett mycket angeläget komplement till nuvarande påföljdssystem. Länsstyrelsen anser dock att varken miljökostnadsutredningen eller denna utredning anvisat helt godtagbara vägar för införande av avgifter för åsidosättande av villkor eller föreskrifter. Problemen inom detta område måste utredas ytterligare.

Länsstyrelsen vill slutligen i detta sammanhang anföra en viss tveksamhet beträffande utredningens ofta återkommande betoning av ekonomiska motiv, när det gäller överskridande av en gräns för högsta tillåtna utsläpp. Det kan visserligen finnas ett visst fog för att betrakta driftstörningar och olyckshändelser, som leder till överskridande av villkor, som ekonomiskt betingade om man förutsätter att de kunnat undvikas genom t. ex. buffertsystem, bättre driftinstruktioner eller bättre underhåll. Det ter sig dock inte realistiskt att generellt beteckna dessa typer av överskridanden som orsakade av medvetna ekonomiska överväganden i avsikt att erhålla en vinning på miljös bekostnad. Många exempel kan anföras på att överskridanden i stället kan medföra

betydande kostnader för utövaren t. ex. i form av återställningsåtgärder.

4.3.17 Helsingborgs kommun: — — — Det ifrågasättes emellertid om de mättekniska förutsättningarna är eller inom rimlig tid kommer att vara så utvecklade att möjlighet föreligger att uppnå sådana mätresultat att man vid rättslig prövning kan infria de krav på exakthet som då ställs. Även andra omständigheter i samband med överutsläpp kan bidra till att försvåra den bedömning och utvärdering som skall läggas till grund för uttag av miljöskyddsavgift. Gränsvärden i betydligt större utsträckning än vad som f. n. finns att tillgå är en viktig förutsättning. Det rymms emellertid så mycket positivt i förslaget till miljöskyddsavgift att det finns anledning hoppas att de svårigheter som påtalats skall kunna lösas. Naturvårdsverkets delvis ändrade uppgifter med bl. a. fastställande av riktlinjer och gränsvärden i tillsynsarbetet torde kunna underlätta utdömandet av miljöskyddsavgift. — — —

4.3.18 Hässleholms kommun: — — — Förslaget att påföra en miljöskyddsavgift är intressant och välmotiverat. En förutsättning är dock att mättekniken är så utvecklad att kraven på exakthet vid en rättslig prövning kan infrias. Dessutom bör gränsvärden i mycket större omfattning än vad som nu är fallet finnas att tillgå. Förslaget om miljöskyddsavgift är dock så positivt att det finns anledning att hoppas att påtalade problem kan lösas. — — —

4.3.19 Norrköpings kommun: — — — anser att det föreslagna påföljdssystemet inte är helt genomarbetat. Förslaget med miljöskyddsavgifter ger upphov till vissa svårigheter och borde bättre ha utretts och konkretiserats. Sannolikt måste bestämmelserna kompletteras för att kunna tillämpas på ett effektivt sätt. — — —

4.3.20 Stockholms kommun: — — — De praktiska problemen med en sådan avgift anser kommunen dock ännu inte vara lösta. Det krävs en utredning om ett avgiftssystem är möjligt att införa med tanke på tillgänglig mätteknik, utformningen av villkor för provade verksamheter och uppläggningsen av tillsynen.

4.3.21 Svenska naturskyddsföreningen: — — — Utredningens förslag att avgiften skall utdömas av koncessionsnämnden efter ansökan av naturvårdsverket är dock mera tveksamt. Bättre vore om en avgiftsnorm kunde fastställas redan i samband med förprovningen och avgiften sedan automatiskt kunde påföras av tillsynsmyndigheten med möjlighet att i förekommande fall få frågan om nedsättning prövad i efterhand. Frågan hur avgiften skall beräknas när ett fast ämne, en vätska eller en gas successivt lagras upp i behållare eller liknande och sedan vid ett tillfälle släpps ut i stor mängd måste också klarläggas. Vidare måste det klart slås fast att nedsättning av avgiftsbeloppets storlek inte skall användas annat än i speciella undantagsfall och att avgifts-

beloppet inte endast kan utan skall höjas om företagarens vinning med överträdelsen är större än den normala avgiften. Den särskilda omröstningsregel beträffande miljöskyddsavgift som föreslås i 15 § synes inte motiverad och bör utgå. Vidare anser föreningen att avgift bör kunna påföras ända upp till 10 år efter det att överträdelsen begicks.

4.3.22 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: — — — menar vidare, att de tekniska förutsättningarna att med någon säkerhet bestämma när ett överutsläpp bör avgiftsbeläggas ofta är ytterst små. Här kan förhållandena vara olika för olika anläggningar. Den rättsliga osäkerheten blir således en av de mest stötande konsekvenserna av utredningens förslag. Härtill kommer, att tillstånden långt ifrån alltid innefattar ett givet "avgiftsunderlag". Ett överutsläpp kan f. ö. bli ytterst svårt att definiera även om ett avgiftsunderlag kan konstrueras fram. Besluten kan vara grundade på ett antagande om funktion av vissa anordningar. Denna funktion kan, när väl ett nytt system körs igång, visa sig ej svara mot uppställda specifikationer och krav. Tillstånden kan också baseras på månadsmedelvärden, årsmedeltal eller konjunkturvariationer. Det blir följaktligen enligt förbundets bedömning svårt för naturvårdsverket att föra talan om överutsläpp inför koncessionsnämnden. Att denna typ av processer därtill undandrar kapacitet — personell och ekonomisk — från det praktiska miljövårdsarbetet är höjt över allt tvivel. Avgiftsidén måste därför avvisas i alla avseenden.

I stället bör händelser av berört slag — som praxis redan är — bli rapporterade till tillsynsmyndigheten. Företaget försöker i samråd med denna vidtaga åtgärder för att få ner utsläppen samtidigt som myndigheten vidtar de mått och steg som omständigheterna motiverar.

På samma sätt bör incidenter med oavsiktliga utsläpp behandlas. Driftstörning måste med självklarhet betraktas som en ursäktlig avvikelse vilket ej bör leda till någon form av sanktion.

Förbundet kan ej heller finna det nödvändigt att miljöskyddsavgift utgår enligt 45 § första och andra styckena. — — —

4.3.23 Riksförbundet för allmän hälsovård: — — — Det kan emellertid, enligt förbundets uppfattning, ifrågasättas om de mättekniska förutsättningarna är eller inom rimlig tid kommer att vara så utvecklade att möjlighet föreligger att uppnå sådana mätresultat att man vid rättslig prövning kan infria de krav på exakthet som då ställs. Även andra omständigheter i samband med överutsläpp kan bidra till att försvåra den bedömning och utvärdering som skall läggas till grund för uttag av miljöskyddsavgift. Tillgång till gränsvärden i betydligt större utsträckning än vad som f. n. finns är en annan viktig förutsättning. Det ryms emellertid så mycket positivt i förslaget till miljöskyddsavgift att det finns anledning hoppas att de svårigheter som anförts skall kunna lösas. Naturvårdsverkets föreslagna delvis ändrade uppgifter

med bl. a. fastställande av riktlinjer och gränsvärden i tillsynsarbetet torde kunna skapa förutsättningar för tillgång till underlag vid krav på miljöskyddsavgift.

4.3.24 Överåklagaren i Stockholm: — — — Miljöskyddsavgiften kan emellertid kritiseras i flera hänseenden. Så bör det t. ex. vara svårt att bestämma ett överutsläpps storlek, eftersom — vilket utredningen själv anser — mätmetoderna ännu ej är tillräckligt utvecklade och exakta. Det torde likaledes vara svårt att avgöra hur länge ett överutsläpp pågått. Vidare förhåller det sig så att många av koncessionsnämndens hittills meddelade tillstånd ej innehåller kvantitetsuppgifter utan uppgifter om reningsprocesser eller andra villkor, vilka bör vara svåra att lägga till grund för en rättvis miljöskyddsavgift. Till detta kommer att avgiften per dygn skall kunna uppgå till ett så högt belopp som två gånger basbeloppet eller f. n. 26 200 kr. Om företagets vinning av att åsidosätta miljöskyddslagens bestämmelser varit större, kan miljöskyddsavgiften dessutom bestämmas till det högre belopp som vinningen utgör. Med hänsyn till bl. a. dessa synpunkter anser jag att det finns så många osäkerhetsfaktorer förenade med bestämmande av avgiftens storlek att riskerna för felaktiga beslut får anses vara alltför stora. Enligt min mening bör därför frågan om införande av en miljöskyddsavgift utredas ytterligare.

4.3.25 Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: — — — De nämnda typerna av avgifter är avsedda att användas i relativt okomplicerade situationer. Den föreslagna miljöskyddsavgiften (som väl borde kallas miljöskadeavgift) är tänkt att användas för även invecklade fall där det oftast kan vara stridigt mellan naturvårdsverket och utövare av verksamheten om överträdelse skett och än mer om de närmare omständigheterna och omfattningen av överutsläpp.

— — — Avkriminalisering av överträdelser som faller under förslagets 45 § första stycket medför att dessa icke kommer att utredas av polis och åklagare. Därför måste naturvårdsverket tillföras utredningsresurser som erfordras för beredande av talan inför koncessionsnämnden. — — —

— — — Avgifterna kan i vissa fall gälla betydande belopp. Detta kan göra det nödvändigt för utövaren av verksamheten att lägga ned stora kostnader för att söka hävda att överträdelse ej förekommit eller i vart fall haft långt mer begränsad omfattning än vad motparten naturvårdsverket gör gällande i sin ansökan till koncessionsnämnden enligt 46 § fjärde stycket. Om utövaren skulle få gehör för sin uppfattning av koncessionsnämnden synes han ej kunna få sina utredningskostnader och kostnader för förande av talan ersatta. Detta kan leda till att utövaren gör en avvägning och avstår från att föra sin talan, som han anser berättigad, eftersom han räknar med att det blir billigare att betala avgiften. Det är icke försvarbart ur rättssäkerhetssynpunkt att han tvingas att foga sig på detta sätt av den anledningen att bevisbördan faktiskt skjutits över på honom genom att kravet på oaktsamhet och

uppsåt borttagits och ersatts med strikt ansvar. — — —

— — — Lämpligheten av att koncessionsnämnden anförtros uppgiften att pröva fråga om miljöskyddsavgift har inte närmare utretts och ej heller vilken belastning och vilka kostnader detta skulle draga med sig för nämnden.

— — — Vad blir konsekvenserna för de fall som avses i 45 § andra stycket, som gäller de mest graverande fallen. Tydligt avser utredningen att brottmål mot ansvarig gärningsman skall löpa parallellt med en avgiftsprocess i koncessionsnämnd-kammarrätt-regeringsrätt mot samma gärningsman eller mot annan fysisk eller juridisk person för samma överträdelse. Utredningen anser att koncessionsnämnden eller domstol för att hindra "dubbelbestraffning" bör kunna lindra påföljd — — —. Men vem skall vänta på vem. — — — I sådant fall blir det naturligt att den allmänna domstolen kommer att avvakta med att avgöra brottmålet till dess lagakraftvunnet beslut föreligger i den administrativa processen, dels för att kunna ta hänsyn till ålagd avgift, dels — och viktigare — för att kunna väga in de sakkunniga instansernas prövning vid avgörandet av brottmålet. Domstolen vill ej gärna komma i den situationen att fällande dom ges i brottmålet och "friande" utslag ges i det administrativa målet. Risker blir att läget blir detsamma som i förhållandet skattemål-skattebrottmål med mycket lång fördröjning innan slutlig dom föreligger. — — —

— — — Införande av avgiftssystem för miljökränkning bör sättas in i sitt sammanhang med den tveksamma frågan om företagsböter.

— — — Utredningen uttalar att den vill nå ökad effektivitet vid bekämpande av miljökränkningar utan att göra avkall på rättssäkerheten. Det är tveksamt om förslaget kan främja varken det ena eller det andra.

4.3.26 Mo och Domsjö AB: Då det gäller uppenbara överträdelser av typ Teckomatorp, är strängare straff en naturlig påföljd. Däremot kan man ställa sig frågande till hur ett avgiftssystem skall kunna tillämpas vid tillfälliga störningar i löpande produktion med gällande tillstånd och med den mätteknik som finns tillgänglig i dag. Många tillstånd är givna som månads- eller årsutsläpp. Hur skall man i sådana fall konstatera och värdera tillfälliga höga utsläpp. — — —

Om en fabrik har problem med att klara ett tillstånd på grund av t. ex. ett maskinhaveri, kan man i dag rådgöra med länsstyrelsen eller naturvårdsverket för att komma överens om vilka åtgärder som skall vidtagas. Skulle ett avgiftssystem införas kommer den myndighet man rådgör med att vara tvungen att rapportera vidare till koncessionsnämnden. Ett avgiftssystem skulle därför kunna försämra de öppna och goda kontakter som vi i dag har.

Problemet att exakt mäta "överutsläpp" och svårigheten att jämföra en anläggning med en annan, gör att vi vill tillbakavisa tankarna på att införa en miljöskyddsavgift.

4.4 Straff i miljöskyddslagen

Remissinstanserna delar i allmänhet miljöskyddsutredningens uppfattning att straffbestämmelserna i miljöskyddslagen måste skärpas. Den kritik som riktas mot förslaget rör i huvudsak enskildheter.

Se 45 § ML i utredningens lagförslag.

4.4.1 Justitiekanslern: Mot bakgrund av vad utredningen anför om att domstolarna har en benägenhet att döma mildt i mål om brott mot miljöskyddslagen och om att annan påföljd mot det föreslagna brottet än fängelse skulle vara stötande framstår det som något förvånande att utredningen vill behålla böter i straffskalan. Är i ett enskilt fall omständigheterna sådana att fängelse ej bör komma i fråga, finns möjligheten att döma till villkorlig dom och böter.

4.4.2 Svea hovrätt: Utredningen uttalar att åklagaren bör väcka åtal för brott mot miljöskyddslagen endast då han har anledning att räkna med att domstolen kommer att döma till fängelse. Enligt utredningens förslag skall böter ändå ingå i straffskalan. Utredningen anför härvid att under domstolsförfarandet gärningen någon gång kan framstå i en för gärningsmannen fördelaktigare dager eller kan beträffande gärningen framkomma nya mildrande omständigheter. Emellertid torde väl domstolen vid sådant förhållande finna att "betydande kränkning av miljöskyddsintresse" ej förelegat och ogilla åtalet. Med hänsyn till att endast flagranta överträdelse skall bli föremål för allmänt åtal kan det ifrågasättas om inte endast fängelse bör kunna följa för brott mot 45 § andra stycket miljöskyddslagen. Om det ändå skulle befinnas vara lämpligt att böter ingår i straffskalan för sådant brott bör straffbestämmelsen omformuleras så att det framgår att fängelse skall vara normalstraffet.

4.4.3 Rikspolisstyrelsen: — — — tillstyrker vidare den föreslagna höjningen av påföljden för brott mot miljöskyddslagen till fängelse i högst två år.

— — —

4.4.4 Brottsförebyggande rådet: BRÅ tillstyrker förslaget till höjning av straffmaximum till två år i bestämmelsen i 45 § ML. — — —

— — — För mindre allvarliga angrepp mot miljön i form av överträdelse av föreskrifter, förbud eller villkor, som satts upp till skydd för miljön, bör det finnas kvar straffbestämmelser i ML. Ohörsamhet mot myndigheter och föreskrifter bör betraktas som straffvärt när det gäller ett så viktigt område som miljöskyddet. Eventuellt kan dessa straffbestämmelser kompletteras med administrativa sanktioner. — — — De lindrigaste överträdelse kan undantas från straff genom en regel om att ansvar ej skall utdömas för ringa brott.

BRÅ ställer sig — — — positivt till en fortsatt utredning av frågan om av-

gifter som ett komplement till straffbestämmelserna.

En ändring bör även göras i lydelsen av straffbestämmelserna i ML. Överträdelse av förbud, villkor eller föreskrifter som meddelats till skydd för miljön är enligt BRÅ straffvärda även om gärningarna inte var för sig kan sägas innebära risk för skador i miljön eller hota några miljöskyddsintressen. Överträdelseernas sammanlagda effekt kan bli förödande för miljön. Det är därför viktigt att den miljöfarliga verksamheten bedrivs inom de ramar som myndigheterna ställer upp. För att straffbestämmelserna skall få den effekten bör krav inte ställas på att gärningen — som f. n. är fallet — kan kränka allmän eller enskild rätt eller — som föreslås — kunna innebära betydande kränkning av miljöskyddsintresse. Det är oklart vad dessa rekvisit egentligen innebär. Som utredningen påpekar har denna oklarhet säkerligen inneburit att tillsynsmyndigheten dragit sig för att anmäla överträdelse till åtal. Även för utövare av miljöfarlig verksamhet bör det framstå som osäkert vilka överträdelse som är kriminella. En straffbestämmelse utan dessa rekvisit bör enligt BRÅ medföra att gränsen framstår som klarare mellan straffbara och tillåtna handlingar på miljöskyddsområdet. Däremot finns det anledning att som utredningen föreslår höja straffmaximum i bestämmelsen i 45 § ML till två år.

4.4.5 Statens naturvårdsverk: — — — delar utredningens uppfattning att straffet för fysisk person bör bibehållas för fall av uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelse, där det skulle vara stötande för det allmänna rättsmedvetandet om inte påföljden bestämdes till fängelse. Det är därför riktigt att skärpa straffet. Böter eller fängelse högst två år, som utredningen föreslår, indikerar dock inte att denna påföljd är tänkt för de grövsta överträdelse. För detta krävs i vart fall att bötespåföljden utmönstras ur straffskalan.

— — —

4.4.6 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Beträffande straffbestämmelserna anser koncessionsnämnden att nuvarande stadganden i 45 § ML bör ändras i två hänseenden. Dels bör kravet på bevisning om att allmän eller enskild rätt kunnat kränkas genom överträdelsen borttagas; detta rekvisit innebär stora bevisningssvårigheter för åklagaren och torde ha bidragit till att åklagare och även domstolar alltför ofta handlat enligt maximen "hellre fria än fälla". Dels bör straffmaximum höjas från ett till två års fängelse, så att preskriptionstiden förlängs till fem år och möjlighet ges till verkligt kännbara straff för grova överträdelse som ingår i en systematisk brottslighet av vinningstyp. — Anledning saknas att ändra nuvarande subjektiva rekvisit i 45 § ML, "uppsåtliga eller av oaktsamhet". Koncessionsnämnden vill framhålla att oaktsamheten vid miljöskyddsförseelse ofta kan bestå i bristfälliga instruktioner och otillräcklig övervakning.

4.4.7 Miljöskadeutredningen: Beträffande straffpåföljd för brott mot miljöskyddslagen framhålls i betänkandet att lagstridig handling eller underlåten-

het bör åtalas bara när åklagaren har skäl att räkna med ett fängelsestraff; att påföljden böter medtagits synes bero på att gärningen efter åtalet kan komma att te sig mindre allvarlig än först antogs — — —. Emellertid verkar det motiverat att åtal väckes också när på grund av den skyldiges speciella personliga förhållanden det finns skäl att vänta att domstolen trots allt dömer till skyddstillsyn eller villkorlig dom i förening med böter. Man kan sällan med säkerhet utgå från att frihetsberövande alltid följer på visst brott, även om hänsyn till allmän laglydnad kan tala för detta (jfr bl. a. NJA 1976 s. 334, NJA 1977 s. 535). När överträdelsen är av den allvarliga natur som anges i 45 § andra stycket lagförslaget bör den under alla omständigheter komma under domstols bedömning — inte minst för att man skall inskräpa rättsordningens stränga syn just på miljöbrott, även innan de önskvärda ändringarna i 13 kap. brottsbalken kommit till stånd. Härvid bör man också beakta den fördel det kan innebära för en skadelidande att i samband med åtal föra talan om skadestånd för en miljöskada, eventuellt genom åklagaren. — Om den föreslagna straffbestämmelsen kan f. ö. anmärkas, att med kommitténs inställning det vore naturligt att i lagtexten markera att fängelse skall vara normalstraffet och böter endast ådömas i ringa fall.

4.4.8 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — I preventivt syfte föreligger även skäl att skärpa nu gällande fängelsepåföljd. Länsstyrelsen finner en skärpning åtminstone i enlighet med utredningens förslag vara påkallad.

— — —

4.4.9 Länsstyrelsen i Gotlands län: Beträffande straffrättsliga påföljder och där föreslagna skärpningar finns i princip inget att erinra. Med de förbättringar i tillsynen av ML:s efterlevnad som bör åstadkommas uppfattas också föreslagen preskriptionstid som rimlig. Om tillsynen är så bristfällig att brott mot ML inte upptäcks inom fem år måste den betecknas som misslyckad.

4.4.10 Länsstyrelsen i Hallands län: Om ett avgiftssystem — — — införes bör denna ändring inte kombineras med en avkriminalisering av föreslaget omfång. Med den utformning som straffbestämmelserna fått i utredningens förslag kommer endast de mycket grova överträdelsena att bli straffsanktionerade medan flertalet av de överträdelser som nu är belagda med straff inte skulle träffas av straffrättslig påföljd. Enligt länsstyrelsens mening rimmar detta illa med den skärpta syn på miljöbrottslighet som samhället numera intar. I den mån straffpåföljder för andra än bagatellartade miljöbrott ersätts med en avgift kan detta inte utan fog komma att uppfattas som ett påföljdsystem, som medger att överträdaren köper sig fri från påföljd. Länsstyrelsen anser därför att straffbestämmelserna ej bör vara så snävt avgränsade som föreslagits av utredningen.

4.4.11 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: — — — Eftersom avgiftssystemet en-

dast kan tillämpas i begränsad utsträckning ifrågasätter länsstyrelsen om inte straffet för brott mot förbud, villkor eller föreskrifter bör bibehållas i varje fall i samma omfattning som i dag. — — —

4.4.12 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: — — — som anser den föreslagna påföljdsskärpningen angelägen får dock ifrågasätta om inte åtalspreskriptionstiden borde förlängts till att gälla i tio år. — — —

4.4.13 Gislaveds kommun: Utredningen föreslår vidare att maximistraffet för miljöbrott höjs till fängelse i två år samt att preskriptionstiden utökas från två till fem år. Gislaveds kommun tillstyrker utredningens förslag. — — —

4.4.14 Lycksele kommun: Beträffande de straffrättsliga påföljderna synes såväl skärpningen av den maximala fängelsestrafftiden till två år som den ökade preskriptionstiden till fem år nödvändig. Det torde t. o. m. kunna ifrågasättas om icke grov oaktsamhet skulle kräva ytterligare skärpning riktad mot fysisk person. Tidigare nämnd avgiftssanktion kommer ju troligen att i större utsträckning drabba juridiska personer.

4.4.15 Skellefteå kommun: Beträffande de straffrättsliga påföljderna synes skärpningen av både längden på maximala fängelsestrafftiden till två år och den ökade preskriptionstiden till fem år vara viktiga, då avgiftssanktionen troligen kommer att i stor utsträckning drabba juridiska personer. Därför bör man vid grovt oaktsamma överträdelse av miljöskyddslagen ha möjlighet att döma fysisk person.

4.4.16 Stockholms kommun: — — — tillstyrker utredningens förslag om skärpning av de straffrättsliga sanktionerna, som innebär att fängelsestraffet ökas till högst två år. — — —

4.4.17 Vännäs kommun: — — — Ett förlängt straffmaximum till två år kombinerat med förlängd åtalspreskriptionstid till fem år torde dessutom på ett bättre sätt än i dag motverka de överträdelse av ML som f. n. förekommer.

4.4.18 Sveriges industriförbund: — — — har ingen anledning att ursäka överträdelse av det slag som åsyftas i andra stycket och har därför intet att erinra mot den föreslagna straffskärpningen.

4.4.19 Miljövårdsgruppernas riksförbund och Miljöcentrum:

— — — menar att fängelsestraff kanske inte har någon större avskräckande effekt när det gäller yrkesbrottslingar som dynamitarder, knarklangare och liknande. Vi hyser dock uppfattningen att hårda fängelsestraff när det

gäller avancerade miljöbrott av typen BT Kemi skulle ha en klart avskräckande effekt på ansvariga företagschefer på grund av deras sociala ställning i samhället. — — —

Vi hävdar att hårda fängelsestraff vid svåra miljöbrott dessutom är motiverade av att sådana brott är en avancerad och synnerligen osmaklig form av ekonomisk brottslighet; offren saknar ofta helt möjlighet att värna sig mot sådana brott.

— — — Vi kan inte acceptera utredningens förslag att höja maximistraf-fet vid miljöbrott från sex månaders fängelse till två års fängelse. Vi menar istället att livstids fängelse skall utdömas vid svåra miljöbrott.

4.4.20 Överåklagaren i Stockholm: Brott mot miljöskyddslagstiftningen har visat sig kunna vara av mycket allvarlig karaktär. Svårigheterna att upptäcka och beivra dessa brott har också varit stora. På grund härav ser jag positivt på den föreslagna straffskärpningen, vilken ju också medför en förlängning av åtalspreskriptionstiden. — — —

4.4.21 Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län: — — — Det svårbestämda rekvisitet "så att allmän eller enskild rätt kan kränkas" bör kunna utgå. Överträdelse av villkor för undvikande av förgiftningar av jord, vatten eller luft bör i och för sig vara tillräckligt allvarligt och straffas utan annat rekvisit än att uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande av sådan regel sker. Miljöskyddslagens bestämmelser innefattar — i synnerhet i sin nuvarande lydelse — överträdelse, som icke enbart har karaktären av ordningsföreseelser. Strafftiden för normalbrottet bör vara böter eller fängelse i högst två år. För grovt brott bör fängelse — liksom för allvarligare förmögenhetsbrott — kunna sättas till sex år med angivande av de kvalifikationsgrunder i tillämpliga delar som gäller vid dessa brott. T. ex. att brottet varit av särskilt farlig art genom att det medfört stor fara eller orsakat stor skada eller inneburit avsevärd ekonomisk vinning. Härmed följer automatiskt att preskriptionstiden för dessa brott blir tio år.

— — — I stället synes det vara uppenbart att den fastslagna straffskärpningen tillkommit med enda syfte att förlänga preskriptionstiden, som med rätta ansetts alltför kort. Om detta skall anses utgöra motiv nog för att höja strafflatituden skall det klart anges och icke iklädas missvisande lagregler om höga straff. För egen del tror jag, när det gäller grova överträdelse av miljöbrott, att fängelsepåföljd bör vara ett oundvikligt medel i preventiv synpunkt att avhålla kallt beräknande presumtiva brottslingar från att begå sådana brott. Vi måste därför inse att en sådan effekt icke kan ersättas med aldrig så höga administrativa avgifter. Vinningsaspekterna av att underlåta åtgärder eller bryta mot villkor i industriella sammanhang kan vara avsevärda. I regel har vi inte heller här att göra med de invändningar som eljest i den allmänna debatten brukar anföras mot fängelsestraff, såsom att det användes mot socialt utslagna människor beträffande vilka en frihetsberövande på-

följd har föga preventiv verkan och för vilka frihetsstraff lätt blir en ytterligare fixering i kriminalitet i stället för ett återhållande och ett förbättrande korrektiv för framtiden. De lagbrytare vi här har att göra med är i regel socialt väletablerade personer, som kanske när det gäller att chansa på det här området är beredda att spela med höga ekonomiska riskmöjligheter men knappast med risken att få ett frihetsstraff. Ett sådant straff bör ur allmänpreventiv synpunkt te sig minst lika näraliggande som vid t. ex. skattebedrägeri och rattfylleri.

4.4.22 Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: — — — Bevisvärigheter vid överträdelse av villkor eller föreskrift föreligger i dag beträffande rekvisitet risk för kränkning av allmän eller enskild rätt. Oklarhet och skilda uppfattningar råder om vad rekvisitet innebär, objektivt sett. — — —

En grundläggande förutsättning för att miljöskyddslagens ansvarsbestämmelser skall fungera bättre är att man slopar rekvisitet risk för kränkning av allmän eller enskild rätt. Redan ett uppsåtligt eller oaktsamt överträdande av villkor eller föreskrift i beslut enligt ML borde medföra straffansvar. Denna lösning ter sig naturlig med hänsyn till de noggranna avvägningar koncessionsnämnden och länsstyrelsen förutsättes göra vid meddelande av villkor eller föreskrift. Oftast torde också redan i villkoret eller föreskriften föreligga en så att säga av samhället deklarerad skaderisk. Genom slopandet av rekvisitet får koncessionsnämndens och länsstyrelsernas villkor och föreskrifter en helt annan tyngd än som är fallet för närvarande. Förslaget torde också medföra att utövarna av miljöfarlig verksamhet blir mer medvetna om vikten att hålla sig inom de utsläppsgränser som uppställts.

— — — Vid ett bibehållande av nuvarande sanktionssystem för miljöbrott borde detta med hänsyn till allmänpreventiva synpunkter ändras så att man vid överträdelser av villkor eller föreskrift uppdelar överträdelserna i två svårighetsgrader, normalfall och grova fall. För normalfallen bör stadgas böter eller fängelse i ett år medan för de grova fallen endast bör stadgas fängelse med ett straffmaximum högre än vad som föreslagits av utredningen, 45 § ML. Det bör i ringa fall vara möjligt besluta att åtal ej skall ske.

4.4.23 Länsåklagarmyndigheten i Gävleborgs län: Det finns enligt min mening — — — inte orsak att nämnvärt inskränka kriminaliseringen av miljöbrott. Jag har den uppfattningen att miljöbrotten med skattebrottslagstiftningen som förebild borde uppdelas i tre grader; grovt brott, ordinärt brott och ringa brott. Gärningens omfattning och farlighet för miljön samt vinnningen av gärning bör främst vara omständigheter som styr brottet till någon av de tre graderna. Påföljderna kan lämpligen bli desamma som för motsvarande brott i skattebrottslagen. — — —

4.4.24 Boliden Metall AB: Vid uppsåtligt utsläpp eller utsläpp som skett på grund av grov oaktsamhet bör givetvis straffsanktion kunna tillämpas och vi

motsätter oss ej den skärpning som här förordas.

4.5 Åtalspreskriptionstiden i miljöskyddslagen

Beträffande åtalspreskriptionstiden anser ett stort antal remissinstanser att miljöskyddsutredningens förslag om en förlängning till fem år inte är tillräcklig, utan förordar tio år i samband med vissa brott mot miljöskyddslagen.

4.5.1 Rikspolisstyrelsen: — — — Från olika håll har framförts synpunkter på att straffet för här avsedda brott torde böra sättas ännu högre med tanke på preskriptionsreglerna. Enligt styrelsens uppfattning kan ett sådant resonemang inte vara riktigt. Det straff som bör följa på ett brott skall bestämmas med hänsyn till hur samhället uppfattar brottet. Preskriptionsreglerna är en följd av brottets svårighetsgrad. Det får inte bli så att preskriptionsreglerna bestämmer påföljden. Är det fel på preskriptionsreglerna bör dessa ändras.

4.5.2 Statens naturvårdsverk: — — — Då det gäller miljöbrott kan det dröja lång tid innan effekterna av brottet uppträder. Detta innebär i sin tur att brottet kan hinna bli preskriberat innan det upptäcks, om preskriptionstiden är för kort. Preskriptionstiden är i dag 2 år, men kommer att förlängas till 5 år om utredningens förslag om straffskärpning går igenom. Enligt naturvårdsverkets uppfattning är även en 5-årig preskriptionstid väl kort. Förutom att det kan dröja lång tid innan brottet upptäcks är miljöbrott typiskt sett svårare att utreda än andra brott. Naturvårdsverket delar därför — — — reservanternas uppfattning, att preskriptionstiden bör bestämmas till 10 år. Detta kan lämpligen ske genom att en särskild preskriptionsregel av den typ man har i skattebrottslagen införes.

4.5.3 Länsstyrelsen i Södermanlands län: — — — I övrigt anser länsstyrelsen att starka skäl talar för att preskriptionstiden för miljöbrott förlängs från föreslagna fem år till tio år.

4.5.4 Länsstyrelsen i Östergötlands län: — — — anser att preskriptionstiden bör förlängas till tio år i stället för föreslagna fem. Huvudskälet är att det ofta tar lång tid innan effekterna av brott mot miljöskyddslagen blir märkbara.

4.5.5 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Genom en sådan skärpning skulle en längre preskriptionstid erhållas och därmed också möjligheten till noggrannare utredningar vinnas. Frågan är dock om ens den förlängda tiden av fem år är tillräcklig och länsstyrelsen vill förordna ytterligare överväganden om möjligheterna att förlänga den.

4.5.6 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: — — — De ärenden som i första hand är av intresse i detta sammanhang är de där villkor meddelade i miljöskyddsbeslut överskrides. Normalt regleras genom dessa villkor hur mycket av olika ämnen som får släppas ut med rökgaser eller med avloppsvattnet. En överträdelse av ett dylikt villkor kommer normalt till tillsynsmyndighetens kännedom i samband med den månadsrapportering som regelmässigt sker. Självfallet skall tillsynsmyndigheten när man får kännedom om ett dylikt förhållande omedelbart väcka fråga om åtal eller miljöskyddsavgift. I dessa s. k. normalsituationer torde en förlängning av preskriptionstiden till fem år vara tillräcklig. Emellertid kan det i vissa fall inträffa att en överträdelse av ett meddelat villkor först uppdagas efter lång tid. I första hand torde det bli fråga om fall då avfall deponerats i strid mot meddelade föreskrifter. För fall av denna karaktär skulle erfordras en avsevärt längre preskriptionstid.

4.5.7 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Vad gäller preskriptionstiden för brott mot miljöskyddslagen vill länsstyrelsen förorda tio år snarare än fem år, med hänsyn till frågans allvar och svårigheterna att tidigt upptäcka brott. Det normala sambandet mellan straffmaximum och preskription bör därför kunna frångås.

4.5.8 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: Preskriptionstiden — 5 år enligt utredningens förslag — synes enligt LONs mening vara för knapp. I vart fall bör den vara längre — förslagsvis 10 år — vid grava överträdelser, som regelmässigt måste föregås av tidsödande utredningar — — —.

4.5.9 Botkyrka kommun: — — — föreslår att preskriptionstiden för miljöbrott förlängs till 10 år. — — —

4.5.10 Bräcke kommun: Åtalspreskriptionstidens längd för brott mot miljöskyddslagen har av utredningen föreslagits till fem år. Ärendet avseende BT Kemi i Teckomatorp har dock visat att det även i väsentligt längre tidsperspektiv måste vara angeläget att från samhällets sida kunna beivra flagranta angrepp på miljön. En åtalspreskriptionstid av minst tio år förordas därför.

4.5.11 Hässleholms kommun: — — — Föreslagen ökning av preskriptionstiden från två till fem år är enligt kommunens bestämda uppfattning otillräcklig med hänsyn till den långa tidsrymd som kan förflyta innan ett miljöbrott upptäcks. En preskriptionstid på 10 år bör därför vara ett rimligt krav.

4.5.12 Kalix kommun: Med anledning av svårigheterna att få brott mot miljövärdslagstiftningen handlagda och svårigheterna att inom 5 år påvisa följderna av dessa brott, borde åtalspreskriptionstiden ha förlängts till 10 år.

4.5.13 Mjölby kommun: Många överträdelser mot miljöskyddslagen kom-

mer inte till tillsynsmyndighetens kännedom förrän efter ganska lång tid, även utredningarna kan i vissa fall ta lång tid. Det är därför positivt att preskriptionstiden förlängs till fem år.

4.5.14 Nora kommun: Preskriptionstiden bör kraftigt förlängas, från nuvarande två år till ca tio år. Miljöeffekterna av en lagöverträdelse kan visa sig först efter det att en längre tid förflutit och den därpå följande utredningen kan bli tidskrävande, på grund av sin komplicerade natur.

4.5.15 Nyköpings kommun: — — — Med hänsyn till den långa tid som ofta kan förflyta mellan det att ett miljöbrott begås och till dess skador på miljön visar sig och brottet kan avslöjas, är en förlängning av preskriptionstiden till åtminstone tio år befogad.

4.5.16 Stockholms kommun: — — — tillstyrker utredningens förslag om skärpning av de straffrättsliga sanktionerna, som innebär att — — — preskriptionstiden förlängs till fem år.

4.5.17 Södertälje kommun: Effekten av ett miljöbrott kan visa sig långt efter det att den brottsliga handlingen har begåtts. Kommunen anser därför att den föreslagna preskriptionstiden är för kort och föreslår att den förlängs till minst 10 år.

4.5.18 Täby kommun: — — — Eftersom brott mot miljöskyddslagen ofta kan vara av sådan karaktär att det dröjer lång tid innan de upptäcks (hur lång tid tar det t. ex. för nedgrävda tunnor att rosta sönder) borde utredningen ta i övervägande en förlängning jämfört med förslaget.

4.5.19 Växjö kommun: Eftersom vissa miljöbrott genom olika åtgärder går att dölja relativt länge anser kommunen att preskriptionstiden för sådana brott bör utsträckas till tio år mot av utredningen föreslagna fem år. I överensstämmelse härmed förordar kommunen på grund av sambandet mellan straff och preskriptionstid en skärpning av påföljden fängelse till att gälla högst tre år.

4.5.20 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: — — — Vidare må framhållas att från flera nämnder föreslagits en förlängning av preskriptionstiden för brott mot miljöskyddslagen till 10 år, detta på grund av att följderna av överträdelse mången gång visar sig först lång tid efter det gärningen begåtts.

4.5.21 Svenska naturskyddsföreningen: — — — Miljöbrott upptäcks många gånger förhållandevis sent därför att effekterna inte visar sig förrän efter några år. Det är därför enligt föreningens mening nödvändigt att preskrip-

tionstiden är 10 år. Antingen måste en undantagsregel skapas med denna innebörd eller också måste straffskalans maximum höjas i erforderlig utsträckning.

4.5.22 Tjänstemännens centralorganisation: När det gäller påföljdssystemet anser TCO att åtalspreskriptionen vid överträdelse som kunnat innebära betydande kränkning av miljöintresset och som täcks av gärningsmannens uppsåt eller grova oaktsamhet bör vara tio år i stället för av utredningen föreslagna fem år.

4.5.23 Landsorganisationen i Sverige: Som utredningen själv redovisar kan en lagöverträdelse upptäckas eller effekten av denna visa sig först flera år efter brottet. Utredningen föreslår därför förlängd preskriptionstid. LO anser att denna tid är för kort och bör utsträckas till 10 år. Denna tid bör också gälla åtgärd för indrivning av avgift, samt åtalspreskription.

4.5.24 Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet: Preskriptionstiden fem år är i kortaste laget om det inte är möjligt att få beräkna tiden från det brottet uppdagats i stället för som nu den dag brottet begåtts. Är detta inte möjligt bör preskriptionstiden utsträckas till tio år med tanke på de ofta mycket tidskrävande utredningar som följer på uppdragandet av miljöbrott. Man kan förvänta sig en förbättrad undersökningsteknik som i framtiden gör det möjligt att spåra gamla utsläpp.

4.5.25 Riksförbundet för allmän hälsovård: — — — ansluter sig till utredningens förslag om förlängning av preskriptionstiden för miljöbrott, men anser det tveksamt om en förlängning av preskriptionstiden till fem år är tillräcklig.

4.5.26 Miljövårdsgruppernas riksförbund och Miljöcentrum: — — — I lagstiftningen finns ett direkt samband mellan straffsatsen och preskriptionstiden. En straffsats vid miljöbrott på maximalt 2 års fängelse leder till en preskriptionstid på 5 år. Denna preskriptionstid är alldeles för kort, emedan det kan ta många år innan nedgrävda gifttunnor rostar sönder och flera år innan giftet når ut i t. ex. dricksvatten. Det tar dessutom ca 15—25 år att utveckla cancer från exponeringstillfället. Med andra ord behövs snarare en preskriptionstid på ca 20—25 år vid svåra miljöbrott, vilket stämmer väl överens med vår uppfattning att svåra miljöbrott bör leda till livstids fängelse för de ansvariga.

4.5.27 Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt: — — — Den brist som förelegat i den förhållandevis korta preskriptionstiden för brott mot miljövärdslagen har genom den föreslagna straffskärpningen undanröjts. Eventuella krav på ytterligare förlängning av preskriptionstiden kunde lämpligen

åstadkommas genom en särskild föreskrift i miljöskyddslagen. Med den nära kontakt mellan tillsynsmyndighet och utredare som förutsättes ser jag dock inte något behov av en längre preskriptionstid.

4.5.28 Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: Gällande preskriptionstid för brott mot miljöskyddslagen är för kort. För normalfallen bör preskriptionstiden vara 5 år och för de grova fallen 10 år.

4.5.29 Länsåklagarmyndigheten i Gävleborgs län: — — — Preskriptionstiden bör inte understiga 5 år. Det kan ifrågasättas om den inte bör vara 10 år. För ringa brott kan lämpligen gälla särskild åtalsprövning, dvs. åtal må endast ske, där så är påkallat från allmän synpunkt.

4.6 Brott mot upplysningsplikten i miljöskyddslagen

Miljöskyddsutredningens förslag om en utvidgad upplysningsplikt för utövare av miljöfarlig verksamhet mot tillsyns- och förprövningsmyndighet får ett i stort sett positivt mottagande av remissinstanserna.

Se 44 a § ML i utredningens lagförslag.

4.6.1 Justitiekanslern: Förslaget om en utvidgad och skärpt upplysningsplikt för utövare av miljöfarlig verksamhet — — — är ägnat att bota brister i miljöskyddslagen som BT Kemi-fallet också demonstrerar.

4.6.2 Svea hovrätt: Enligt det föreslagna stadgandet skall — förutom liksom f. n. tillsynsmyndighet — även prövningsmyndighet kunna infordra handlingar från den som avser att utöva miljöfarlig verksamhet. Det synes hovrätten oklart vilka handlingar — utöver dem som prövningsmyndigheten kan infordra med stöd av 13 § — som avses. Det kan vidare ifrågasättas vilket intresse prövningsmyndigheten kan ha av handlingar från en företagare efter det tillståndsbeslutet har meddelats. Enligt hovrättens mening torde det inte vara erforderligt att prövningsmyndigheten har rätt att infordra handlingar enligt detta stadgande.

Enligt 15 kap. 10 § första stycket brottsbalken straffas den som gör sig skyldig till osann försäkran med böter eller fängelse i högst sex månader. För sådant brott skall bl. a. den dömas som under edlig förpliktelse uppsåtligen lämnar osann uppgift. Mot bakgrund härav synes den nu föreslagna påföljden för brott mot upplysningsplikten enligt miljöskyddslagen anmärkningsvärt sträng. Enligt hovrättens mening bör i normalfallet samma straffskala gälla för sådant brott som för brottet osann försäkran. Påföljden fängelse i högst två år synes böra förbehållas fall, där brottet är grovt. Det torde vidare kunna förmodas att lagstiftningens syfte bättre tillgodoses om underlåtenhet att fullgöra upplysningsplikt medför föreläggande att vid vite fullgöra upp-

giften än om påföljden utgöres av straff.

Utredningen har inte alls berört frågan om konkurrens mellan brott mot 44 a § första stycket och brott mot 45 § första stycket. Det bör kunna vara möjligt att bedöma ett åsidosättande av upplysningsplikten enligt 44 a § som ett led i förfarandet och en försvärande omständighet vid överträdelse av 45 §.

4.6.3 Brottsförebyggande rådet: — — — tillstyrker utredningens förslag om en straffsanktionerad utvidgad och skärpt plikt för utövare av miljöfarlig verksamhet att lämna behövliga upplysningar om anläggningen och verksamheten. BRÅ anser emellertid att det inte minst mot bakgrund av företagsledningens agerande i BT Kemi-ärendet finns anledning att gå ett steg vidare och ålägga utövaren att i vissa situationer lämna behövliga upplysningar även utan särskild begäran.

I bestämmelserna i 13 § ML uppräknas vissa uppgifter som ansökan eller anmälan om förprovning skall innehålla. För den händelse utövaren äger kunskap om vissa skadliga effekter som kan bli följden av verksamheten och som sedermera inträffar men utelämnar dem i ansökan är det osäkert om straffbestämmelsen i 44 a § blir tillämplig. En icke seriös utövare kan även underlåta att upplysa tillsynsmyndigheten eller lämna oriktiga uppgifter om verksamheten som myndigheten inte ansett sig föranlåten att begära vilket inte hindrar att uppgiften skulle varit av största betydelse för den fortsatta tillsynen. BRÅ anser att det är väl förenligt med ML:s syfte att ålägga utövaren en utvidgad upplysningsplikt i sådana situationer. BRÅ är medvetet om att det mot ett sådant förslag kan anföras att utövaren ställs inför en alltför svår uppgift att välja ut de fakta som kan ha betydelse i det enskilda fallet. För ansvar bör därför krävas att utövaren handlat uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Utövaren eller den som ämnar utöva verksamhet bör således i bestämmelsen även förpliktas att på eget initiativ lämna de behövliga upplysningar som påkallas av förhållandena. Straffbestämmelsen bör även omfatta sådana situationer.

4.6.4 Fiskeristyrelsen: — — — tillstyrker förslaget att införa en utvidgad och skärpt plikt för utövare av miljöfarlig verksamhet att på begäran och under straffansvar lämna behövliga upplysningar om verksamhet och anläggning.

4.6.5 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Utredningens förslag (44 a § ML) att gällande upplysningsplikt i förhållande till tillsynsmyndighet skall utsträckas att gälla också gentemot provningsmyndighet tillstyrkes. Den därmed förenade straffbestämmelsen synes dock kunna överföras till 45 §.

4.6.6 Delegationen för företagens uppgiftslämnande: Det är naturligt att den myndighet som skall pröva om en fabrik eller annan inrättning skall få anlägg-

gas bör tillförsäkras ett fulltäckande och korrekt beslutsunderlag. Det har givetvis stor betydelse att uppgifterna från den som tänker utöva miljöfarlig verksamhet är korrekta så långt denne har möjlighet att kontrollera. Samtidigt vill delegationen, framför allt då det gäller tillsynen, varna för en övertro på information via blanketter och andra dokument. Delegationen anser det befogat med en skärpt vaksamhet mot att alltför stor tilltro fästs vid information pappersvägen på bekostnad av behövliga insatser för att lösa de faktiska problemen.

4.6.7 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — tillstyrker förslaget om utvidgad och skärpt upplysningsplikt för utövare av miljöfarlig verksamhet.

4.6.8 Malmö kommun: — — — Som synnerligen angelägen anser kommunen skyldigheten för utövaren av miljöfarlig verksamhet att lämna behövliga upplysningar om verksamheten och anläggningen.

4.6.9 Miljövårdsgruppernas riksförbund och Miljöcentrum: BT Kemiskandalen har i övrigt visat att det är oerhört viktigt att företag som bedriver miljöfarlig verksamhet lämnar korrekt information om verksamhetens art och inriktning till den tillståndsgivande myndigheten. BT Kemis fabrik i Tec-komatorp torde över huvud taget aldrig ha fått drifttillstånd om korrekt information lämnats från början från företagsledningen angående verksamheten. Vi delar därför utredningens uppfattning att samhället för att markera den vikt man fäster vid upplysningspliktens fullgörande bestämmer straffskalans maximum vid lämnande av felaktiga uppgifter till fängelse i högst två år. Eventuellt skulle vi vilja se att man tillämpade en ändå högre straffsats.

4.6.10 Länsåklagarmyndigheten i Gävleborgs län: — — — Underlåtenhet att lämna upplysningar till tillsynsorgan, att dokumentera miljöverksamheten och att bevara sådan dokumentation, allt enligt vad författning och tillstånds- eller tillsynsorgan föreskriver, bör vara kriminaliserat, förslagsvis som "försvärande av miljökontroll" (jämför försvärande av skattekontroll i skattebrottslagen).

4.6.11 Gotlands handelskammare: Det förslag till vidgad och skärpt plikt för utövare av miljöfarlig verksamhet, att till prövnings- och tillsynsmyndigheter lämna upplysningar om verksamheten och anläggningen, finner handelskammaren stå i överensstämmelse med direktivens föreskrift "att överväga vilka förändringar av denna lagstiftning, som behöver göras för att ytterligare förbättra samhällets möjligheter att ingripa mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet".

4.7 Rapporteringsskyldighet

Ett flertal remisinstanter anser att den av miljöskyddsutredningen föreslagna skyldigheten för tillsynsmyndigheten att rapportera en lagöverträdelse är alltför omfattande. Men det finns också en del instanser som hävdar att den föreslagna skyldigheten inte är tillräckligt långtgående.

Se 43 a § ML i utredningens lagförslag.

4.7.1 Justitiekanslern: Förslaget om — — — den föreslagna skyldigheten för tillsynsmyndighet att vid grundad misstanke om överträdelse göra undersökning härom är ägnat att bota brister i miljöskyddslagen som BT Kemi-fallet också demonstrerar.

4.7.2 Svea hovrätt: Enligt motiven — — — föreligger inte endast en skyldighet för tillsynsmyndigheten att undersöka om en överträdelse skett när grundad misstanke härom uppkommit utan i princip även en skyldighet att ta sådana initiativ att en överträdelse kommer att beivras. Det kan ifrågasättas om lagtexten tillräckligt tydligt avspeglar intentionerna. Paragrafen bör även ses över redaktionellt.

4.7.3 Brottsförebyggande rådet: — — — föreslår en utvidgad anmälningsskyldighet för tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten skall när det finns anledning till misstanke om brott göra anmälan därom till åklagare eller polismyndighet.

— — — I många fall förekommer det säkert att anställda känner till överträdelserna men att de underlåter att rapportera saken till polis eller tillsynsmyndighet på grund av lojalitet mot företaget. Allt detta medför att tillsynen över miljöfarlig verksamhet är av största betydelse för att motverka brott mot ML. Efterlevnaden av ML beror troligen främst på hur effektiv tillsynen är. Enligt BRÅs mening finns det ett stort utrymme för angelägna förbättringar på den punkten.

— — — Troligen har intentionen hos de lokala tillsynsmyndigheterna att bygga tillsynen på utövarnas frivilliga medverkan medfört att myndigheterna dragit sig för kraftfulla ingripanden och åtalsanmälningar. Därtill bidrar det faktum att tillsynsmyndigheten inte har någon författningsreglerad allmän skyldighet att anmäla brott till åtal. De lokala tillsynsmyndigheterna tänker säkerligen inte heller i strafftermer vid övervakningen av de miljöfarliga verksamheterna. Anmälningar till åtal görs därför oregelbundet och inkonsekvent. För utövaren måste straffhotet framstå som avlägset. I många fall torde det även vara oklart var gränsen går mellan straffbara och tillåtna handlingar. Såväl straffbestämmelserna i ML som i 13 kap. brottsbalken är i många avseenden oklara. Det fordras stora och invecklade utredningar för fällande domar. Därtill kommer de rättsvärdande myndigheternas ovana vid denna typ av brott.

Brott enligt ML hör under allmänt åtal. Emellertid upptäcks inte sällan ef-

fekterna först när lång tid har gått sedan gärningen begicks och det är då svårt att åstadkomma en tillfredsställande utredning t. ex. angående vem som är gärningsman. I många fall finns inte heller några målsägande. Det är därför av största vikt att tillsynsmyndigheten som har direkt kontakt med utövarna och känner till miljöns beskaffenhet anmäler misstanke om brott till åtal. Sedan ML:s tillkomst har emellertid få överträdelser rapporterats till polis och åklagare.

När avsikten nu är att förbättra kontrollen av miljöfarlig verksamhet och förebygga överträdelserna bör tillsynsmyndighet enligt BRÅ åläggas att till polis eller åklagare anmäla misstanke om brott. Förebild för en sådan skyldighet finns i annan lagstiftning t. ex. i taxeringslagstiftningen. Oavsett om förslaget om införande av miljöskyddsavgifter antas bör därför 43 a § kompletteras med en bestämmelse om skyldighet för tillsynsmyndighet att när det föreligger anledning till misstanke om brott göra anmälan därom till åklagare eller polismyndighet. 43 a § jämte den ovan föreslagna kompletteringen bör för övrigt inte införas i ML utan i miljöskyddskungörelsen.

4.7.4 Fiskeristyrelsen: Förslaget att införa lagstadgad skyldighet för tillsynsmyndighet att vid grundad misstanke om överträdelse undersöka detta tillstyrkes.

4.7.5 Statens naturvårdsverk: — — — anser i denna del att en strikt tillämpning av 43 a §, 45 § och 46 § skulle medföra att tillsynsmyndigheterna fick avdela stora resurser för att hantera ett stort antal småärenden av mycket litet intresse för miljövårdsarbetet. För naturvårdsverkets del skulle — med den föreslagna rapporteringsskyldigheten för hälsovårdsnämnd och länsstyrelse — avsevärda resurser få avsättas för att gå igenom och pröva om rapporterad överträdelse är ringa eller ej. De angivna paragraferna måste därför omarbetas så att rapporteringsskyldigheten till naturvårdsverket begränsas och att naturvårdsverket ges rätt att utfärda anvisningar beträffande rapporteringsskyldigheten. Det är också viktigt att reglerna utformas så, att avgiften kan fastställas skönsmässigt utan alltför stor bundenhet vid utsläppens storlek. Naturvårdsverkets möjligheter att enligt 43 a § avskriva ett ärende måste också utvidgas eller också måste i förarbetena till lagen mer preciserat anges vad som menas med "ringa". Det bör också framgå om naturvårdsverket skall fatta särskilt beslut om att inte föra talan om avgift och om i så fall detta beslut skall kunna överklagas.

Naturvårdsverket anser att det bör övervägas om inte ett institut motsvarande strafföreläggande bör införas.

4.7.6 Koncessionsnämnden för miljöskydd: — — — Nämnden anser dock att den i 43 a § ML föreslagna rapporteringsskyldigheten bör — — — begränsas till omständigheter som hälsovårdsnämnden resp. länsstyrelsen bedömer vara av väsentlig betydelse.

4.7.7 Stiftelsen industrins vatten- och luftvårdsforskning: Ifråga om rapporteringen av "överutsläpp" förutsätter stiftelsen att utredningen avser flagranti fall. De exempel som anges i specialmotiveringarna tyder på detta, medan skrivningen i 45 § talar om "åsidosättande av villkor eller föreskrift". Det är nödvändigt att tillämpningsföreskrifter klart definierar att det måste vara fråga om grava och flagranta fall av överträdelse.

4.7.8 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — anser att erfarenheterna hittills väl motiverar att skyldigheten för tillsynsmyndighet att ingripa mot överträdelser stadgas i lag. Paragrafens formulering bör emellertid modifieras så att tillsynsmyndighet inte blir ovillkorligt skyldig att utreda och rapportera rent obetydliga överträdelser. Förslaget skulle annars kunna orsaka mycket arbete till liten nytta för miljön.

4.7.9 Länsstyrelsen i Uppsala län: Utredningens förslag om obligatorisk anmälan av överträdelser till naturvårdsverket synes realistiskt och torde ytterst vara en fråga om var bedömningen av begreppet överträdelse skall ligga — hos den myndighet som handhar tillsynen eller på central instans. Under alla förhållanden måste frågan om vad som är en överträdelse utredas och närmare definieras mot bakgrund av hittills fattade beslut. En central anvisning härom tillsammans med den samrådspålit som nuvarande lagstiftning föreskriver i tillsynsärende torde fullt ut garantera enhetliga bedömningsgrunder.

4.7.10 Länsstyrelsen i Östergötlands län: I utredningen föreslås att rapporteringsplikt till naturvårdsverket införs för hälsovårdsnämnd och länsstyrelse. Sådan plikt bör endast föreligga för överträdelser av någon betydelse. Det bör i första hand ankomma på lokal eller regional tillsynsmyndighet att bedöma om så är fallet. Det bör vidare i första hand ankomma på de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna att bedöma om anmälan till åklagare eller koncessionsnämnd skall göras. Det tredje stycket i den föreslagna 43 § bör utgå eftersom det antyder att en formell prövning skall ske även av naturvårdsverket i frågan om åtal skall väckas.

4.7.11 Länsstyrelsen i Kalmar län: I utredningen föreslås enligt 43 § ML att generell rapporteringsplikt till naturvårdsverket införs för hälsovårdsnämnd och länsstyrelse vad gäller överträdelse som avses i 45 § ML. Detta klarlägger i och för sig skyldighet, som åvilar tillsynsmyndighet, vilken erhåller kännedom om överträdelse enligt nämnda paragraf. Sådan rapporteringsplikt bör emellertid inte vara urskiljningslös. Det bör i första hand ankomma på lokal och regional tillsynsmyndighet att bedöma om överträdelse är uppenbar eller av någon betydelse. Det bör vidare i första hand ankomma på de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna att bedöma om ett ärende skall lämnas till åtalsprövning eller inte.

4.7.12 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Enligt länsstyrelsens uppfattning innebär förslaget en mycket långt gående centralbyråkrati och onödig pappers-exercis. Förslaget andas dessutom en ogrundad misstro mot länsstyrelsens kompetens och omdöme. Länsstyrelsen anser att förutsättningarna för bedömning av dylika överträdelse är minst lika goda hos länsstyrelserna som hos naturvårdsverket. Länsstyrelsen föreslår att sista stycket får följande lydelse: Framstår överträdelsen som ringa kan tillsynsmyndigheten låta saken bero.

4.7.13 Länsstyrelsen i Malmöhus län: — — — Med hänsyn till länsstyrelsens mångåriga erfarenhet som tillsynsmyndighet och tillgången på teknisk och juridisk expertis hos länsstyrelsen borde det — utan att man åsidosätter miljöskyddslagens krav — vara tillräckligt att låta länsstyrelsen ta ställning till om man skall låta saken bero eller rapport bör överlämnas till naturvårdsverket för vidare åtgärd.

4.7.14 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: — — — Liksom f. n. bör det ankomma på tillsynsmyndigheten att göra en egen bedömning av vilka överträdelse som är så allvarliga att de bör komma ifråga för påföljd. Ett okritiskt rapportering av överträdelse till naturvårdsverket kommer att innebära en mängd onödigt administrativt arbete. Därtill kommer att tillsynsmyndigheten i fall, där naturvårdsverket finner anledning att hos koncessionsnämnden väcka fråga om påföljd, fortlöpande måste förse naturvårdsverket med nödvändiga faktauppgifter som verket i sin tur skall vidarebefordra till koncessionsnämnden. Endast tillsynsmyndigheten med sin kännedom om omständigheterna kring överträdelsen torde nämligen ha tillgång till relevant faktamaterial. Det anförda talar för att tillsynsmyndigheten, utan något administrativt mellanled, skall ha rätt att själv begära hos koncessionsnämnden att den ansvarige påföres en miljöavgift.

4.7.15 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: I utredningens förslag till 43 a § anges att om lokal eller regional tillsynsmyndighet får kännedom om en överträdelse skall rapport lämnas till naturvårdsverket. Texten kan tydas så att denna bestämmelse skall vara ovillkorlig. Det är naturvårdsverket som skall avgöra om överträdelsen är ringa. Det kan dock inte bortses ifrån att det alltid har legat och alltid kommer att ligga ett ansvar även på tillsynsmyndigheten att avgöra om överträdelsen är ringa. Det kan inte vara ett intresse från tillsynsmyndighetens sida att rapportera småsaker. Bestämmelsen bör således kompletteras med en passus att tillsynsmyndigheten även får avgöra om överträdelsen är bagatellartad.

4.7.16 Länsstyrelsen i Värmlands län: — — — anser en rapporteringsskyldighet vara väl motiverad. Den utgör en förutsättning för att statens naturvårdsverk skall kunna fullgöra sina uppgifter som samordnande miljö-

skyddsmyndighet. En rapporteringsskyldighet av i lagförslaget angivet slag riskerar dock att försämra samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och utövare. Utövaren kan bli mindre benägen att öppet diskutera förekommande problem i fråga om miljöskyddet och eventuellt även bli mera återhållsam, när det gäller uppgifter om verksamheten i övrigt, om det finns en för myndigheten tvingande skyldighet att vidarerapportera även obetydliga avvikelser från givna villkor. Resultatet kan ytterst bli förseningar i miljöskyddsarbetet och en begränsning av utbytet av erfarenheter mellan tillsynsmyndighet och utövare.

Vid sidan av nämnda samarbetssvårigheter riskerar en tillsynsverksamhet som verkar i enlighet med de föreslagna bestämmelserna att minska i effektivitet på grund av en för hårt bindande formalisering. Därtill kommer att respekten för en myndighet, som saknar rätt att göra även de enklaste skälighetsbedömningar i avgiftsfrågan, löper risk att urholkas.

Länsstyrelsen anser därför att föreskriften om rapportering bör få en annan utformning. En första bedömning av om en överträdelse är bagatellartad bör ankomma på ansvarig tillsynsmyndighet. Den föreslagna ärendegången i övrigt förefaller ändamålsenlig.

4.7.17 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: — — — I detta sammanhang avstyrker dock länsstyrelsen den föreslagna plikten för hälsovårdsnämnd och länsstyrelse att anmäla allehanda överträdelser av miljöskyddsvillkor till naturvårdsverket för prövning. En konsekvent tillämpning av detta förfarande bedöms som orealistiskt av praktiska skäl. Också av principiella skäl är förslaget föga ägnat att främja en positiv utveckling av miljövärden, som delvis framgått av inledningen. Då det knappast är möjligt eller önskvärt att bedriva en polisär tillsyn över all miljöfarlig verksamhet, främjas miljövärden bäst av ett så öppet samarbetsklimat som möjligt mellan myndigheter och företag eller motsvarande. Detta utesluter inte att det bör ankomma på länsstyrelse eller hälsovårdsnämnd när uppenbara överträdelser mot miljöskyddslagen föreligger att ta initiativ till påföljd hos naturvårdsverket.

Det är också uppenbart nödvändigt att så sker för att ett förstärkt påföljdssystem skall få någon verkan. Länsstyrelserna kommer i sin prövnings- och tillsynsroll att vara beroende av ett allt mer fördjupat samråd med naturvårdsverket i olika frågor. Detta bör otvivelaktigt också gälla frågor om överträdelser av föreskrifter och villkor. — — —

4.7.18 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: — — — Om länsstyrelsen får kännedom om överträdelse som avses i 45 § lagförslaget skall rapport avges till naturvårdsverket — — —. Sådan rapport skall enligt utredningen lämnas även om länsstyrelsen bedömer att överträdelsen inte kommer att beivras. Detta framstår för LON som onödigt. Med hänsyn till länsstyrelsernas stora erfarenhet av miljöskyddsarbete bör de kunna befrias från att avge rapport t. ex. i bagatellartade fall eller där preskriptionstiden för påförande av miljö-

skyddsavgift uppenbarligen överskridits. Detsamma bör i princip gälla även i fråga om hälsovårdsnämnds rapporteringsskyldighet.

4.7.19 Eskilstuna kommun: Utredningens förslag i 43 a § om initiativ- och rapporteringsskyldighet för tillsynsmyndigheten står i samklang med liknande skyldigheter som t. ex. byggnadsnämnden har enligt lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Bestämmelsen kan väntas främja en enhetlig rättstillämpning och ge effektivare tillsyn.

4.7.20 Gislaveds kommun: — — — instämmer i utredningens förslag men vill framhålla svårigheten för tillsynsmyndigheten att konstatera om överträdelse skett. Förmodligen kommer stora arbetsinsatser med åtföljande dryga kostnader att vara nödvändiga för att få en misstanke om överträdelse av miljölagstiftningens bestämmelser bekräftad. Det är väsentligt att hälsovårdsnämnderna får erforderligt stöd från regionala och centrala myndigheter i sådana fall.

4.7.21 Malmö kommun: För tillsynsmyndigheten bör skyldighet finnas att undersöka om överträdelse skett när grundad misstanke härom föreligger. För hälsovårdsnämndens del bör detta innebära att företa en undersökning om orsakerna till en eventuell överträdelse och även uppmana utövaren av miljöfarlig verksamhet att inkomma med förklaringar och att åstadkomma rättelse. Om misstanke om brott mot miljöskyddslagen föreligger eller rättelse av konstaterad överträdelse inte kan uppnås, bör nämnden i egenskap av tillsynsmyndighet rapportera till länsstyrelsen och/eller naturvårdsverket där sedan uttagande av straffavgift kan påkallas eller rapportering ske till polis eller åklagare.

4.7.22 Norrtälje kommun: — — — kan ej tillstyrka att absolut rapporteringsplikt åläggs till naturvårdsverket om överträdelse sker enligt vad som anges i 43 a §. Såsom tillsynsmyndighet bör hälsovårdsnämnden kunna avgöra vilka ärenden som behöver rapporteras.

4.7.23 Stockholms kommun: — — — avstyrker att tillsynsmyndigheterna åläggs absolut rapporteringsplikt till naturvårdsverket om överträdelse (43 a §). Denna absoluta rapporteringsskyldighet går stick i stäv mot utredningens uttalade önskemål om att göra tillsynen decentraliserad och att undvika krångel och pappershantering.

4.7.24 Södertälje kommun: Utredningen föreslår vidare att den lokala tillsynsmyndigheten skall få det fulla ansvaret även för kommunala anläggningar där s. k. besked har lämnats. Genom att initiativ- och rapporteringsskyldigheten enligt 43 § liknar skyldigheten för byggnadsnämnder vid olovligt byggande bör förslaget främja en enhetlig rättstillämpning och därigenom en

effektivare tillsyn.

4.7.25 Åre kommun: Den föreslagna skyldigheten för tillsynsmyndighet att rapportera fråga om överträdelse till naturvårdsverket belyser ytterligare hälsovårdsnämndens dilemma vid övertagande av tillsynsansvaret. Hälsovårdsnämnderna kommer enligt utredningen uppenbarligen att få denna lagstiftade skyldighet trots att de flesta nämnder ej har resurser till detta. Detta sätter hälsovårdsnämnderna och deras tjänstemän i en fullständigt ohållbar situation, nämnden är skyldig att rapportera men saknar resurser att utöva tillsynen som behövs som underlag för en eventuell rapport och eventuella överträdelser kommer därigenom inte att beivras.

4.7.26 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: — — — Dock måste sättas ett frågetecken för den i 43 a § föreslagna rapporteringsskyldigheten, vilken många av hälsovårdsnämnderna funnit vara alltför långtgående, inte minst mot bakgrund av de av utredningen konstaterade svårigheterna att någorlunda tillförlitligt konstatera överträdelse, med hänsyn både till bristfälligheter i mätmetodik och ofullständiga utsläppsvillkor. Dessutom synes bestämmelsen strida mot det av utredningen i andra sammanhang eftersträfvade lokala inflytandet.

4.7.27 Sveriges industriförbund: — — — anser att den i 43 a § föreskrivna rapporteringsskyldigheten bör kompletteras med en skälighetsregel.

4.7.28 Centralorganisationen SACO/SR: — — — tillstyrker i princip den föreslagna 43 a §, men vill samtidigt framhålla risken för en alltför stor känslighet gentemot t. ex. tillfälliga lokala opinioner samt risken för att tillsynsarbetet i vissa fall långsiktigt kan försvåras, när bagatellartade överträdelser måste rapporteras.

4.7.29 Miljövårdsgruppernas riksförbund och Miljöcentrum: Inom ramen för Miljöcentrums projekt "miljörättsröta" har vi för övrigt konstaterat att myndigheterna ofta ser mellan fingrarna när företag bryter mot miljöskyddslagen. Miljöskyddsutredningen säger att tillsynsmyndighet i princip skall vara skyldig att ta sådana initiativ att överträdelser beivras. Vi hävdar med bestämdhet att myndighet skall vara skyldig att vidta sådana initiativ att överträdelser beivras.

4.7.30 Överåklagaren i Stockholm: — — — Den i 43 a § miljöskyddslagen inskrivna rapporteringsskyldigheten bör vara en garanti för att upptäckta brott även beivras.

4.7.31 Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt: — — — Från åklagarsynpunkt kan anmärkas att ett nära samarbete mellan polis-, åklagar- och till-

synsmyndighet är en förutsättning för effektivt beivrande av miljöbrott. Den i 43 a § införda rapporteringsskyldigheten till naturvårdsverket — som i egenskap av central tillsynsmyndighet bör vara bäst skickad att bedöma om en överträdelse ej bör föranleda åtgärd eller bör beivras genom avgift eller straffrättsligt förfarande — är tillfredsställande om, som utredningen förutsätter, lokal eller regional tillsynsmyndighet vid misstanke om brott därjämte gör polisanmälan. Detta tillgodoser kravet på att polis och åklagare kan ingripa i ett så tidigt skede som möjligt. Regionalt bör dessutom sådan kontakt finnas mellan tillsynsmyndigheter och utredare — polis och åklagare — att ett organiserat samarbete är väl förberett.

4.7.32 Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: — — — Risken för att vid den regionala eller lokala tillsynen miljöskyddsintressena inte tillräckligt beaktas minskar genom den i 43 a § föreslagna rapporteringsskyldigheten till naturvårdsverket.

— — — Det har iakttagits att länsstyrelserna som tillsynsmyndighet varit obenäga att till åtal anmäla fall där de haft kännedom om att utsläpp skett. Anledningen kan ha varit att länsstyrelserna inte velat förstöra möjligheterna att samarbetsvägen komma till rätta med utövaren av den miljöfarliga verksamheten, att överträdelsen inte ansetts tillräckligt kvalificerad, eller att osäkerhet förelegat om risk för kränkning av allmän eller enskild rätt varit för handen. En bestämmelse i enlighet med den föreslagna 43 a § i ML kunde medföra att nämnda skäl i framtiden inte kommer att få så stor styrka samt att praxis vad gäller åtalsanmälningar utvecklas efter mer enhetliga linjer.

4.7.33 Gotlands handelskammare: — — — Helt naturligt synes — — — vara, att tillsynsmyndigheterna skall vara skyldiga att ta initiativ i aktuella fall, så att överträdelser kan beivras.

4.7.34 Naturvårdsdirektörens förening: I utredningen föreslås att rapporteringsplikt införs för hälsovårdsnämnd och länsstyrelse. Sådan plikt bör endast föreligga för överträdelser av någon betydelse. Det bör i första hand ankomma på lokal eller regional tillsynsmyndighet att bedöma om så är fallet. Det bör vidare i första hand ankomma på de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna att bedöma huruvida ett ärende skall lämnas till åtalsprövning eller ej.

4.8 Miljöbrott i brottsbalken

I likhet med miljöskyddsutredningen framhåller flera remissinstanser vikten av att skyddet av den yttre miljön ges en framträdande roll även i brottsbalken.

4.8.1 Rikspolisstyrelsen: Vid grövre överträdelser mot miljöskyddslagen har åklagare och polis att svara för utredningen. Polisens beredskap i sådana fall

att utreda kvalificerade brott mot miljöskyddslagen är inte särskilt god. Erfarenheter från BT Kemi visar bl. a. att utbildningen måste ökas på detta område. Detta är — inom ramen för de särskilda enheterna för bekämpning av ekonomisk brottslighet — också avsikten.

Enligt rikspolisstyrelsens mening bör man vidare, beträffande konkurrensen mellan påföljdsbestämmelser i brottsbalken och miljöskyddslagen, ställa frågan om inte samtliga påföljder för miljöbrott bör återfinnas i miljöskyddslagen. Ett sådant förfaringsätt torde också ligga väl i linje med konkurrensen mellan bestämmelser i brottsbalken och annan speciallagstiftning. Bestämmelserna i 13 kap. brottsbalken bör därvid revideras så att de framgent inte avser miljöbrott.

4.8.2 Brottsförebyggande rådet: — — — anser att samhällets strängare syn på angrepp mot miljöskyddet bör återspeglas i straffsystemet. En uppvärdering av miljöbrott bör därför resultera i att straffbestämmelser till skydd för miljön snarast införs i BrB. Dessa synpunkter har utförligare diskuterats i en promemoria som upprättats vid den översyn av organiserad och ekonomisk brottslighet som pågår inom BRÅ. — — — I den promemorian diskuteras förslag till ändringar i 13 kap. 8—9 §§ BrB som tar sikte på främst föroreningar av miljön. Vidare pekas där på vissa ofullständigheter i ML:s straffbestämmelser. På sikt bör emellertid enligt BRÅ en mer omfattande översyn av vissa lagrum i 13 kap. BrB ske för att i BrB åstadkomma ett tillfredsställande skydd för miljöskyddsintressen.

Ett fortsatt sådant utredningsarbete bör enligt BRÅ resultera i att straffbestämmelserna till skydd för miljön på lång sikt får en annan utformning än vad f. n. är fallet. Allvarligare angrepp mot miljön bör i framtiden beivras enligt BrB. — — —

På kort sikt bör emellertid enligt BRÅ vissa ändringar göras i straffbestämmelserna för att motverka angrepp mot miljöskyddet. En ändring av 13 kap. 8—9 §§ BrB bör snarast genomföras så att bevissituationen för polis och åklagare underlättas beträffande kravet på att miljöföroreningar skall vara farliga för den omgivande miljön.

4.8.3 Kammarkollegiet: Utredningen har framhållit såsom angeläget att 13 kap. BrB snarast får en mera tidsenlig utformning för att kunna möta den allvarligaste delen av miljöbrottsligheten. Utredningen har emellertid avstått från att lägga fram ett konkret förslag i denna fråga, med hänsyn till att bestämmelserna i angivna kapitel redan är föremål för brottsförebyggande rådets översyn och till att en revidering sannolikt kommer att beröra även annan lagstiftning än miljöskyddslagen. Till vad utredningen — — — anfört i denna fråga torde det bli anledning att återkomma, sedan brottsförebyggande rådet slutfört sin översyn. Det torde få förutsättas att detta arbete bedrivs med all nödvändig skyndsamhet.

4.8.4 Länsstyrelsen i Stockholms län: Utredningen diskuterar behovet av att ge 13 kap. i BrB en mera tidsenlig utformning. Länsstyrelsen understryker behovet av att en ändring och skärpning av lagstiftningen snabbt kommer till stånd.

4.8.5 Länsstyrelsen i Gotlands län: Föreslagen ändring i brottsbalken får mot bakgrund av att dessa bestämmelser anses ha "högre" moralbildande effekt ses som riktig och understryker därmed samhällets värdering av den miljö-vårdande verksamheten.

4.8.6 Länsstyrelsen i Kristianstads län: — — — finner det däremot befogat att påföljderna för miljöbrott skärps genom ändring i brottsbalken. Inte minst BT Kemi-affären understryker behovet av en straffskärpning.

4.8.7 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: — — — Samtidigt bör bestämmelserna i 13 kap. brottsbalken snarast ses över.

4.8.8 Eskilstuna kommun: — — — anser att det är olyckligt att en översyn av brottsbalkens bestämmelser, främst 13 kap. om allmänfarliga brott, inte har kunnat göras parallellt med miljöskyddsutredningens arbete. En reform av det slag som antyds — — — skulle effektivt komplettera miljöskyddslagstiftningens sanktionsmöjligheter.

4.8.9 Stenungsunds kommun: Enligt kommunens uppfattning är ML en lag, som skall reglera miljöverksamhet inom vissa givna gränser. Brott — — — genom medveten handling eller grov ovarsamhet skall — — — därför hänföras till brottsbalken. Brottsbalken bör därför omarbetas i detta avseende. Bl. a. bör längre preskriptionstid (gärna 10 år) införas liksom hårdare straffsatser.

Det har tyvärr visat sig att brott mot speciallagstiftning sällan kunnat beivras eller haft någon kännbar verkan.

4.8.10 Södertälje kommun: — — — vill angående påföljdssystemet framhålla att det många gånger är svårare att upptäcka och utreda frågor om miljöbrott än annan kriminalitet. Vidare konstaterar kommunen att det pågår ett utredningsarbete angående miljöbrott inom brottsförebyggande rådet. Kommunen förutsätter, att detta arbete leder till att påföljden för miljöbrott skärps.

4.8.11 Växjö kommun: — — — vill understryka vikten av att en revidering av 13 kap. brottsbalken sker beträffande miljöbrotten i den riktning som utredningen redovisar.

4.8.12 Landsorganisationen i Sverige: Det får anses förvånande att utred-

ningen så starkt understryker nödvändigheten att för vissa typer av brott kunna använda 13 kap. BrB, och att det härför är nödvändigt med en ändring eller ett tillägg i detta kapitel, men sedan avstår från att lägga något förslag. — — —

4.8.13 Miljövårdsgruppernas riksförbund och Miljöcentrum: — — — I sammanhanget bör också påpekas att polis och åklagarmyndighet rent generellt saknar ekonomiska och personella resurser för att utreda miljöbrott. Vi anser därför att polisens och åklagarnas resurser för att utreda miljöbrott bör förstärkas på samma sätt som samhället under senare år har förstärkt polisens och åklagarnas möjligheter att utreda traditionella ekonomiska brott. Vi understryker dessutom vikten av att det snarast i brottsbalken införs en särskild paragraf angående miljöbrott, emedan det har visat sig att 13 kap. 7—10 §§ brottsbalken (vårdslöshet med gift) ej är tillämpligt vid miljöbrott. — — —

Enligt vår uppfattning bör en paragraf i brottsbalken om miljöbrott vara så allmänt hållen att det för fällande dom räcker med att brottet allmänt sett har utgjort en fara på samma sätt som när domstolarna systematiskt fäller bilförare för rattfylleri till fängelsestraff om de har haft över en viss promillehalt i blodet, oberoende av om de åstadkommit skada eller inte i samband med att de kört alkoholpåverkade.

4.8.14 Överåklagaren i Stockholm: — — — vill liksom miljöskyddsutredningen framhålla att brottsbalkens 13 kap. bör underkastas en översyn. 7—9 §§ — — — skulle efter vissa ändringar kunna bli effektiva sanktioner mot den allvarliga miljöbrottsligheten.

4.8.15 Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt: De grövsta fallen av brott mot miljön bör, som utredningen föreslagit, beivras genom bestämmelser i brottsbalken. Här saknas förslag från utredningen vilket är en viss brist, då de nuvarande bestämmelserna visat sig otillräckliga. Det vore olyckligt om omarbetningen av 13:e kapitlet i brottsbalken skulle dröja. — — —

4.8.16 Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län: Beträffande brottsbalksbestämmelserna i 13 kap. har utredningen funnit angeläget att de snarast bör få en mer tidsenlig utformning. Denna uppfattning delar jag helt. Dessa bestämmelser har ju tillkommit långt innan debatten om miljöfarliga gifter från industriella anläggningar aktualiserats. I det numera riksbekanta s. k. BT Kemi-målet har olika domstolsprövningar visat att det är vanskligt att tolka farerekvisitet. Även i de fall då överträdelse om koncessionsbestämmelser förelegat eller företaget medelst vilseledande kunnat påvisas ha erhållit koncessionstillstånd på oriktiga grunder har t. ex. avsevärt utspridande av gift i vatten icke ansetts innebära allmän fara. Detta med hänsyn till att åklagaren icke ansetts kunna visa att giftmängden varit så stor — i förhållande till för-

oreningar av annan allmän art — att tillskottet i och för sig haft sådan effekt. Farerekvisitet borde tydligare utformas, möjligen med anlitande av presumptionsregel för allmänfara under vissa angivna förutsättningar. I praxis finns endast ett refererat HD-prejudikat (NJA 1959 s. 254 "isotopfallet"), där den konkreta allmänfaran dock icke närmare avhandlats.

Ändringar i brottsbalken kan förväntas ta avsevärd tid. Att som utredningen gjort skjuta detta viktiga lagstiftningsproblem på framtiden är icke tillfredsställande.

4.8.17 Länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län: — — — Det är att beklaga att utredningen icke närmare behandlat de ändringar som bör ske i 13 kap. brottsbalken utan skjutit frågan ifrån sig till BRÅ. Nödvändiga straffrättsliga reformer bör ej rimligen försenas på grund av BRÅs existens.

4.8.18 Länsåklagarmyndigheten i Gävleborgs län: Utredningen har inte framlagt förslag om ändring av de bestämmelser i 13 kap. brottsbalken vilka bl. a. avser spridande av gift eller smitta. Skälet härtill är att BRÅ arbetar med frågan. Det är tveksamt om skäl finns att göra ingrepp i brottsbalkens kapitel om allmänfarliga brott. Möjligheten att vid sidan därav ha en täckande miljöbrottslagstiftning bör först övervägas.

4.9 Övriga frågor

4.9.1 Kammarkollegiet: Omröstning. Utredningen föreslår såsom tillägg till nuvarande omröstningsregler att i ärende angående miljöskyddsavgift (45 och 46 §§ förslaget till lag om ändring av miljöskyddslagen) skall vid lika röstetal den lindrigaste meningen gälla.

Häremot bör i princip intet vara att erinra. Koncessionsnämndens sammansättning enligt 11 § miljöskyddslagen skulle dock kunna ge anledning till en viss tveksamhet härvidlag. Vid denna paragrafs tillkomst framhölls inom lagrådet att ledamoten med erfarenhet inom naturvårdsverkets verksamhetsområde och den fjärde ledamoten med viss rätt kunde sägas representera motstående intressen. Deras fullständiga opartiskhet i alla lägen skulle enligt denna åsikt kunna sättas i fråga. Faran härför bör dock vara ringa. Såväl ordföranden som ledamöterna och ersättarna för dem förordnas av regeringen. Jävsbestämmelserna i 12 § miljöskyddslagen får också beaktas.

4.9.2 Riksskatteverket: Indrivning. — — — Grundläggande bestämmelser om uppbörd och indrivning av skatt och avgifter som påförs av myndigheter återfinns i lag. I fråga om indrivningsåtgärder, inbegripet beslut om påförande av restavgift, torde det direkt strida mot regeringsformen att i en förordning införa bestämmelser härom. — — —

— — — Med hänsyn till det anförda anser RSV att regler — — — om uppbörd och indrivning av miljöskyddsavgift skall inarbetas i miljöskyddslagen.

4.9.3 Statens naturvårdsverk: Indrivning. I 46 § i förslaget stadgas att miljöskyddsavgift tillfaller staten. Enligt utredningen skall beslut om miljöskyddsavgift översändas till länsstyrelsen i dess egenskap av uppbördsmyndighet. Vidare har föreslagits att avgiften jämte restavgift skall kunna indrivnas i samma ordning som skatt enligt 64 § uppbördslagen, men åtgärd för indrivning bör inte få vidtas sedan fem år förflutit från det avgiftsbeslutet vann laga kraft. Indrivning skall emellertid inte äga rum förrän tidigast två månader efter det beslutet vann laga kraft eller vid den tidigare tidpunkt som kan ha föreskrivits med stöd av miljöskyddslagen. Naturvårdsverket tillstyrker i princip det föreslagna indrivningsförfarandet, men anser att vissa frågor bör utredas. Särskilt i de fall då lagakraftägande beslut måste föreligga för att indrivning skall få ske kan enligt naturvårdsverkets mening sådana situationer uppstå att åtgärder som kvarstad och skingringsförbud eller annan handräckning kan behöva aktualiseras. Frågan uppstår då också om vilken myndighet som skall begära sådan handräckning. Utredningen har inte heller berört huruvida avskrivning respektive avkortning av påförd avgift skall kunna ske. Naturvårdsverket vill understryka vikten av att dessa frågor utreds och att uttryckliga lagregler ges härom samt om verkställighetsförfarande och eventuellt handräckningsförfarande.

Dispensöverträdelse. I utredningens förslag till lydelse av 45 § har överträdelse av dispensvillkor inte medtagits. Givetvis bör även överträdelse av dispensvillkor kunna medföra att miljöskyddsavgift påföres. 45 § bör därför ändras i överensstämmelse härmed.

Fullföljdsinstans. Enligt utredningens förslag skall koncessionsnämnden besluta i ärenden rörande miljöskyddsavgift samt kammarrätt och regeringsrätt vara överinstans i sådana ärenden. Naturvårdsverket delar helt utredningens uppfattning att koncessionsnämnden med sin stora erfarenhet av miljöskyddsprövningar bör vara beslutsmyndighet. Däremot delar naturvårdsverket inte utredningens uppfattning att kammarrätt, som saknar erfarenhet av miljötekniska åtgärder skall vara överinstans. Naturvårdsverket anser i stället att besvär bör föras direkt hos regeringen på samma sätt som besvär mot tillståndsprövning föres hos regeringen.

4.9.4 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Fullföljdsinstans. — — — Som överinstans i ärenden om miljöskyddsavgift har utredningen föreslagit kammarrätten i Stockholm, varifrån talan skall kunna fullföljas till regeringsrätten. Koncessionsnämnden anser emellertid att dessa ärenden har sådant samband med tillståndsprövningen att besvär över koncessionsnämndens beslut bör föras hos regeringen.

4.9.5 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Fullföljdsinstans. — — — Länsstyrelsen tillstyrker att koncessionsnämnden blir den myndighet som i första instans beslutar i avgiftsfrågor. Genom sin verksamhet och kvalificerade sammansättning är nämnden väl skickad för uppgiften. Genom

att ansvaret av samtliga avgiftsfrågor i landet läggs på en myndighet bör, vilket utredningen också påpekar, kontinuitet och en för hela landet enhetlig bedömning av avgiftsfrågor kunna skapas. Utredningen har emellertid utan närmare motivering föreslagit att koncessionsnämndens beslut i en avgiftsfråga skall kunna överklagas till kammarrätt. En sådan ordning kan dock allvarligt ifrågasättas. Kammarrätten saknar helt expertis i miljöskyddsfrågor. Genom att överprövningen kommer att äga rum i fyra olika kammarrätter i landet motverkas dessutom i hög grad den eftersträvade enhetligheten i bedömningen av dessa frågor. Länsstyrelsen anser därför att nämndens beslut endast bör kunna överprövas av regeringsrätten med den fullföljdsbegränsning som där gäller. Ett alternativ skulle kunna vara att överprövning sker av vattenöverdomstolen, som förfogar över erforderlig expertis för ändamålet.

4.9.6 Länsstyrelsen i Värmlands län: Fullföljdsinstans. — — — Länsstyrelsen anser att besvär över miljöskyddsavgift i likhet med vad som gäller miljöskyddslagen i övrigt skall anföras hos regeringen och ej hos kammarrätten.

5 Besvärsrätten

5.1 Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran miljöskyddsutredningens förslag om att alla typer av förprövningsbeslut skall kunna överklagas och att kommun och lokal arbetstagarorganisation får besvärsrätt. Ett antal remissinstanser menar emellertid att utredningens förslag inte går tillräckligt långt när det gäller ideella organisationers rätt att fullfölja talan.

Se 48 § ML i utredningens lagförslag.

5.1.1 Justitiekanslern: — — — har inga erinringar mot utredningens förslag i denna del.

5.1.2 Riksåklagaren: Beträffande det föreslagna besvärssystemet har jag insett att erinra.

5.1.3 Koncessionsnämnden för miljöskydd: I förslaget till ändrad lydelse av 48 § ML anges i sista stycket att talan mot beslut av hälsovårdsnämnd enligt ML föres hos länsstyrelsen genom besvär. Koncessionsnämnden vill påpeka att i visst hänseende, nämligen såvitt gäller talan mot beslut enligt 43 § andra stycket ML, talan skall föras hos kammarrätten. I övrigt har koncessionsnämnden inte funnit anledning till erinran mot utredningens förslag i hithörande frågor.

5.1.4 Länsstyrelsen i Östergötlands län: — — — tillstyrker den föreslagna utvidgningen av besvärsrätten att gälla även länsstyrelsernas beslut. Utred-

ningens överväganden i fråga om de besvärberättigades krets med besvärsmått för kommun, naturvårdsverket och fackliga organisationer synes vara rimliga och väl avvägda bl. a. med hänsyn till den förvaltningsrättsliga praxis som gäller på andra områden.

5.1.5 Karlskrona kommun: Vad gäller besvärsmått har utredningen konstaterat behov av en vidgad besvärsmått och föreslår att även kommunen får mått att besvara sig över beslut. Vidare föreslås att fackliga organisationer som nu har besvärsmått enligt arbetsmiljölagen även får möjlighet att anföra besvär i frågor som rör den yttre miljön. Detta tillstyrkes. Dessutom bör föreningar och organisationer som berörs kunna tillerkännas besvärsmått.

5.1.6 Mjölby kommun: I betänkandet föreslås att besvärsmått utökas att gälla även för kommuner och fackliga organisationer. Detta bör vara tillfyllest även för ideella organisationer och enskilda personer som inte direkt berörs av beslutet, eftersom de kan framföra sina argument till de förtroendemän som representerar kommunen eller den fackliga organisationen.

5.1.7 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: — — — har inga andra synpunkter på utredningens förslag i denna del än att det synes naturligt att den föreslagna kommunala besvärsmått delegeras till hälsovårdsnämnderna.

5.1.8 Riksförbundet för allmän hälsovård: — — — har i princip intet att invända mot föreslagna ändringar rörande besvärsmått.

5.2 Besvärsmått vid olika beslut

De remissinstanser som uttalar sig beträffande fullföljdsrätten vid förprövningsbeslut av länsstyrelse samt vid igångsättningsmedgivande ser i huvudsak positivt på förslaget om utvidgad besvärsmått.

5.2.1 Besvär vid förprövningsbeslut av länsstyrelse

5.2.1.1 Kammarrätten i Stockholm: — — — tillstyrker förslaget — — — att talan inte skall få föras mot länsstyrelsens beslut som avser fråga om överlämnande av anmälningsärende till koncessionsnämnden. Samma regel bör gälla i fråga om överlämnande till koncessionsnämnden om, såsom kammarrätten tidigare förorddat, länsstyrelsens förprövning skall avse fråga om tillstånd efter ansökan i stället för besked i anmälningsärende.

Kammarrätten anser det vara självklart att länsstyrelsens slutliga avgöranden i förprövningsärenden skall kunna överklagas vare sig besluten, såsom utredningen föreslagit, kallas besked i anmälningsärenden eller, såsom kammarrätten förorddat, betecknas såsom beslut om tillstånd (efter ansökan).

5.2.1.2 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — hälsar den av utredningen föreslagna fullföljdsrätten mot beslut i tillstånds- och anmälningsärenden välkommen. Genom den utökade fullföljdsrätten åstadkommes en väsentlig utveckling av besvärsrätten i jämförelse med nuvarande ordning. — — —

5.2.1.3 Svenska naturskyddsföreningen: — — — tillstyrker för sin del att besvärsrätt skall finnas för alla tillståndsbeslut oavsett vilken den förprövande myndigheten är. Däremot bör det enligt föreningens mening noga övervägas om inte länsstyrelsernas — — — beslut skall överklagas till koncessionsnämnden i första besvärinstans och endast i undantagsfall behöva fullföljas till regeringen i andra besvärinstans. Det förefaller enligt föreningens mening naturligt att den prövningsmyndighet som anförtros uppgiften att förpröva stora och komplicerade ärenden också skulle kunna anses kompetent att överpröva och därmed skapa en praxis för de mindre och enklare ärendena.

5.2.1.4 Laholms kommun: — — — anser att såväl tillståndsbeslut som anmälningsbesked bör kunna överklagas av de olika besvärberättigade. — — — Besked bör lämpligen överklagas till koncessionsnämnden.

5.2.2 Besvär vid igångsättningsmedgivande

5.2.2.1 Kammarrätten i Stockholm: I likhet med utredningen finner kammarrätten övervägande skäl tala för att igångsättningsmedgivande skall få överklagas, men i motsats till utredningen anser kammarrätten att en förutsättning härför bör vara att igångsättningsmedgivandet skall gälla utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. — — —

5.2.2.2 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — Vidare har länsstyrelsen inget att erinra mot förslaget att besvär skall få föras hos regeringen mot beslut i fråga om igångsättningsmedgivande, oavsett om det meddelats av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen.

5.2.2.3 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Vad avser utredningens förslag om införande av möjligheten för såväl koncessionsnämnden som länsstyrelserna att meddela igångsättningsstillstånd delar länsstyrelsen utredningens mening att beslut i fråga om dylikt tillstånd skall kunna överklagas.

5.2.2.4 Svenska naturskyddsföreningen: — — — Skulle ändå denna möjlighet med igångsättningsmedgivande öppnas tillstyrker föreningen utredningens förslag att sådant medgivande skall kunna överklagas. I sådant fall bör också reglerna vara så utformade att viss tid förflyter innan medgivandet vin-

ner laga kraft. Den av utredningen föreslagna ordningen att igångsättningsmedgivande som ges av länsstyrelsen skall lända till efterrättelse genast kan inte accepteras av föreningen.

5.3 Kretsen av besvärberättigade

Miljöskyddsutredningens förslag att tillerkänna kommuner och lokal arbetstagarorganisation, men ej ideella organisationer, utvidgad besvär rätt får ett i huvudsak positivt mottagande. Avvikande uppfattningar i dessa frågor finns emellertid också.

5.3.1 Besvär rätt för kommuner

5.3.1.1 Kammarrätten i Stockholm: Som en nyhet har föreslagits att även kommun skall ha besvär rätt i samtliga fall, då sådan rätt tillkommer naturvårdsverket, utom i ärenden om miljöskyddsavgift. Kammarrätten har ingenting att erinra häremot. Vederbörande kommun har då möjlighet att tillvarata sina invånares behöriga intresse av ett gott miljöskydd inom kommunen. Det i 48 § sista stycket föreslagna tillägget ”i den mån saken rör miljöskyddsintresse” synes vara onödigt och bör därför utgå ur lagtexten.

5.3.1.2 Socialstyrelsen: — — — Utredningen har också funnit övervägande skäl tala för att även kommunerna skall tilldelas sådan besvär rätt. Styrelsen får i anledning därav framhålla att det är angeläget att även den lokala tillsynsmyndigheten, nämligen hälsovårdsnämnden, tilldelas besvär rätt.

5.3.1.3 Statens naturvårdsverk: — — — instämmer i utredningens förslag att kommunerna, i sin egenskap av företrädare för det allmänna intresset på lokal nivå, bör tillerkännas besvär rätt över beslut enligt miljöskyddslagen.

5.3.1.4 Statens planverk: Utredningens förslag att kommunen skulle få besvär rätt i miljöskyddsärenden finner planverket välbetänkt. Härigenom kan kommunen få tillfälle att reagera mot lokaliseringen av anläggningar, som inte prövats i samband med den fysiska planeringen.

5.3.1.5 Länsstyrelsen i Stockholms län: Vad gäller de besvärberättigades krets anser länsstyrelsen det särskilt värdefullt att utredningen föreslår besvär rätt enligt ML för kommun i syfte att tillgodose kommunens och därmed kommuninnevånarnas miljöskyddsintresse.

5.3.1.6 Länsstyrelsen i Uppsala län: Vad gäller förslaget om utökad besvär rätt har länsstyrelsen svårt att finna något skäl till varför speciellt kommun — — — skall ges sådant företräde. Dessa intressen har redan i dag möjlighet att påverka beslutet i samband med remissförfarandet eller i exempelvis länsstyrelsens styrelsebehandling.

5.3.1.7 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Såvitt avser beslut i tillstånds- och anmälningsärenden samt i ärenden rörande igångsättningsmedgivande bör — enligt länsstyrelsens uppfattning — kommunerna tillerkännas besvär rätt. I dessa typer av ärenden kan kommunerna ha ett visst intresse att bevaka såväl sina egna som kommunmedlemmarnas intressen. Att kommunerna skulle tillerkännas rätt att föra talan mot beslut rörande föreläggande, förbud eller föreskrifter ställer sig länsstyrelsen däremot mera tveksam till. Något egentligt motiv för generell besvär rätt för kommunerna i dylika fall synes inte finnas.

5.3.1.8 Länsstyrelsen i Kronobergs län: — — — ställer sig positiv till förslaget att ge besvär rätt för kommun. Denna besvär rätt bör lämpligen tillkomma hälsovårdsnämnden eftersom nämnden är kommunens miljövårdsorgan.

5.3.1.9 Länsstyrelsen i Kalmar län: — — — tillstyrker att — förutom sakägare — även — — — kommuner tillerkännas besvär rätt enligt förslaget till ändrad lydelse av 48 § sista stycket ML.

Det kan ifrågasättas om de besvär berättigades krets bör utvidgas härutöver. Alltför många besvär berättigade kan bl. a. medföra ibland onödiga fördröjningar av tillkomsten av viktiga anläggningar.

5.3.1.10 Bergs kommun: — — — anser det riktigt att kommun erhåller besvär rätt.

Med hänsyn till hälsovårdsnämndernas ställning och möjlighet att ingripa med stöd av hälsovårdsstadgan i miljöärenden bör även hälsovårdsnämnd tillförsäkras besvär rätt.

5.3.1.11 Botkyrka kommun: — — — anser att kommunen även erhåller besvär rätt rörande beslut angående miljöskyddsavgift samt sådan miljöfarlig verksamhet som är belägen utanför kommunens egna gränser men i något avseende påverkar dess miljö — — —.

5.3.1.12 Eskilstuna kommun: — — — anser att den besvär rätt enligt ML som kommunen får enligt utredningens förslag kommunalt bör delegeras till hälsovårdsnämnden. För denna ståndpunkt talar att besvär rätten gäller i den mån saken rör miljöskyddsintresse. Det stämmer också väl överens med hälsovårdsnämndens uppgifter som tillsynsmyndighet. Den relativt korta besvär stiden talar också för att den kommunala tillsynsmyndigheten får föra kommunens talan.

Ideella organisationers intressen inom miljövärden torde ofta kunna tillvaratas härigenom. Detta kan exempelvis ske genom att organisationerna knyts till en beredning med uppgift att bevaka miljö- och naturvårdsfrågor.

5.3.1.13 Falkenbergs kommun: — — — Även kommuner — — — bör en-

ligt utredningen tilläggas besvärsrätt. Kommunen har inget att erinra mot utredningens förslag i denna del. Det är enligt kommunens bedömning angeläget att alla som kan vara berörda ges tillfälle att besvärsvägen få ett ärende prövat. Detta kan visserligen innebära en belastning på besvärsinstansen men innebär samtidigt en rättssäkerhet för den enskilde och bör inte avsevärt försena ett ärendes handläggning. Det bör dock observeras, att besvärsrätt inte bör tilläggas andra än de som är berörda i ett ärende. Lokaliseringen av en industri till en viss landsända kan för därav berörda vara så betydelsefull att mera allmängiltiga synpunkter må tillmätas avgörande betydelse. Inte minst av detta skäl bör kretsen av besvärsberättigade begränsas på sätt som angivits.

5.3.1.14 Gislaveds kommun: — — — Förutom direkta sakägare får t. ex. kommunen alltid rätt att föra besvär över koncessionsnämndens och länsstyrelsernas beslut i prövningsärenden.

Kommunen instämmer i utredningens förslag och vill starkt understryka vikten av att kommunen får möjlighet att bevaka invånarnas intressen i miljöskyddsfrågorna.

5.3.1.15 Göteborgs kommun: Utredningens förslag att ge kommunerna besvärsrätt är välmotiverat. Göteborgs kommun anser att hälsovårdsnämnden bör utöva denna rätt. — — —

5.3.1.16 Kungsbacka kommun: — — — biträder utredningens förslag att besvärsrätten bör kvarligga hos kommunstyrelsen, som har att avvåga skilda intressen i ärenden av detta slag.

Kommunen anser det angeläget att inte endast den kommun där viss verksamhet sker eller planeras får besvärsrätt utan också grannkommun. Det är nämligen icke ovanligt att immissioner av olika slag till största delen drabbar en grannkommun.

5.3.1.17 Laholms kommun: — — — vill beträffande besvärsrätten anföra att såväl kommun som hälsovårdsnämnd bör ha besvärsrätt. — — —

5.3.1.18 Landskrona kommun: Den kommunen tillagda besvärsrätten enligt miljöskyddslagen hälsas givetvis med tillfredsställelse.

I sammanhanget vill kommunen — — — peka på kommunens möjligheter att genom tillskapande av beredningsgrupper av skilda slag låta allmänheten få tillfälle att utan alltför byråkratiska handlägningsrutiner informeras om planerad, miljöfarlig verksamhet.

5.3.1.19 Lessebo kommun: — — — finner kommunens rätt att väcka besvär riktig. Däremot är det oklart vilken besvärsrätt hälsovårdsnämnden som tillsynsorgan har. Det förefaller naturligt att hälsovårdsnämnden får besvärsrätt

inom miljöområdet, något som måste klarläggas under beredningsarbetet.

5.3.1.20 Nora kommun: När det slutligen gäller besvärsrätten stöder kommunen förslaget om att kommunerna bör ha en generell besvärsrätt och inte som nu är fallet endast då kommunen är att betrakta som sakägare.

5.3.1.21 Norrtälje kommun: — — — Det synes särskilt betydelsefullt att även kommunerna får besvärsrätt.

5.3.1.22 Stenungsunds kommun: Utredningens förslag till besvärsrätt måste omarbetas. Det bör vara en självklarhet att tillsynsmyndigheter enligt ML dvs. länsstyrelse och hälsovårdsnämnd, liksom de parter som berörs av koncessions- eller länsstyrelsebeslut skall kunna överklaga detta. Att som utredningen föreslår kommunen och inte hälsovårdsnämnden skall få anföra besvär är olämpligt, eftersom hälsovårdsnämnden ofta är tillsynsmyndighet gentemot kommunen.

Om inte hälsovårdsnämnden får besvärsrätt måste besvärstiden förlängas till minst åtta veckor så att hälsovårdsnämnden genom normal kommunal beslutsprocess kan få sina synpunkter beaktade, då kommunen skall överklaga ett beslut av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen.

5.3.1.23 Stockholms kommun: — — — anser det särskilt betydelsefullt att även kommuner får besvärsrätt.

5.3.1.24 Storumans kommun: — — — Kommunens rätt att anföra besvär enligt ML, bör enligt Storumans kommuns mening åvila kommunfullmäktige, men med lagstadgad rättighet för fullmäktige att delegera besvärsrätten till hälsovårdsnämnden.

5.3.1.25 Södertälje kommun: — — — anser att besvärsrätten bör utökas till att berörd kommun skall ha besvärsrätt, med tanke på luftföroreningar och andra vidsträckta störningar.

5.3.1.26 Sölvesborgs kommun: Den egendomliga konstruktionen av begränsad besvärsrätt i nuvarande miljöskyddslagstiftning har dessbättre föreslagits bli ändrad. Det viktigaste härvid är givetvis att "kommunen" har tillerkänts besvärsrätt. Begreppet "kommunen" borde dock ha analyserats.

Hälsovårdsnämnden bör givetvis alltid äga besvärsrätt på grund av i förslaget tillerkända befogenheter.

Kommunstyrelsen bör även ha besvärsrätt inte enbart som ansvarig för kommunens markinnehav utan även som ansvarig för kommunikationer, ledningsnät och recipienter.

Byggnadsnämndernas besvärsrätt och talerätt bör särskilt uppmärksammas. Det kan inte ligga någon mening i — vilket vid flera tillfällen förekom-

mit — att koncessionsnämnden eller annan myndighet skall syssla med ett företags eventuella skadeverkningar, då företaget av plan- eller byggnadstekniska skäl ändå aldrig kommer att medges. Till förebyggande av meningslösa utredningar inom prövningssystemet borde byggnadsnämnd tillerkännas vetorätt eller sökande till koncession föreläggas att förete bevis om att hinder enligt byggnadslagstiftningen inte föreligger.

5.3.1.27 Trollhättans kommun: — — — Det föreslås sålunda att kommun ges möjlighet att föra miljöfråga under regeringens prövning genom besvär. Trollhättans kommun finner att förslaget härom är välgrundat och i god överensstämmelse med rättsuppfattningen. — — —

5.3.1.28 Täby kommun: När det gäller kommuns besvärsrätt bör denna — — — ej vara begränsad till den kommun där den störande verksamheten är belägen utan gälla berörd kommun överhuvud. En stor industri i närheten av en kommungräns kan ju direkt störa flera grannkommuner.

Vidare borde undantaget i besvärsrätten beträffande miljöskyddsavgift slopas.

5.3.1.29 Vilhelmina kommun: — — — anser också att hälsovårdsnämnderna som tillsynsorgan bör ha rätt att anföra besvär.

5.3.1.30 Vännäs kommun: Utredningens förslag att ge kommunerna besvärsrätt bör därför enligt kommunens uppfattning ändras så att hälsovårdsnämnden som tillsynsmyndighet ges den rätten.

5.3.1.31 Svenska kommunförbundet: — — — välkomnar förslaget att låta kommunerna få besvärsrätt enligt miljöskyddslagen. — — —

5.3.1.32 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: — — — förutsätter att den föreslagna besvärsrätten mot koncessionsnämndens eller länsstyrelsens beslut enbart skall innefatta den kommun inom vilken den prövade verksamheten är avsedd att bedrivas. — — —

5.3.1.33 Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet: I konsekvens med den rapporteringsskyldighet som ålägges hälsovårdsnämnden bör nämnden också tillerkännas besvärsrätt. .

Vidare bör bringas större klarhet i kommunens besvärsrätt i förhållande till angränsande kommuner.

5.3.1.34 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Jönköping: — — — finner det tillfredsställande att utredningen genom att tillerkänna kommunerna besvärsrätt ger dessa en möjlighet att bevaka kommuninvånarnas intresse i de för flertalet människor angelägna miljöfrågorna.

5.3.1.35 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Kalmar: — — — anser det välmotiverat att kommunerna — genom sin speciella ställning — får besvärsmått. — — —

5.3.2 Besvärsmått för fackliga organisationer

5.3.2.1 Kammarmått i Stockholm: Förslaget att medge besvärsmått även för lokal arbetstagarorganisation har — — — motiverats med att utredningen finner det "lämpligt att de som representerar arbetstagarerna inte bara skall kunna påverka den inre miljön, utan även ges möjlighet att anföra besvär över beslut som avser den yttre miljön i anslutning till den egna arbetsplatsen". Denna motivering kan inte övertyga kammarmått om lämpligheten av att i strid med allmänna förvaltningsrättsliga principer ge arbetstagarorganisation besvärsmått i mål enligt miljöskyddslagen. Den yttre miljön utanför arbetsplatsen berör inte arbetstagarerna mer än andra medborgare, t. ex. egna företagare, pensionärer och studerande. Om kommunen får besvärsmått, kan traktens samtliga invånares intressen tillvaratas av kommunen. Dessutom finns alltid möjlighet för envar, som anser ett miljöskyddsintresse hotat, att anmäla saken till kommunen eller naturvårdsverket och hemställa om ett överklagande. Kammarmått avstyrker förslaget att i miljöskyddslagen ge lokal arbetstagarorganisation en särskild besvärsmått.

5.3.2.2 Statens naturvårdsverk: — — — delar också utredningens uppfattning att fackliga organisationer bör ha besvärsmått på miljöskyddslagens område. De fackliga organisationerna har givetvis ett särskilt intresse för frågor som rör den inre arbetsmiljön, men även den yttre miljön i anslutning till den egna arbetsplatsen är av intresse för de fackliga organisationerna. Förslaget tillstyrkes därför.

5.3.2.3 Länsstyrelsen i Uppsala län: Vad gäller förslaget om utökad besvärsmått har länsstyrelsen svårt att finna något skäl till varför speciellt — — — lokal arbetstagarorganisation skall ges sådant företräde. Dessa intressen har redan i dag möjlighet att påverka beslutet i samband med remissförfarandet eller i exempelvis länsstyrelsens styrelsebehandling.

5.3.2.4 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Enligt motiveringen för förslaget i fråga synes denna besvärsmått endast vara avsedd att kunna utnyttjas vad gäller beslut rörande den yttre miljön i anslutning till den egna arbetsplatsen. Länsstyrelsen anser en medverkan av den fackliga organisationen i detta sammanhang värdefull och tillstyrker förslaget.

5.3.2.5 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Utredningen föreslår även besvärsmått för lokal arbetstagarorganisation. Detta avstyrkes av länsstyrelsen. Att ge en kategori intresseorganisationer särskilda rättigheter synes helt omotive-

rat. Förhållandena i den yttre miljön berör knappast medlemmarna i en facklig organisation mer än andra människor. Länsstyrelsen anser att nuvarande möjlighet för juridisk person att agera som ombud för någon besvärberättigad är helt tillfyllest från rättssäkerhetssynpunkt.

5.3.2.6 Länsstyrelsen i Kalmar län: Beträffande de fackliga organisationerna är det naturligt, att besvärsmålsrätt för dessa införts i arbetsmiljölagen och inom vissa andra rättsområden, när det gäller bl. a. den inre miljön.

— — — I propositionen 1969:28 med förslag till miljöskyddslag m. m. uttalade departementschefen — — — att begreppet omgivningen inte omfattar den störande anläggningen. ”Personer som är verksamma inom själva störningskällan skyddas genom arbetarskyddslagstiftningen. Det torde inte komma att bereda några svårigheter att avgränsa miljövårdsorganens kompetensområde från arbetarskyddsorganisationens.”

Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om det inte är tillräckligt om sakägare — grannar och andra närboende beroende på störningarnas räckvidd eller de som mer eller mindre regelbundet vistas eller rör sig i områden som kan beröras av störningen — samt kommuner och naturvårdsverket erhåller besvärsmålsrätt. Ur juridiska synpunkter är det angeläget att gränsdragningen mellan miljöskyddslagets och arbetsmiljölagens tillämpningsområde beaktas.

5.3.2.7 Göteborgs kommun: — — — Det förslag om besvärsmålsrätt för de fackliga organisationerna som utredningen lägger fram bör följas av att de även ges rätt till yttrande i förprövningsärendet.

5.3.2.8 Storumans kommun: — — — Kommunens uppfattning är att en fackförenings besvärsmålsrätt enligt ML icke generellt bör anges till att omfatta den yttre miljön. Fackets besvärsmålsrätt bör inskränkas till frågor som rör åtgärder eller utsläpp från den egna industrin som negativt kan påverka den yttre eller inre arbetsmiljön för de anställda. Fackförening och företag bör även ges besvärsmålsrätt i fall där en närbelägen industri eller motsvarande, negativt kan komma att påverka de anställdas yttre och inre arbetsmiljö.

5.3.2.9 Sölvesborgs kommun: Facklig organisation bör av naturliga skäl inte tillerkännas besvärsmålsrätt i koncessionsmål. Däremot torde man inte kunna överskatta betydelsen av att de fackliga organisationerna gör sina medlemmar medvetna om och uppmärksamma på miljöfarlig verksamhet. Det torde inte vara möjligt att bedriva sådan verksamhet utan att arbetstagar medverkar eller har kännedom om förhållandet. Rätten att göra anmälan hos ansvarig myndighet finns givetvis alltid.

5.3.2.10 Svenska kommunförbundet: — — — ifrågasätter dock förslaget att låta lokal arbetstagarorganisation erhålla besvärsmålsrätt. Med den vida omfatt-

ning arbetstagarorganisations besvärsmått skulle få torde följden bli att det omgående reses krav på besvärsmått även från andra grupper i samhället, som kan ha skäl att bevaka skyddet av miljön. Risken att förslaget öppnar väg för en ännu mera omfattande, tidsödande och dyrbar förprövningsverksamhet är uppenbar.

Utredningen hänvisar till att i den nya arbetsmiljölagen stadgats besvärsmått för skyddsombud och arbetstagarorganisation. Förbundet vill här påpeka att denna besvärsmått avser den enskilda, konkreta arbetsplatsens inre och yttre miljö. Den generella besvärsmått, som utredningen vill ge lokal arbetstagarorganisation har ej begränsats till en enskild arbetsplats utan synes avse all miljöfarlig verksamhet i kommunen.

5.3.2.11 Sveriges industriförbund med instämmande av Stockholms handelskammare: — — — På samma sätt förutsätter förbundet att lagstiftaren med "arbetstagarorganisation" enbart avser organisation inom sökande företag (48 §). Centrala arbetstagarorganisationer (eller motsvarande regionalt) skall ej ha talerått.

5.3.2.12 Tjänstemännens centralorganisation: — — — instämmer i utredningsförslaget att de fackliga organisationerna får besvärsmått i fråga om beslut som rör den yttre miljön.

5.3.2.13 Centralorganisationen SACO/SR: Utredningens förslag till utökad besvärsmått tillstyrkes. Med de betydelsefulla uppgifter som de fackliga organisationerna har inom arbetsmiljöområdet får det anses vara naturligt att dessa uttryckligen tillerkännes besvärsmått i ärenden som prövas enligt miljöskyddslagen.

5.3.2.14 Landsorganisationen i Sverige: Vad utredningen anför om att de fackliga lokalorganisationerna — — — får föra talan mot beslut, anknyter till tidigare av Landsorganisationen framförda synpunkter i samband med yttrandet över arbetsmiljöutredningen. — — —

5.3.2.15 Kooperativa förbundet: — — — Mot bakgrund av att de anställda på ett tidigt stadium genom medbestämmandelagen kan påverka företagets planer, ser inte KF något speciellt skäl till att de fackliga organisationerna erhåller besvärsmått. Dessa har ju även möjligheter att via arbetsmiljölagen påverka tekniska lösningar.

5.3.2.16 Lantbrukarnas riksförbund: — — — Enligt LRFs uppfattning är utredningens diskussion om den utvidgade besvärsmåtten summarisk och bristfällig. LRF har ingen anledning att på nuvarande stadium ifrågasätta besvärsmått för de fackliga organisationerna. Ätminstone inte om det avser lo-

kala organisationer med medlemmar inom berört företag. Förbundet vill dock framhålla att andra grupper t. ex. lantbrukets organisationer i många fall borde ha minst likartade möjligheter att överklaga ett beslut som i framtiden kan komma att påverka luft, mark och vatten, kanske t. o. m. på relativt stort avstånd från en planerad utsläppspunkt. Rätten att uppträda som sakägare då skada redan inträffat, innebär inte att möjligheterna att i förväg undvika skada får begränsas.

5.3.2.17 Karlskrona naturvänner: Av utredningen framförda åsikter biträds i huvudsak. Vi kan emellertid icke finna det adekvat, att ge fackliga organisationer besvärsrätt enligt ML. Framförda motiv är icke bärande. Arbetsmiljölagen ger fackliga organisationer besvärsrätt inom arbetsmiljön oavsett denna är inne eller ute.

5.3.3 Besvärsrätt för ideella organisationer

5.3.3.1 Kammarrätten i Stockholm: I likhet med utredningen anser kammarrätten att anledning saknas att tillerkänna ideella organisationer särskild besvärsrätt.

5.3.3.2 Brottsförebyggande rådet: — — — Lokala arbetstagarorganisationer är inte i första hand intressenter för miljöskydds- och naturvårdsintressen. I många fall kan t. o. m. intressekonflikter beträffande miljöskyddet uppträda. Naturvårdsverkets funktion skall enligt utredningen i fortsättningen vara att uppträda som part för miljöskyddsintressen. Verket kan emellertid som central tillsynsmyndighet även behöva ta andra hänsyn. En utvidgning av besvärskretsen till organisationer som renodlat företräder miljöskyddsintressen borde därför innebära ett förstärkt skydd för ML:s regler. Eftersom besvärsrätten i många avseenden under senare år utvidgats bör det inte — trots vissa tekniska problem — vara omöjligt att ge ytterligare ideella organisationer sådan rätt. — — — Från miljöskyddslagstiftning i USA finns det exempel på att enskilda personer och organisationer har möjligheter till inflytande i miljöskyddsärenden bl. a. genom besvärsrätt. Erfarenheterna därifrån lär vara positiva på så sätt att farliga verksamheter på miljöorganisationers inrådan förbjudits.

Mot bakgrund härav finns det enligt BRÅ anledning att ytterligare utreda om inte ideella organisationer i viss begränsad omfattning kan tillerkännas besvärsrätt.

5.3.3.3 Socialstyrelsen: — — — Korporationer som lokala miljöskyddsgrupper, hyresgästföreningar och andra kan mycket väl hävda att de bör ges möjlighet att påverka sin närmiljö genom besvärsrätt.

Det mest konsekventa är att lagstiftaren antingen är generös gentemot alla slags korporationer eller att inga korporationer tillerkänns besvärsrätt.

5.3.3.4 Linjenämnden för hälso- och miljövårdsutbildning: Bortsett från fackliga organisationer har utredningen inte velat ge ideella organisationer någon besvärsmätt, bl. a. av det skälet att en reell sådan besvärsmätt redan föreligger. Det kan emellertid starkt ifrågasättas om inte åtminstone vissa organisationer av detta slag som oegennyttigt offerar massor av tid och arbete på att förbättra den yttre miljön borde tillerkännas även formell besvärsmätt.

5.3.3.5 Statens naturvårdsverk: Miljögrupper och andra ideella föreningar gör i allmänhet en positiv insats i miljövårdsarbetet och det är självfallet av intresse att i samband med prövning av miljöfarlig verksamhet höra föreningar, som har medlemmar som berörs av verksamheten. Att låta sådana föreningar få självständig besvärsmätt har naturvårdsverket i och för sig ingen erinran mot. Däremot anser naturvårdsverket att det inte finns skäl att ideella föreningar över lag, som tillvaratar miljöskyddsintressen, tillerkännas besvärsmätt. Med hänsyn till de gränsdragningssvårigheter som utredningen pekar på och till den liberala praxis regeringen tillämpar ansluter sig naturvårdsverket till utredningens bedömning, att de ideella organisationerna inte bör få någon vidgad besvärsmätt.

Naturvårdsverket vill i detta sammanhang erinra om att verket efter hänvändelse från t. ex. ideell förening har rätt att besvara sig mot beslut enligt miljöskyddslagen. Den inskränkning i besvärsmätten, som f. n. gäller (allmänt intresse) föreslås utgå. Naturvårdsverket tillstyrker detta. Om denna ändring genomförs kommer alltså naturvårdsverkets besvärsmätt att vidgas. Detta stämmer väl överens med vad som tidigare sagts om naturvårdsverkets roll som "miljöskyddsombudsman" inom förprövnings- och tillsynsområdet.

5.3.3.6 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Givetvis innebär det stora problem att ge ideella organisationer besvärsmätt. Vad är t. ex. en ideell organisation. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör denna fråga prövas i ett vidare perspektiv.

5.3.3.7 Västerviks kommun: — — — En reservant anser att det i utredningsförslaget även borde intagas en bestämmelse om att vissa ideella miljöorganisationer borde tillerkännas besvärsmätt. Kommunen anser att detta är direkt olämpligt. Vilka föreningar som i så fall skulle vara besvärsmättberättigade är svårbedömbart. Möjlighet för sådan organisation att genom att någon enskild medlem i organisationen på sakägares uppdrag besvarar sig om ombud finnes. Naturvårdsverkets förstärkta ställning måste också borge för tillvartagande av de allmännas intresse.

5.3.3.8 Svenska naturskyddsföreningen med instämmande av Fältbiologerna: — — — Däremot är föreningen mycket kritisk till utredningens behandling av organisationernas besvärsmätt. Det förefaller föreningen som om utredningen på denna punkt mera sneglat på hur annan lagstiftning löst denna

fråga än gett sig in på en saklig bedömning av det berättigade i att ge olika kategorier organisationer besvärsmått. Det är enligt föreningens mening självklart att en fackförening skall ha besvärsmått när det gäller arbetsmiljöfrågor. Lika självklart borde det vara att naturvårds- och miljöorganisationer skall ha besvärsmått när det gäller yttre miljö. Utredningens slutsats att den som ansetts lämplig att ha besvärsmått enligt arbetsmiljölagen också är lämplig att ha det enligt miljöskyddslagen har föreningen svårt att förstå. Långt bättre vore att försöka kartlägga de olika organisationernas arbete och därav dra slutsatser om vilka som bör ges besvärsmått. Föreningen skulle ha förståelse för om en sådan kartläggning av praktiska skäl måste begränsas till rikstäckande eller regionala organisationer och besvärsmått följaktligen bara kunna ges till sådana, men kan inte acceptera att naturvårds- och miljöorganisationer generellt utestängs från att få föra talan. I varje fall yrkar föreningen för egen del att få besvärsmått.

5.3.3.9 Sveriges fritidsfiskares riksförbund: Vad gäller möjligheterna att föra talan mot beslut enligt miljöskyddslagen har till utredningen framförts krav på att sådan besvärsmått bl. a. bör ges till ideella organisationer. Förbundet finner det helt otillfredsställande att utredningen inte hörsammat denna begäran. En sådan besvärsmått borde således som en självklarhet tillkomma fritidsfiskets riksorganisation. — — —

5.3.3.10 Miljövårdsgruppernas riksförbund och Miljöcentrum: Miljödebatten under 60- och 70-talet är i stor utsträckning en följd av de ideella miljöorganisationernas upplysnings- och informationsverksamhet. Det faktum att det har tillsatts en miljöskyddsutredning är likaledes i stor utsträckning en följd av de ideella miljöorganisationernas arbete. — — —

Vi hävdar med bestämdhet att det i en demokrati bör vara självklart att ideella miljö- och hälsoorganisationer skall ha besvärsmått enligt miljöskyddslagen. Vi delar alltså inte utredningens uppfattning i denna fråga.

Vi erinrar i sammanhanget om de missförhållanden, som avslöjades inom olika myndigheter i samband med BT Kemi-skandalen. Besvärsmått för ideella miljöorganisationer enligt miljöskyddslagen är en självklar del i vaktslagningen över vår demokrati.

5.3.3.11 Vattenvärnet: — — — Miljöskyddssammanslutningar på riksplanet bör tillerkännas besvärsmått i miljöskyddsmål. Kommuner och fackliga organisationer har specialintressen att företräda och företräder ej miljöskyddssynpunkter. De centrala miljöskyddsorganisationerna är bärare av det allmänna miljöskyddsintresset som bör få komma till tals besvärsvägen. För att undvika svårigheter i praktiken kunde besvärsmåtten begränsas till sådana organisationer som efter anmälan uppförts på en av statlig myndighet förd förteckning över besvärsmåttigade organisationer.

5.3.3.12 Gotlands naturvårdsförening: Beträffande besvärsrätten finner föreningen att det bör finnas inskriven besvärsrätt även för ideella föreningar, som är partipolitiskt och fackligt oberoende.

5.3.3.13 Kalmar läns naturvårdsförbund: Även om den ideella naturvården får möjligheter att påverka prövningen anser vi det vara mycket viktigt att besvärsmöjligheten över länsstyrelsens beslut finns även för ideella naturvårdsorganisationer och liknande.

5.3.3.14 Karlskrona naturvänner: Däremot finner vi det angeläget, att ideella föreningar, som tillvaratar miljöintressen, ges besvärsrätt. — — —

5.3.3.15 Mellersta Blekinges naturvårdsförening: — — — Det vore en brist att inte bättre tillvarata den ideella natur- och miljörörelsens engagemang och lokalkännedom där man tidigt engagerar dessa. Att ge dessa organisationer besvärsrätt skulle snarare minska konflikterna än öka dem. Vi vill påpeka den avgörande roll dessa ideella rörelser haft för vår debatt och insikt i ekologins livsviktiga betydelse. Tidvis har ju denna verksamhet varit den enda faktorn som gett utvecklingen den vändning som vi nu efteråt med tacksamhet kan se tillbaka på.

5.3.3.16 Norrlands naturvårn: Ideella föreningar, t. ex. Svenska naturskyddsföreningen, Samfundet för hembygdsvård, Älvräddarna m. fl., bör ha rätt att överklaga beslut om tillstånd och även rätt att föra talan i brottmål. Det förefaller som om åklagarna hittills i de få fall där åtal väckts icke har fört talan vidare när domstolen utmätt för milda straff.

5.3.4 Besvärsrätt för statliga myndigheter

5.3.4.1 Kammarrätten i Stockholm: — — — Naturvårdsverket bör, såsom utredningen föreslagit, kunna överklaga koncessionsnämndens och länsstyrelsens avgöranden i förprövningsärenden, såväl slutliga beslut som igångsättningsmedgivanden, samt tillsynsmyndighets beslut i fråga om förbud och förelägganden m. m. Om utredningens förslag beträffande möjligheter att på ansökan av naturvårdsverket påföra miljöskyddsavgift blir genomfört, — — — bör naturvårdsverket självfallet i egenskap av sökande få överklaga koncessionsnämndens avgörande i sådant ärende. Detta torde väl inte behöva direkt utsägas i lagtexten, men kammarrätten har ingenting emot att en bestämmelse därom, såsom föreslagits, för fullständighetens skull tas med i 48 § sista stycket.

5.3.4.2 Fiskeristyrelsen: Vid miljöstörande verksamhet, främst då sådan som avser vatten, är fisket vanligen den part som lider den ojämförligt största direkta skadan. Fiskeristyrelsen är den fackmyndighet som företräder såväl yrkesfisket som fritidsfisket, dvs. det allmänna fiskeintresset. Av den anledningen anser styrelsen det vara synnerligen otillfredsställande att fiskeintresset inte kunnat ges en motsvarande ställning inom miljöskyddslagstiftningens ram som inom ramen för gällande vattenlag — — —. Det borde t. ex. vara möjligt för den fackmyndighet som företräder det allmänna fiskeriintresset — bl. a. en fiskerinäring av stor betydelse för landets försörjning — att föra talan mot beslut i olika prövningsärenden. Det är likaså nödvändigt att formalisera fiskeriintressets möjligheter att påverka utformningen av villkoren för att anmälningspliktig verksamhet skall få påbörjas. Detsamma gäller även utformningen av de kontrollprogram som ingår i den tillsynsverksamheten.

5.3.4.3 Statens naturvårdsverk: Statliga myndigheters besvärsmätt bör, som utredningen påpekar, inte vidgas till att avse även andra myndigheter än naturvårdsverket.

5.3.4.4 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Genom den i 48 § miljöskyddslagen intagna befogenheten för naturvårdsverket att i där angivna fall tillvarata de allmänna intressena anser länsstyrelsen — i likhet med utredningen — att besvärsmätten inte bör utvidgas att omfatta även andra statliga myndigheter.

5.3.4.5 Länsstyrelsen i Kalmar län: — — — tillstyrker att — förutom sakägare — även statens naturvårdsverk — — — tillerkännes besvärsmätt enligt förslaget till ändrad lydelse av 48 § sista stycket ML.

5.3.4.6 Länsstyrelsen i Kristianstads län: — — — har vid flera tillfällen upplevt avsaknaden av besvärsmätt som en nackdel. I vissa fall har länsstyrelsen haft en annan uppfattning än naturvårdsverket innebärande mer skärpta krav på miljöskyddsåtgärder. I sådana fall synes det föga meningsfullt för länsstyrelsen att vända sig till naturvårdsverket och begära ett överklagande. Länsstyrelsen anser inte att de av utredningen åberopade skälen på effektivitet i det rättsliga förfarandet är tillräckligt starka för att besvärsmätten inte skall utvidgas till att omfatta även länsstyrelserna. Länsstyrelsen förordar sålunda att även dessa får besvärsmätt.

5.3.4.7 Svenska naturskyddsföreningen: Vad gäller de besvärsmättigades krets tillstyrker föreningen utredningens förslag att naturvårdsverket som enda statliga myndighet bör ha besvärsmätt. — — —

5.3.4.8 Sveriges fritidsfiskares riksförbund: — — — finner det egendomligt att fiskeristyrelsen som fackmyndighet inte getts möjlighet att föra talan mot beslut i olika prövningsärenden. — — —

5.3.4.9 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Jönköping: En annan nyhet är att naturvårdsverket ges mycket stora befogenheter ifråga om besvärsmått. Bl. a. får verket rätt att anföra besvär över vissa beslut som fattas av hälsovårdsnämnd. Detta innebär för hälsovårdsnämndernas del att ytterligare en myndighet utöver länsstyrelsen har tillsyn över del av verksamheten. Styrelsen ifrågasätter om inte länsstyrelsens tillsyn är tillfyllest även i dessa fall.

5.4 Övriga frågor

5.4.1 Kammarrätten i Stockholm: Utredningen har föreslagit att talan mot koncessionsnämndens beslut i ärenden om miljöskyddsavgift skall föras hos kammarrätten (48 § andra stycket). — — — Om ett sådant system skulle bli infört, anser kammarrätten i likhet med utredningen att det skulle vara riktigtast att göra kammarrätten till besvärinstans i mål om dessa avgifter.

Enligt nu gällande bestämmelser (48 § tredje stycket) skall talan mot beslut enligt 40 § miljöskyddslagen om föreläggande och förbud samt om rättelse på den enskildes bekostnad föras hos regeringen. Kammarrätten har tidigare erinrat om att likartade beslut kan meddelas också med stöd av hälsovårdsstadgan och att talan mot sådana beslut kan fullföljas till kammarrätten och regeringsrätten. Mål av nu ifrågavarande slag synes vara mindre väl ägnade för en politisk prövning av regeringen. Det synes också mycket otillfredsställande att mot likartade ingripanden av länsstyrelserna talan skall kunna föras skilda vägar beroende på vilken författning (miljöskyddslagen eller hälsovårdsstadgan) länsstyrelsen i det särskilda fallet valt att åberopa, ett val som troligen ofta kan vara i viss mån slumpartat. För att undanröja nu påtalade olägenheter och i någon mån åstadkomma en bättre samordning mellan miljöskyddslagstiftningen och hälsovårdsstadgan föreslår kammarrätten att beslut enligt 40 § miljöskyddslagen i fortsättningen skall överklagas hos kammarrätten i stället för hos regeringen.

Av delvis samma skäl som nu anförts i fråga om beslut enligt 40 § vill kammarrätten ifrågasätta om inte även sådana beslut som koncessionsnämnden med stöd av 41 § kan meddela om förbud och föreskrifter borde överklagas hos kammarrätten och inte hos regeringen. — — —

Beträffande frågan vilka beslut som skall lända till efterrättelse omedelbart utan hinder av att de inte vunnit laga kraft (49 §) vill kammarrätten anföra följande.

Enligt nu gällande lydelse av 49 § första stycket blir koncessionsnämndens beslut i fråga om tillstånd gällande först när beslutet vunnit laga kraft, men i beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart. Häri har utredningen inte föreslagit någon ändring.

I 49 § andra stycket har utredningen däremot föreslagit en ny bestämmelse om att besked i s. k. anmälningsärendet hos länsstyrelsen skall lända till efterrättelse omedelbart, om ej annorlunda förordnas.

— — — Enligt kammarrättens mening saknas anledning att i 49 § behandla koncessionsnämndens tillståndsbeslut och länsstyrelsens motsvarande beslut olika då det gäller frågan när besluten skall lända till efterrättelse.

Visserligen torde det inom förvaltningsrätten vara vanligt att tillståndsbeslut länder till efterrättelse omedelbart utan hinder av att de inte vunnit laga kraft (jfr t. ex. byggnadslov), men beträffande nu ifrågakvarande beslut enligt miljöskyddslagen får kanske övervägande skäl anses tala för en motsatt regel. Kammarrätten föreslår därför, dock med en viss tvekan, att såväl koncessionsnämndens tillståndsbeslut som länsstyrelsens motsvarande beslut skall bli gällande först när besluten vunnit laga kraft men att i varje beslut skall kunna förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart.

Emellertid vill kammarrätten i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på följande. En förutsättning för ett stadgande om att ett sådant tillståndsbeslut av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen skall gälla först sedan det vunnit laga kraft måste vara att den som vill utnyttja tillståndet med säkerhet kan veta när beslutet vunnit laga kraft. I annat fall riskerar han påföljder för överträdelse av lagen. Eftersom de besvärberättigades krets ofta är stor och inte sällan svår att exakt bestämma, torde i sådana fall kungörelsedelgivning av beslutet bli nödvändig. Enligt vad kammarrätten inhämtat tillämpar koncessionsnämnden f. n. regelmässigt ett sådant delgivningsförfarande.

Eftersom igångsättningsmedgivande enligt 17 a § endast skall få lämnas om synnerliga skäl talar för det och om det är uppenbart att verksamheten kommer att anses tillätlig, anser kammarrätten att ett sådant medgivande, i likhet med vad som vanligen gäller beträffande interimistiska beslut, i normalfallet bör lända till efterrättelse omedelbart, vare sig medgivandet lämnats av koncessionsnämnden eller av länsstyrelsen. Beslutsmyndigheten eller, efter besvär, regeringen bör dock kunna förordna annorlunda.

Utredningen har föreslagit att beslut i fråga som avses i 45 § första stycket, dvs. beslut i fråga om påförande av miljöskyddsavgift, i allmänhet inte skall bli gällande förrän det vunnit laga kraft men att i beslutet skall kunna förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart. Kammarrätten — — — finner att det skulle vara otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt om en sådan avgift i något fall skulle kunna tas ut innan beslutet om avgiftens påförande vunnit laga kraft. Kammarrätten avstyrker därför förslaget här-
om.

Enligt nu gällande lydelse av 49 § andra stycket länder sådant beslut av länsstyrelse som avses i 40 § till efterrättelse omedelbart, om ej annorlunda förordnas. Häri har utredningen inte föreslagit någon ändring. Om emellertid utredningens förslag till ändrad lydelse av 40 § — — — skulle bli genomfört, skulle i framtiden även beslut av naturvårdsverket och av hälsovårdsnämnd om ingripande enligt 40 § bli gällande omedelbart, om ej annorlunda förordnades.

Enligt kammarrättens mening skulle det vara klart olämpligt om en hälsovårdsnämnds beslut av detta slag i allmänhet skulle lända till efterrättelse omedelbart. Kammarrätten vill som skäl för denna åsikt åberopa vad kammarrätten tidigare — — — anfört om sina erfarenheter av hälsovårdsnämndernas svårigheter att rätt utforma beslut om ingripanden enligt hälsovårdsstadgan. Av principiella skäl och för att om möjligt uppnå samstämmighet med de likartade ingripanden, som hälsovårdsnämnd och länsstyrelse kan besluta om med stöd av hälsovårdsstadgan, vill kammarrätten föreslå att beslut enligt 40 § miljöskyddslagen, oavsett vilken myndighet som meddelat det, inte skall gälla förrän det vunnit laga kraft, men att vederbörande myndighet skall ha rätt att, om det är påkallat av särskilda skäl, förordna att beslutet skall gälla omedelbart. En sådan regel skulle också bättre överensstämma med vad som gäller beträffande koncessionsnämndens likartade ingripanden med stöd av 41 §.

6 Resurser

6.1 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna anser i allmänhet att miljöskyddsutredningens förslag i resursdelen är otillräckliga. Särskilt kopplas frågorna om tillsyn och resurser samman. Kritiken är speciellt stark när det gäller hälsovårdsnämndernas bristande resurser.

6.1.1 Justitiekanslern: I min utredningsrapport i BT Kemi-fallet uttalade jag — — — att tillsynsorganens resursbehov måste uppmärksammas och föranleda någon form av åtgärder. Jag konstaterar därför med tillfredsställelse att utredningen undersökt behovet av resursförstärkningar. Huruvida de beräkningar som gjorts är realistiska undandrar sig mitt bedömande.

6.1.2 Riksrevisionsverket: Utredningen föreslår för att tillgodose ett förstahandsbehov att länsstyrelserna förstärks med 25 tjänster och att hälsovårdsnämnderna tillförs resurser motsvarande 50 årsarbetskrafter. Utredningen konstaterar att dessa beräkningar är osäkra. Till denna osäkerhet bidrar enligt RRVs mening att frågan om vad som kan anses som en rimlig ambitionsnivå i tillsynen inte närmare diskuterats. RRV har också tidigare i avsnittet om tillsynen pekat på andra åtgärder än resurstillskott för att åstadkomma en bättre tillsyn.

Mot bakgrund av vad som sagts anser RRV det inte möjligt att nu ta ställning till utredningens förslag om ökade resurser. Resursbehovet bör enligt RRVs mening prövas inom ramen för den årliga budgetprocessen.

6.1.3 Lantbruksstyrelsen: Utredningens förslag innebär att tillsynsverksamheten för jordbrukets del flyttas ner på regional och lokal nivå i en större omfattning än som hitintills varit fallet. Lantbruksstyrelsen anser att för jordbrukets del är en sådan omfördelning av resurserna en fördel dock under den förutsättningen att det inte kommer att medföra någon prutning på en sakkunnig handläggning och bedömning av jordbruksärenden.

Lantbruksstyrelsen delar i princip utredningens mening att den verksamhet som orsakar miljöförstöring också skall bära de kostnader för prövning och tillsyn som förorsakas. — — —

6.1.4 Koncessionsnämnden för miljöskydd: — — — har inte möjlighet att bedöma, om det av utredningen angivna förstahandsbehovet av resursförstärkningar till naturvårdsverket, länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna — — — är tillräckligt. Nämnden vill dock framhålla att en mycket betydande insats krävs för att radikalt förbättra tillsynsverksamheten och att denna fråga måste ges mycket hög prioritet.

6.1.5 Länsstyrelsen i Stockholms län: Som framgått — — — ställer sig länsstyrelsen i allt väsentligt positiv till utredningens förslag. Länsstyrelsen anser emellertid bestämt att förslagen varken kan eller bör genomföras innan man gjort en seriös uppskattning av resursbehoven och försäkrat sig om att dessa kommer att kunna tillgodoses. Det synes föga meningsfullt att stifta ambitiösa lagar och därvid väcka förhoppningar om stora förbättringar, om man inte samtidigt ser till att de myndigheter som skall arbeta enligt de nya bestämmelserna får erforderliga resurser.

Förslaget innebär — — — att handläggningen vid länsstyrelserna kommer att kräva betydligt större resurser än nu, både på naturvårdsenheten och juridiska enheten. Häremot skall givetvis vägas att länsstyrelserna enligt förslaget befrias från stora delar av nuvarande tillsynsansvar. Detta torde emellertid inte komma att innebära att resurser av nämnvärd omfattning frigörs för handläggningsuppgifter: den tillsyn som hittills bedrivits har, åtminstone vid länsstyrelsen i Stockholms län, varit av mycket begränsad omfattning.

6.1.6 Länsstyrelsen i Östergötlands län: I föreliggande utredning anges att det aktuella behovet av förstärkningar vid hälsovårdsnämnderna för att klara miljötillsynen uppgår endast till ca 50 tjänster. Någon mer långsiktig bedömning av vilka resursförstärkningar som behövs redovisas inte. Enligt länsstyrelsens uppfattning måste behovet av resurser på central, regional och kommunal nivå — liksom den ovan nämnda organisationsfrågan — klarläggas innan några mer långtgående beslut fattas om ansvaret för tillsynen. Likaså bör

möjligheterna att underlätta tillsynsarbetet genom införande av tekniska hjälpmedel — ADB-system etc. — klarläggas innan dylika beslut fattas.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang understryka det utomordentligt stora behov som föreligger av utökade resurser för miljötillsyn inom samhället i stort. — — — Den sammanlagda förstärkningen för länsstyrelserna totalt med 15 tjänster på tillsynssidan som utredningen föreslår är — — — ytterst angelägen liksom den föreslagna förstärkningen med 10 tjänster för den utvidgade prövningsverksamheten vid länsstyrelserna. Det bör understrykas att dessa förstärkningar enbart avser behovet för tillkommande arbetsuppgifter och inte kan väntas ge ökade möjligheter att avhjälpa dagens brister.

6.1.7 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Oavsett hur fördelningen av tillsynsansvaret kommer att ske, står det klart att myndigheterna totalt sett måste få betydande resursförstärkningar inom miljöskyddssektorn för att de redan beslutade miljöpolitiska målen skall kunna förverkligas.

6.1.8 Länsstyrelsen i Kalmar län: Utredningen har synbarligen på ett otillräckligt sätt penetrerat resursbehovet i personal och kunskaper vid landets hälsovårdsnämnder för att dessa skall kunna klara tillsyn av alla de slag av miljöfarlig verksamhet som kan finnas inom kommunen. De 50 tjänster som utredningen anger som personalförstärkning vid landets hälsovårdsnämnder måste vara helt otillräckligt och de kan knappast fördelas på ett ändamålsenligt sätt. Man borde vid resonemang om förstärkning av tillsynsresurser anlägga samhällsekonomiska perspektiv. Beträffande tillsynen av åtskilliga verksamheter torde det vara betydligt mindre kostsamt för samhället att förstärka regionala tillsynsorgan för att effektivisera tillsynen till en av statsmakterna uppställd ambitionsnivå.

6.1.9 Länsstyrelsen i Blekinge län: Oavsett hur fördelningen av tillsynsansvaret kommer att ske, står det klart att myndigheterna totalt sett måste få betydande resursförstärkningar inom miljöskyddssektorn för att de miljöpolitiska målen skall kunna förverkligas.

Beträffande tillsynen kan det med hänsyn till tillgängliga resurser knappast vara realistiskt att tänka sig att alla kommuner skaffar sig nödvändig expertis. Det måste vara betydligt mindre kostsamt att förstärka länsstyrelsens naturvårdsenheter för att nå samma mål.

6.1.10 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Förslaget att all tillsyn på sikt skall läggas på hälsovårdsnämnderna förefaller vara både irrationellt och kostsamt. Redan nu har hälsovårdsnämnderna i länet bristande resurser att klara de arbetsuppgifter som de är ålagda. För dessa måste tillsynsverksamheten — om inte betydande personalförstärkning sker — bli omöjlig att fullgöra på ett någorlunda tillfredsställande sätt. Det kan inte vara rimligt att inom landets drygt 270 kommuner skaffa fram all den expertis som erfordras för tillsyn av

alla slags miljöfarliga anläggningar. — — —

Länsstyrelsen anser därför att utredningens övervägande om tillsyn och förstärkning av tillsynsresurserna måste sättas in i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det torde med säkerhet förhålla sig så att det blir betydligt mindre kostsamt för samhället att förstärka länsstyrelsens tillsynsresurser än hälsovårdsnämndernas för att nå uppsatt mål.

6.1.11 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Oavsett hur reglerna för miljöskyddsarbetet utformas och hur ansvaret fördelas mellan olika myndigheter är resultatet i högsta grad beroende på vilka resurser som satsas, i första hand på tillsynsarbetet. Med de blygsamma resursförstärkningar, som utredningen angivit och som dessutom beträffande hälsovårdsnämnderna är beroende av beslut i respektive kommuner, kan miljöskyddsarbetet inte fungera på sådant sätt som utredningen förutsatt. Enligt en nyligen gjord uppskattning har länsstyrelsens behov av förstärkningar enbart för tillsyn enligt miljöskyddslagen bedömts vara 2 till 3 personer även om visst tillsynsarbete överförs till hälsovårdsnämnderna. Resursbehovet synes därför behöva övervägas ytterligare. Givetvis bör därvid ambitionsnivån ställas i relation till de resurser som man är beredd att satsa på uppgiften.

6.1.12 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: I fråga om resursbehov inom länsstyrelserna för dessa ärenden vill LON erinra om att LON — — — erhållit regeringens uppdrag att utreda naturvårdsenheternas organisation och resurser. LON har anledning att i detta utredningsarbete även beakta de förslag miljöskyddsutredningen framlagt.

6.1.13 Lycksele kommun: Väsentliga förstärkningar måste till centralt för samordnande funktioner, riktvärden m. m. Regionalt för samordning, tillsyn och förprovning samt lokalt för betydligt ökande tillsynsuppgifter.

6.1.14 Pajala kommun: — — — uttalar att på grund av att genomförande av utredningsförslaget kommer att medföra ökade kommunala kostnader kan det ej tillstyrkas.

6.1.15 Storumans kommun: — — — vill sammanfattningsvis framhålla vikt av att framlagda förslag genomförs i en takt som resursmässigt kan anpassas till kommunens ekonomi och tillgång på personal.

6.1.16 Strängnäs kommun: — — — saknar visserligen riktigt underlag för att kunna bedöma det av statskontoret framräknade behovet, men vill dock starkt ifrågasätta om denna resurs verkligen är tillräcklig ens under en övergångsperiod. Kommunen finner utredningens mening riktig att hälsovårdsnämndens tillsynsansvar enligt ML får utbyggas under en femårig övergångstid med hänvisning till nämndernas i dag olika resurser. Kommunen finner

det därför lämpligt att länsstyrelserna under den femåriga övergångstiden får ta hand om en del av nämndernas tillsynsansvar.

6.1.17 Sundsvalls kommun: — — — Det är måhända möjligt att i viss omfattning med stöd av 43 § ML ålägga den som bedriver den miljöfarliga verksamheten att bekosta undersökningarna.

6.1.18 Svenska naturskyddsföreningen: Oavsett hur tillsynen organiseras måste det med skärpa framhållas att tillsynsmyndigheterna måste få väsentligt större resurser än i dag. Tillsynspersonalen måste också få en utbildning som svarar mot behovet. Som föreningen redan framhållit torde just tillsynsorganisationens bristande resurser vara ett av dagens allvarligaste problem i miljöskyddssammanhang. Det är absolut nödvändigt att detta får en snar lösning. De personalförstärkningar utredningen föreslår är självklart mycket välkomna men är enligt föreningens mening helt otillräckliga för att lösa bristsituationen. För att någon kommunal tillsynsorganisation av värde skall kunna tillkomma erfordras enligt föreningens uppfattning att statliga stimulansbidrag åtminstone i inledningsskedet lämnas för avlöning av kommunala tjänstemän för tillsynsverksamheten.

6.1.19 Centralorganisationen SACO/SR: Oavsett hur tillsynsansvaret kommer att fördelas står det klart att myndigheterna totalt sett måste ges betydande resursförstärkningar för att de miljöpolitiska målen skall kunna förverkligas. Det av statskontoret beräknade behovet av nya tjänster innebär en grov underskattning och kan inte accepteras som ett realistiskt menat förslag. Såväl regionala som kommunala myndigheter måste ges resurser som på ett rimligt sätt motsvarar lagstiftningens ambitioner. För att undvika alltför stora variationer av tillsynens kvalitet och omfattning mellan olika kommuner bör ett särskilt statsbidrag tillskapas som kompenserar kommunerna för deras ökade utgifter i samband med övertagandet av tillsynen.

6.1.20 Lantbrukarnas riksförbund: — — — Enligt LRFs uppfattning har utredningen inte fullt ut tagit konsekvenserna av sina rekommendationer eftersom utredningen avstått ifrån att föreslå resurstilldelning till hälsovårdsnämnderna. Däremot föreslås ökade resurser såväl åt naturvårdsverket som åt länsstyrelsen. Dessa ökade resurser föranledes i första hand av ökad ambitionsnivå. LRF vill emellertid påpeka att denna ökade ambitionsnivå bör kunna uppnås inom nuvarande ramar eftersom utredningens förslag innebär en avsevärd avlastning av såväl naturvårdsverket som av länsstyrelserna.

6.1.21 Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län: Såväl naturvårdsverket som länsstyrelserna bör ha erforderlig personal för "initiativverksamhet". Även en mycket liten tilldelning av personal på denna sektor bör kunna göra stora insatser på ett område som i stort sett hittills tett sig oövakat.

Att i en situation där huvudansvaret på tillsynsverksamhet — — — föreslagits bli överfört på hälsovårdsnämnderna överlåta åt kommunerna själva att avgöra "om" och i så fall vilka resurser som måste tillföras hälsovårdsnämnderna är inte ägnat att skapa garantier för att någon förändring sker till det bättre i praktiken.

6.1.22 Samarbetsgruppen för hälsovårdsfrågor i Torne- och Kalix älvdalar: Ifall det är utredningens mening att fullfölja intentionerna i framlagt förslag bör helt naturligt resursbehovet säkerställas. — — —

— — — Det kan även i frågasättas om ej ett resurstillskott direkt via statliga medel — löner — borde utgå till kommunerna.

6.1.23 Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare: Handelskammaren har redan — — — påtalat behovet av att begränsa resursförstärkningen så mycket som möjligt, eftersom bl. a. kostnaderna för prövning, tillsyn etc. dels tar i anspråk resurser som kan användas för miljöinvesteringar och dels kan onödigtvis fördröja näringslivets beslutsprocess.

6.2 Resurser vid naturvårdsverket

I sitt remissyttrande pekar naturvårdsverket på att miljöskyddsutredningen överskattat den arbetsbesparing man kan göra genom att verkets roll som tillsynsmyndighet renodlas. Flertalet remissinstanser har emellertid inte något att erinra mot utredningens bedömningar i denna del.

6.2.1 Statskontoret: Utredningen föreslår, att naturvårdsverkets resurser skall förstärkas dels genom att verket befrias från dispensverksamheten utan att anslagen minskas, dels genom att resurser ställs till förfogande för inrättande av en expertstab för tillsyn. Under första budgetåret bör 2 milj. kr. avsättas för detta ändamål. Därefter får omständigheterna visa det ytterligare behovet. Vidare pekar utredningen på att de resurser, som frigörs vid naturvårdsverkets omgivningshygieniska avdelning när hälsovårdsinspektörsutbildningen fr. o. m. budgetåret 1979/80 överförs till Umeå, skulle kunna användas för vidareutbildning av hälsovårdsnämndernas tjänstemän i frågor som har att göra med tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Statskontoret tillstyrker resursomdisponeringarna enligt förslaget samt resursförstärkningen för första budgetåret men vill samtidigt peka på, att naturvårdsverket sedan sin tillkomst genom nya och/eller ändrade arbetsuppgifter har ställts inför betydande anpassnings- och ändringsproblem ifråga om sin organisatoriska och administrativa uppbyggnad. Det är naturligt att för en så dynamisk organisation vid några tillfällen låta göra en mer genomgripande översyn av arbets- och organisationsformer. En sådan översyn skulle ge ett bättre underlag för en bedömning av det framtida resursbehovet.

— — —

6.2.2 Statens naturvårdsverk: Enligt naturvårdsverkets uppfattning har utredningen överskattat den arbetsbesparing som ett slopande av dispensprövningen innebär. De jurister, som svarar för handläggningen av dispensärenden, har redan i dag andra uppgifter utöver dispensprövningen. Sälunda biträder de vid handläggningen av ärenden som skall prövas av regeringen samt med juridisk rådgivning inom tekniska avdelningen. Denna verksamhet måste givetvis fortgå även efter det att dispensprövningen upphört. Koncessionsärendena tenderar också att bli alltmer komplicerade varför behovet av juristmedverkan vid handläggningen av sådana ärenden blivit större. De personalresurser som friställs på juristsidan är därför mindre än vad utredningen beräknat. På teknikersidan kommer det inte att friställas några resurser, eftersom de ärenden naturvårdsverket i dag prövar i stället kommer att prövas av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen. Naturvårdsverket blir i dessa fall remissmyndighet och kan då inte självt planera resursutnyttjandet. Detta kommer inte att medföra någon resursbesparing för verket.

För naturvårdsverkets del kommer det att behövas resurser både på jurist- och teknikersidan för att handlägga avgiftsärendena — — —. Utredningen har också inskräpvt vikten av ett effektivare utnyttjande av lagens administrativa maktmedel. Även här krävs juristernas medverkan. Inriktningen på arbetet med centrala råd och riktlinjer, som föreslås för naturvårdsverkets del, medför också behov av nya resurser på teknikersidan. Vidare måste verkets fackprövning av främst länsstyrelseärenden förstärkas. De resurser som friställs genom att dispensprövningen upphör är alltså betydligt mindre än vad utredningen beräknat och de kommer dessutom att behöva tas i anspråk för — — — nämnda arbetsuppgifter.

6.2.3 Gislaveds kommun: — — — tillstyrker förslaget till utökade resurser för naturvårdsverket och länsstyrelserna inom de områden där särskild expertis måste finnas.

6.3 Resurser vid länsstyrelserna

Ett förhållandevis litet antal remissinstanser har erinran mot miljöskyddsutredningens bedömning att länsstyrelserna har ett omedelbart behov av resursförstärkning med 25 tjänster för förprövning och tillsyn.

6.3.1 Statskontoret: Utredningen föreslår att länsstyrelserna förstärks med cirka 15 tjänster för tillsyn och cirka 10 tjänster för förprövning. Detta förslag baseras delvis på beräkningar av resursbehovet som statskontoret tidigare gjort och vi tillstyrker därför förslaget.

6.3.2 Länsstyrelsen i Kalmar län: Utredningens förslag innebär också väsentligt ökade arbetsuppgifter för länsstyrelserna på förprövningsområdet. Vidare kommer de redan nu underdimensionerade resurserna för tillsyn att få

oförändrad eller ökande belastning under åtminstone en betydande tid framåt trots, att vissa tillsynsuppgifter övertas av hälsovårdsnämnderna. En förutsättning för att förslaget skall kunna genomföras i sina huvudlinjer med en förbättring av nuvarande förhållanden som mål är att länsstyrelserna erhåller tillräckliga resurser för sina uppgifter. En förstärkning av naturvårdsenheterna är här helt nödvändig. Länsstyrelsen vill vidare erinra om att den ökade arbetsbelastningen också berör vissa andra enheter inom planeringsavdelningen, främst den juridiska enheten. — — —

6.3.3 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Utredningen räknar med att länsstyrelsen behöver förstärkas med ca 25 tjänster, varav 15 för tillsyn och 10 för förprovning. Även denna resursförstärkning är på sikt helt otillräcklig. — — — Länsstyrelsens ökade engagemang i miljöskyddsfrågor kräver en personalökning som, såvitt nu kan bedömas, klart överstiger vad utredningen har föreslagit.

6.3.4 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: — — — vill vidare framhålla att de kraftigt ökade arbetsuppgifter inom förprovningområdet som länsstyrelserna kommer att tilldelas enligt betänkandet ställer krav på personalförstärkning- ar såväl inom naturvårdsenheten som på juristsidan.

Vad sedan gäller länsstyrelsernas tillsynsresurser förhåller det sig så att dessa är otillräckliga oavsett om hälsovårdsnämnderna engageras i tillsynsarbete eller ej. Detta framhålles också av utredningen.

6.3.5 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen vill — — — erinra om att resursbehovet inom naturvårdsenheten är akut. — — —

— — — En ökning av länsstyrelsernas personal med minst 15 personer för tillsynsverksamheten och 10 för förprovningen såsom föreslås i föreliggande betänkande anser länsstyrelsen otillräckligt.

6.3.6 Centralorganisationen SACO/SR: Länsstyrelsernas pressade arbetssituation inom natur- och miljövårdsarbetet torde vara välkända företeelser. Redan i dag föreligger behov av förstärkning framför allt inom naturvårdsenheten men i vissa fall även inom de juridiska enheterna. — — — Den förändrade funktion länsstyrelsen föreslås få i förprovningen kräver medverkan i större utsträckning än f. n. av juridiskt utbildad personal. De flesta kommunerna har inga egna jurister varför hälsovårdsnämnderna när det gäller handlägningsfrågor och tolkningsfrågor kommer att i hög grad vara hänvisade till länsstyrelserna. Den av miljöskyddsutredningen föreslagna utökningen av personalen med sammanlagt 25 tjänster för såväl förprovning som tillsyn är under alla förhållanden helt otillräcklig.

6.3.7 Gotlands naturvårdsförening: Länsstyrelsernas resurser för tillsyn bör utökas så att varje länsstyrelse får åtminstone en ny tjänst. — — —

6.4 Resurser vid hälsovårdsnämnderna

Kritiken från remissinstanserna är kraftig beträffande miljöskyddsutredningens bedömning av hälsovårdsnämndernas resursbehov.

6.4.1 Socialstyrelsen: Självfallet måste vissa s. k. rationaliseringsvinster uppnås i samband med överförandet av tillsynsuppgifterna enligt miljöskyddslagstiftningen till hälsovårdsnämnderna. Bl. a. har hälsovårdsnämnderna redan tillsyn över flera av de aktuella anläggningarna i andra avseenden. Möjligheterna att uppnå rationaliseringsvinster begränsas emellertid av att det ofta inte är samma personal som utför den nuvarande tillsynen som samtidigt kommer att utöva tillsyn enligt miljöskyddslagstiftningen. Det måste också konstateras att helt nya uppgifter kommer att åläggas hälsovårdsnämnderna. Dessa uppgifter består i bevakning och registreringsarbete i samband med uppföljning av att de villkor länsstyrelsen meddelat vid sin prövning uppfylls. Vidare kommer att ställas krav på att hälsovårdsnämnderna förser sig med personal med lämplig utbildning inom det processtekniska området. Enligt styrelsens uppfattning har utredningen underskattat hälsovårdsnämndernas behov av ökade resurser i samband med ett övertagande av det lokala tillsynsansvaret enligt miljöskyddslagstiftningen.

6.4.2 Statskontoret: — — — vill understryka vikten av att hälsovårdsnämnderna ges tillräckliga resurstillskott i samband med att visst tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen läggs över på nämnderna. Statskontoret har tidigare i den utredning, som gjordes på uppdrag av miljöskyddsutredningen, uppskattat tillsynsbehovet för de anläggningar, som hälsovårdsnämnderna förutsattes få tillsyn över, till omkring 50 årsarbetskrafter. Miljöskyddsutredningen föreslår att hälsovårdsnämnderna skall tillföras dessa resurser.

Det tillsynsansvar, som utredningen nu vill lägga på hälsovårdsnämnderna, förefaller dock vara mer omfattande än vad statskontoret baserade denna resursuppskattning på.

6.4.3 Statens naturvårdsverk: Utredningen har inte lagt fram något konkret förslag till resursförstärkning för hälsovårdsnämnderna utan anser att det får ankomma på kommunerna att bedöma vilka resurser som måste tillföras hälsovårdsnämnderna. Det omedelbara förstärkningsbehovet har dock beräknats till ca 50 årsarbetskrafter.

Naturvårdsverket vill understryka vikten av att hälsovårdsnämnderna ges tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter. För detta krävs betydligt större resurser än vad utredningen synes ha antagit. Vilket tillsynsansvar hälsovårdsnämnderna skall ha under den femåriga övergångsperioden är en förhandlingsfråga mellan länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna. Om inte hälsovårdsnämnderna får ordentliga resurser anser naturvårdsverket att endast ett mycket begränsat tillsynsansvar kan överlåtas på hälsovårdsnämnderna.

6.4.4 Delegationen för företagens uppgiftslämnande: Delegationen är medveten om att det finns stora skillnader i fråga om nämndernas resurser. Kvaliteten på tillsynen är avhängig de resurser som finns i form av personal, analyser och mätinstrument. Flera nämnder kommer därför att behöva såväl utbildning som ökade resurser för att på egen hand kunna skapa tillfredsställande förhållanden. Enligt DEFU bör detta inte avgöra frågan om att tilldela nämnderna hela tillsynsansvaret. Tillfredsställande lösningar bör övergångsvis kunna uppnås genom att hälsovårdsnämnderna i särskilda fall tillkallar expertis från länsstyrelsernas naturvårdsenheter och även från naturvårdsverket.

6.4.5 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Utredningen anser att den ökande ekonomiska belastningen på kommunerna genom överförandet av tillsynsuppgifter enligt miljöskyddslagen i ett kortsiktigt perspektiv kan lösas bl. a. inom ramen för den allmänna utjämningen mellan stat och kommun. I ett längre perspektiv bör det enligt utredningen bli aktuellt med ett system av s. k. finansieringsavgifter av den typ miljökostnadsutredningen föreslagit. Länsstyrelsen delar dessa uppfattningar. Det måste dock konstateras att i de hittillsvarande överläggningarna om utjämning av kostnaderna mellan stat och kommun har miljöskyddsfrågorna inte tillhört de prioriterade. Inte heller har ambitionerna i nya lagar och lämnade direktiv inom miljövärdssområdet följts upp i budgetpropositionerna och beslut i budgetfrågor. Om miljöskyddsutredningens förslag till bättre miljöskydd skall få den effekt som direktiven till utredningen förespeglar krävs att staten ställer ökade resurser till förfogande.

6.4.6 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Det kan starkt ifrågasättas om man genom denna mycket ringa resursförstärkning lever upp till utredningens mål att tillskapa en tillsynsorganisation som på ett effektivt sätt kan utöva tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen har gjort en konkret genomgång av länets kommuner med hänsyn till hälsovårdsnämndernas resurser och befintliga branscher och därvid kommit fram till att, vid en överföring av tillsynsansvaret enligt utredningens förslag, förstärkningen för länets del bör uppgå till cirka 20 tjänster.

6.4.7 Länsstyrelsen i Kalmar län: — — — Länsstyrelsen vill emellertid ytterligare peka på de stora merkostnader som ett genomförande av utredningens förslag skulle medföra för kommunerna. Kostnaderna måste uppenbart bli betydligt större än de som utredningen antyder. En av förutsättningarna för en ändring av tillsynsansvaret på det sätt som utredningen anger är därför att kommunerna erhåller ekonomisk kompensation för de ökade resurser som de måste införskaffa.

6.4.8 Länsstyrelsen i Gotlands län: Den största missbedömningen återfinns

sannolikt i uppskattningen av resurserna för den lokala tillsynen. — — —

Enligt utredningen finns i landets 277 kommuner ca 650 hälsovårdstjänstemän. Det framgår också att merparten av hälsovårdsnämnderna är underbemannade med hänsyn till de arbetsuppgifter som enligt annan lagstiftning faller inom deras ansvar. Vidare anges att endast "en mycket ringa del" av personalen är sysselsatt med tillsyn av miljöfarliga anläggningar. Att i detta sammanhang beskriva 50 ytterligare årsarbetskrafter som "betydande" förstärkning måste även vid en försiktig bedömning anses som en klar överdrift.

6.4.9 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Utredningen utgår från att länsstyrelsen skall kunna lämna bistånd med rådgivning till hälsovårdsnämnderna bl. a. i juridiska frågor. Med hänsyn till att länsstyrelsen är besvärinstans förutsätter länsstyrelsen att rådgivningen ej avser enskilda ärenden hos hälsovårdsnämnderna. Förutom att länsstyrelsen givetvis är beredd att lämna allmänna råd i frågor, som gäller lagtolkning, är länsstyrelsen införstådd med att rådgivning kan erfordras även i tekniska frågor. Detta får dock inte innebära att man med hänsyn till de nya arbetsuppgifterna enligt lagförslaget underlåter att i erforderlig omfattning förstärka hälsovårdsnämndens resurser.

I övrigt anser länsstyrelsen att utredningen räknat alltför lågt när man anger en förstärkning av hälsovårdsnämndernas resurser med 50 årsarbetskrafter. Med kännedom om de resurser som finns på hälsovårdsnämnderna f. n. för att klara tillsynsverksamheten enligt annan lagstiftning och det faktum att tillsynsverksamheten hos länsstyrelsen har hållits på en mycket låg nivå under den tid som nuvarande lagstiftning tillämpats, anser länsstyrelsen att hälsovårdsnämnderna behöver ett väsentligt större resurstillskott än vad utredningen föreslår.

6.4.10 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Enligt länsstyrelsens uppfattning har utredningen gjort en grov felbedömning av erforderlig resursförstärkning till hälsovårdsnämnderna för att utredningens intentioner med hälsovårdsnämnderna som tillsynsmyndighet skall kunna genomföras. — — — Felbedömningen kommer, åtminstone under de närmaste åren, att innebära ökad belastning på länsstyrelserna. — — — Man kan ifrågasätta om 50 personer fördelade på 270 hälsovårdsnämnder och 25 personer på 24 länsstyrelser kan anses innebära betydande förstärkning. Om man utgår från att samtliga hälsovårdsnämnder skulle behöva förstärkas med minst en ny tjänst — ett ganska rimligt antagande — kan man starkt ifrågasätta om inte en motsvarande personalökning hos länsstyrelserna skulle ge en totalt sett bättre miljökontroll. Om varje hälsovårdsnämnd skall byggas ut med erforderlig specialistkapacitet för ett fullgott tillsynsarbete inom resp. kommun kommer specialisterna att utnyttjas dåligt. Länsstyrelsen kan däremot — om erforderliga resurser ställs till förfogande — anpassa sin personalstyrka så att den blir bättre utnyttjad för länets samtliga kommuner. Den av utredningen föreslagna uppläggnings av tillsynsarbetet kommer av anförda skäl att an-

tingen försämras eller medföra mycket starkt ökade kostnader för samhället — oavsett om finansieringen sker med skattemedel eller med avgifter enligt det system som miljökostnadsutredningen föreslagit. — — —

6.4.11 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Av vad som framgår av inhämtade yttranden från angivna kommuner i länet hyser man här en allvarlig oro för de merkostnader kommunerna skulle drabbas av om förslaget i tillsynsdelen genomföres. Ett genomförande av förslaget i denna del förutsätter att kommunerna är beredda på att satsa betydande resurser på miljövården under kommande år. En förutsättning härför synes vara att kostnadsansvaret mellan stat och kommun klarlägges. Innan så skett bör ett överförande av ytterligare arbetsuppgifter på kommunerna ej komma ifråga.

6.4.12 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: — — — Utredningen har beräknat att det erfordras ca 50 nya tjänster vid hälsovårdsnämnderna för att klara tillsynsuppgifterna. Detta torde vara en bedömning av det omedelbara behovet under den första tiden efter lagändringen. — — —

6.4.13 Länsstyrelsen i Värmlands län: Det torde vara helt orealistiskt att merarbetet för hälsovårdsnämnderna skulle kunna klaras med ett tillskott av 50 tjänster till landets 277 kommuner. — — —

Utgångspunkten för utredningen är enligt direktiven att skapa ett bättre miljöskydd än det nuvarande. Att, som ett led i strävan att uppnå det målet, överföra hela tillsynen på hälsovårdsnämnderna kan inte vara samhällsekonomiskt försvarbart. Självfallet finns alltid möjligheten att låta hälsovårdsnämndernas uppgifter i realiteten skötas av andra t. ex. en stor centralt uppbyggd besiktningorganisation av det slag som redovisats — — —. Även detta alternativ ställer sig länsstyrelsen dock tveksam till av såväl praktiska som principiella skäl.

6.4.14 Länsstyrelsen i Örebro län: Den av statskontoret beräknade förstärkningen av hälsovårdsnämnderna med ca 50 årsarbetskrafter torde ej på långt när räcka.

Enligt länsstyrelsens uppfattning innebär också överförande av tillsynen på hälsovårdsnämnderna ytterligare ett fall av övervältring av statens kostnader på kommunerna. — — — Mot bakgrund av att hälsovårdsnämnderna redan är underbemannade måste enligt länsstyrelsens mening frågan om hur kommunerna skall finansiera de ökade kostnaderna för hälsovårdsnämndernas tillsyn vara klarlagd innan kommunerna får dessa uppgifter. — — —

6.4.15 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: — — — Man klarar dock inte behovet av förbättrad tillsyn genom att formellt överflytta tillsynsansvar till hälsovårdsnämnderna. Den delvisa överföringen av tillsynsansvaret till nämnderna måste rimligen följas av en uppgörelse mellan staten och kommu-

nera om resursförstärkningar för hälsovårdsnämnderna. — — —

6.4.16 Länsstyrelsen i Norrbottens län: — — — För att man skall få ett tillfredsställande underlag för beslut krävs ytterligare utredningar. Oklarheten är störst då det gäller hälsovårdsnämnderna. Behoven där är också beroende av resultatet av bl. a. hälsovårdsstadgeutredningens förslag och samordningen med annan lagstiftning. De av utredningen föreslagna förstärkningarna i övrigt för att täcka förstahandsbehovet tillstyrker länsstyrelsen.

6.4.17 Borlänge kommun: — — — Den förväntade förbättrade miljötillsynen i revideringen av miljöskyddslagen kan helt utebli om man inte på ett bättre sätt än utredningen föreslagit tillser att hälsovårdsnämnderna får den personalförstärkning som är nödvändig för tillsynen. Statliga insatser i exempelvis statsbidragsform för kommuner som aktivt övertager miljötillsynen från länsstyrelsen torde kunna stimulera kommunerna till ökade insatser som utredningen förväntar sig.

6.4.18 Borås kommun: — — — vill erinra om den överenskommelse som träffades mellan regeringen och de båda kommunförbunden i juni 1978, enligt vilken den kvantitativa utbyggnaden av barnomsorg och äldreomsorg skall prioriteras. Den förutsatta dämpningen av den kommunala expansionen innebär att förbättringar inom andra områden än de prioriterade, exempelvis inom miljövärdet, enligt regeringsöverenskommelsen får genomföras endast i den utsträckning som är möjlig inom i huvudsakliga resurser. — — —

6.4.19 Botkyrka kommun: — — — Kommunen motsätter sig ett överförande av tillsynsuppgifter på hälsovårdsnämnden om ej statlig kompensation för kommunens ökade kostnader kan erhållas.

6.4.20 Emmaboda kommun: Genom utredningens förslag åläggs kommunerna ett vidgat ansvar på miljövärdet. Det förefaller väl motiverat att så blir fallet. En absolut förutsättning för att kommunen skall kunna överta ansvaret för miljöskyddstillsynen är att kommunen erhåller ekonomisk kompensation för de uppgifter som då överförs från staten till kommunerna. Kommunen är synnerligen skeptisk till den beräkning av hälsovårdsnämndernas resursbehov som redovisats i utredningen. — — —

6.4.21 Eskilstuna kommun: — — — instämmer i utredningens uppfattning att överförandet av tillsynsuppgifter på hälsovårdsnämnderna innebär en ökande ekonomisk belastning på kommunerna. Däremot är kommunen mycket tveksam inför utredningens bedömning att frågan kan lösas inom ramen för den allmänna utjämnningen mellan stat och kommun. Vissa kommuner får i förhållande till andra en oproportionerlig andel tillsynskostnader på grund av industristrukturella skillnader mellan kommunerna, därest omför-

delningen av ansvar genomföres på föreslaget sätt. Skatteutjämningsystemet tar ingen hänsyn härtill, åtminstone inte i det förslag som kommunalekonomiska utredningen redovisat. En ny beräkningsvariabel som tar hänsyn till industristrukturen behöver därför tillföras om en rättvis omfördelning av kostnaderna skall kunna uppnås. I den kommande propositionen, med förslag om ändring av miljöskyddslagen, bör den här redovisade problematiken uppmärksammas och konkreta förslag till lösningar redovisas.

6.4.22 Gislaveds kommun: — — — anser inte att kostnadstäckning för tillsynsarbetet skall ingå i den uppställning som eventuellt kommer att ske mellan staten och kommunerna och som är en del av den proposition om den kommunala ekonomin som framlagts för riksdagen. Alla kommuner behöver inte avsätta lika stora resurser för tillsynsarbetet och därför bör hänsyn tagas till den enskilda kommunens ökade kostnader.

Huruvida kostnadstäckning skall ske genom att berörda företag finansierar tillsynen eller genom att statsbidrag utgår är ur kommunens synpunkt ointressant, då det väsentliga är att kommunen erhåller full kostnadstäckning.

6.4.23 Gotlands kommun: — — — Överföring av ytterligare ansvar för tillsyn på hälsovårdsnämnderna utan att man förvissat sig om att resurser här för har tillskapats kan leda till att tillsynen ytterligare försämras och att andra områden inom nämndernas verksamhet blir lidande. — — —

— — — Även om den nytillkomna tillsynen kan samordnas med befintlig tillsyn är det kommunens bestämda uppfattning att de beräknade resurserna inte kan ge en sådan standard på tillsynen inom miljöskyddet som allmänheten och centrala myndigheter kräver.

6.4.24 Helsingborgs kommun: — — — Enligt kommunens uppfattning är det tänkta tillsynssystemet miljöbefrämjande genom att lokala problem bevakas på lokal nivå med de förutsättningar detta innebär från effektivitetssynpunkt. Det förutsätter emellertid resurser som saknas i dag hos flertalet hälsovårdsnämnder. Resurserna måste tillgodoses om hälsovårdsnämnderna skall infria den tillsyn som avses komma till stånd för att avhjälpa nuvarande brister. — — — Vidare bör förutsättningen vara att tillsynsverksamheten i dess helhet skall åvila hälsovårdsnämnden. Det måste understrykas att den kvalitet som måste inrymmas i ett utökat tillsynsansvar är en fråga om personal, undersökningar och teknisk utrustning. Då det inte kan vara rimligt eller ens möjligt att varje mindre hälsovårdsnämnd skall kunna vara självförsörjande i hithörande sammanhang, bör det vara av största intresse att undersöka behov och förutsättningar till interkommunalt samarbete för att lösa tillsynsfrågan för dessa hälsovårdsnämnder. — — —

6.4.25 Hylte kommun: Det torde bli i det närmaste omöjligt för de flesta

kommuner att tillsätta erforderlig och sakkunnig personal. Vidare saknas ofta erforderliga mätningstrustningar m. m. inom kommunerna.

Ett system med ständigt utnyttjande av konsulter bedömes fungera dåligt. Detsamma torde gälla bistånd av personal från länsstyrelsen, som redan har stor arbetsbörda. Decentralisering av beslutsfattandet kostar stora pengar.

Personell brist och annan resursbrist vid länsstyrelsen får ej utgöra orsak till att tillsynsverksamheten överflyttas till hälsovårdsnämnderna.

6.4.26 Hässleholms kommun: Enligt kommunens uppfattning har det föreslagna tillsynssystemet, som innebär att lokala problem bevakas på kommunal nivå, stora fördelar ur effektivitetssynpunkt. Detta förutsätter emellertid resurser som i dag saknas hos flertalet hälsovårdsnämnder. Av årsberättelserna framgår, att man i flera kommuner icke på ett tillfredsställande sätt kan bedriva den tillsynsverksamhet som i dag krävs på grund av avsaknaden av resurser. För att infria den tillsyn som avses komma till stånd måste hälsovårdsnämnderna tillförsäkras betydande resursförstärkningar. Ett ställningstagande beträffande överförande av tillsynen till kommunal nivå måste grundas på de resurser som ställs till förfogande.

— — — Då man icke kan begära att en hälsovårdsnämnd i en mindre kommun skall vara självförsörjande i detta avseende bör som tidigare nämnts behovet och förutsättningen för ett samarbete mellan närliggande kommuner undersökas för att lösa tillsynsfrågan för dessa nämnder.

6.4.27 Kalmar kommun: — — — anser att den ekonomiska belastningen på kommunen blir sådan att den inte kan anses lösas tillfredsställande enbart inom ramen för den allmänna utjämnningen mellan stat och kommun. I det lagförslag som läggs fram bör därför ingå ett förslag om särskilda bidrag och/eller ett konkret förslag till finansieringsavgifter för tillsynen.

6.4.28 Karlshamns kommun: Utredningen har ganska väl redovisat bristerna inom den nuvarande miljöskyddslagstiftningen och föreslår de ändringar som anses behövliga. Man har dock ej med nödvändig tyngd påpekat vilka resursförstärkningar som erfordras för att åstadkomma en välbehövlig effektivitet, särskilt på tillsynssidan. Med skärpa måste understrykas att tillsynsuppgifterna ej kan läggas på de kommunala hälsovårdsnämnderna förrän erforderliga resurser skapats på den personella sidan. Inte minst viktigt är utbildning av redan befintlig personal.

6.4.29 Karlskrona kommun: Den resursförstärkning för hälsovårdsnämnderna som räknats fram av statskontoret uppgår till ca 50 årsarbetskrafter för hela landet. Detta synes vara för knappt tilltagen resursförstärkning. — — — Med hänvisning till vad ovan anförts tillstyrkes i princip utredningens förslag, under förutsättning, att kommunerna erhåller full kostnadstäckning för de ökade utgifter, som det vidgade tillsynsansvaret innebär.

6.4.30 Karlstads kommun: Tillsynssystemets grundtanke, att flytta tillsynen så nära den miljöfarliga verksamheten som möjligt, är riktig, men kräver en ordentlig personalförstärkning. Detta torde gälla även påföljdssystemet och uttagandet av miljöskyddsavgifter. — — —

Utredningens förslag till ett bättre informations- och samrådsförfarande samt en utökad besvärsträtt bedömes riktigt ur allmänrättslig synpunkt. Men även detta förslag kräver, om det skall bli meningsfullt, en resursförstärkning.

Utredningens förslag att lägga tillsynsfunktionen på hälsovårdsnämnden bör inte tillstyrkas förrän resursfrågorna lösts. — — — Samordningsmöjligheterna med andra hälsovårdsnämndsuppdrag är begränsade med tanke på de olika kompetensområdena.

6.4.31 Lessebo kommun: På personalsidan innebär förslaget ökade behov av resurser. Systemet med ensaminspektörer måste helt slopas. Ingen hälsovårdsnämnd kan i fortsättningen klara sig med en tjänsteman. Splittringen av arbetsuppgifter inom hälsovårdsnämndens arbetsområden är så omfattande att viss arbetsfördelning måste komma till stånd genom att ytterligare en tjänst tillkommer. Fördelarna i det nya lagförslaget är dock så stora att denna begränsade resursförstärkning synes helt motiverad.

6.4.32 Lindesbergs kommun: — — — Det är dock helt klart att hälsovårdsnämnden inte kan ta på sig dessa tillsynsuppgifter utan ekonomiska förstärkningar. Nämnden har under en lång tid pålagts uppgifter genom ändrade eller nytillkomna lagstiftningar och icke kompenserats ekonomiskt för dessa arbetsuppgifter.

Det finns därför sannolikt ett uppdämt behov av tjänster som innebär att statskontorets beräkning av 50 årsarbetskrafter inte alls täcker det verkliga behovet inom hälsovårdsnämnderna.

Kommunen anser därför att klara besked bör utgå om, på vilket sätt resurser skall tillföras hälsovårdsnämnden, för att den skall kunna fullgöra uppgifter som lokal tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. Innan sådana uppgifter föreligger kan och bör inte föreliggande ändringar i miljöskyddslagen genomföras eftersom de i sådana fall inte kommer att innebära en effektivisering av tillsynen av miljöfarlig verksamhet.

6.4.33 Malmö kommun: Det är helt klart som tidigare framhållits att kommunen måste tillföras ökade resurser om hälsovårdsnämnden skall överta tillsynsansvaret enligt miljöskyddslagen, särskilt som hälsovårdsnämnden på längre sikt beräknas överta tillsynsansvaret för samtliga anläggningar som utövar miljöfarlig verksamhet. Det måste ankomma på varje kommun att själv bedöma detta ökade resursbehov. Att i dag räkna fram ett omedelbart för-

stärkningsbehov för landet i sin helhet förefaller helt orealistiskt.

Ett ökat utbildningsbehov för hälsovårdsnämndernas personal får ej heller glömmas bort i detta sammanhang.

6.4.34 Nora kommun: — — — Det måste dock starkt poängteras att de ökade kostnader som uppstår i och med att stalliga uppgifter överförs till kommunerna inte får belasta kommunerna ekonomiskt utan måste finansieras med ett heltäckande statsbidrag. Kommunen är med anledning av detta kritisk till att utredningen inte utarbetat något konkret förslag till statsbidragssystem. — — —

Reformen innebär ett behov av betydande personalförstärkningar. Hur stort behovet är kan vara svårt för en kommun att bedöma, bl. a. med bakgrund av att resursbehovet ej enbart är relaterat till antalet invånare i kommunen utan även till näringslivets verksamhet och omfattning. Frågan bör utredas i samråd med länsstyrelsen.

6.4.35 Norrtälje kommun: — — — Därest den nya reformen skall kunna genomföras i praktiken krävs dock en rejäl resursförstärkning vid hälsovårdsnämnderna. Statskontorets beräkning i betänkandet beträffande behov av nya tjänstemän vid hälsovårdsförvaltningarna är helt orealistisk, om den i utredningen föreslagna tillsynsuppgiften skall bli meningsfull och ej enbart en pappersprodukt. — — —

Kommunen anser att det i dagens trängda ekonomiska läge är svårt att ställa erforderliga resurser till förfogande och förutsätter att resurser förs över till kommunerna från staten i de allmänna ekonomiska uppgörelser som sker med jämna mellanrum.

6.4.36 Ronneby kommun: — — — Den resursförstärkning för hälsovårdsnämnderna som framräknats uppgår till ca 50 årsarbetskrafter för hela landet. Detta torde vara en siffra som är tilltagen i underkant.

Innan tillsynsuppgifterna lägges på hälsovårdsnämnderna måste erforderliga resurser skapas på den personella sidan. Vidare måste befintlig berörd personal erhålla kompletterande utbildning.

Därest tillsynsuppgifterna skall delas mellan hälsovårdsnämnderna och länsstyrelserna skall delningen ske efter fastställda regler. Detta får dock icke innebära att hälsovårdsnämnderna skall ha de minst attraktiva tillsynsuppgifterna.

6.4.37 Stenungsunds kommun: — — — Förslaget innebär dock en avsevärd belastning på kommunens personella och ekonomiska resurser. Detta liksom utbildning och anskaffning av kompetent personal bör belysas bättre i utredningen. Finansieringen av den utökade kommunala tillsynen måste lösas innan förslaget till ML träder i kraft, då det inte enbart går att hänvisa till den allmänna utjämningen mellan stat och kommun. — — —

Det bör dock påpekas att tillsynsuppgifterna kommer att variera starkt mellan olika kommuner. Statliga bidrag erfordras för kommuner av typ Stenungsund med flera miljöstörande industrier.

6.4.38 Stockholms kommun: För att förslaget skall kunna genomföras som planerat krävs dock att nämnderna får ökade resurser. I utredningen har inte någon konkret beräkning gjorts av vilka resurser som erfordras hos hälsovårdsnämnderna när dessa åläggs ökade arbetsuppgifter. — — — Det är nödvändigt att resursanspråk och finansieringsfrågor för ett överförande av tillsynsansvaret till hälsovårdsnämnderna klaras ut innan utredningens förslag genomföres.

6.4.39 Storumans kommun: — — — Miljöskyddsutredningen har diskuterat flera olika möjligheter till finansiering, bl. a. har införandet av ett särskilt statsbidrag behandlats. Storumans kommun anser i motsats till utredningen att införande av ett statsbidrag skulle ge kommunerna bättre möjligheter att snabbt bygga upp tillsynsverksamheten. Statsbidraget bör kunna utgå med förslagsvis 50% under en femårsperiod. — — —

6.4.40 Sundsvalls kommun: Kommunen som sålunda i princip är med på att tillsynsverksamheten överflyttas från länsstyrelsen till kommunerna vill betona vikten av att en överflyttning ej sker med mindre att också ekonomiska resurser tillförs kommunerna så att dessa kan ta på sig den ökade kontrollen.

Resurserna kan enklast förstärkas genom att statsbidrag utgår för de ökade kostnader som kommunerna får.

6.4.41 Svalövs kommun: — — — vill starkt understryka vikten av dels att staten ersätter kommunen för de engångskostnader som uppstår i samband med anskaffande av viss utrustning och för den erforderliga utökade tillsynspersonalen, dels att möjligheter beredes för åtminstone de mindre kommunerna att även i fortsättningen utnyttja länsstyrelsens expertis för handläggningen av komplicerade ärenden.

6.4.42 Södertälje kommun: — — — Det är dessutom viktigt att utredningen slår fast att resursbehovet i fråga om tillsynen skall omprövas varje år. Därigenom är det möjligt att bygga upp en för kommunen väl anpassad tillsynsorganisation.

6.4.43 Trollhättans kommun: — — — Trollhättans kommun som i sak delar utredningens uppfattning om att hälsovårdsnämnderna utgör en naturlig tillsynsresurs i miljövårdsärenden finner det angeläget att betona att kommunernas ekonomi kan försvåra skapandet av erforderliga resurser.

6.4.44 Täby kommun: När det gäller frågan om hur erforderliga resurser

skall kunna tillföras kommunernas hälsovårdsnämnder menar utredningen att det får ankomma på ”vederbörande kommun att bedöma om och i så fall i vilken utsträckning resurser måste tillföras hälsovårdsnämnden för att den skall kunna fullgöra uppgifter som lokal tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen”. Enligt kommunens uppfattning är det ej godtagbart att resursfrågan behandlas på detta sätt. Frågan är hur det skall kunna garanteras att den föreslagna förändringen verkligen genomförs fullt ut — dvs. att även de resurstillskott sker som behövs för att förändringen skall få avsedd effekt.

Ett rimligt krav vore t. ex. att utredningen skulle belysa möjligheterna till statsbidrag för erforderliga resursförstärkningar hos kommunerna — en statlig uppgift blir ju enligt förslaget kommunal.

6.4.45 Umeå kommun: Hälsovårdsnämnden måste få resurser som kunskapsmässigt möjliggör en kvalificerad utvärdering av de rapporter som blir resultatet av kontrollen genom kontrollprogrammen. För detta krävs ett reellt tillskott av resurser. — — —

6.4.46 Varbergs kommun: Hälsovårdsnämnderna har redan i dag sådan arbetsbelastning att en prioritering av de arbetsuppgifter som åläggs nämnden enligt lag eller centrala myndigheter måste göras, vilket således innebär att endast en viss kvot av tillsynsuppgifterna kan fullgöras av hänsyn till de i allmänhet bristfälliga personalresurserna. För en ytterligare utökning av tillsynsuppgifterna måste därför krävas att det säkerställs att tillsynsmyndigheten erhåller tillräckliga resurser även i ett långsiktigt perspektiv, för att kunna fullgöra uppgiften. Utredningen borde därför mer konkret ha anvisat hur hälsovårdsnämndernas resurser långsiktigt kan säkerställas.

6.4.47 Växjö kommun: Skulle — — — tillsynsskyldigheten ändras på det sätt som föreslagits i betänkandet, kommer detta att nödvändiggöra en betydligt större ökning av resurserna på hälsovårdsnämnderna än vad utredningen har räknat med. Kommunen avstår från att söka beräkna behovet av resurstillskott i en sådan situation men konstaterar att i betänkandet redovisat förstärkningsbehov på ca 50 årsarbetskrafter är helt orealistiskt.

6.4.48 Åre kommun: — — — anser det riktigt att tillsynen enligt miljöskyddslagen på sikt överförs till hälsovårdsnämnden.

För att hälsovårdsnämnden på ett effektivt sätt skall kunna sköta denna tillsyn krävs resurser i form av statsbidrag eller motsvarande, utbildning av personal och ledamöter och samordning av besiktningens verksamheten typ riksprovplatser ”AB Svensk Miljökontroll”.

6.4.49 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: Även om kommittén tillstyrker förslaget om att hälsovårdsnämnderna skall ta ansvaret från länsstyrelserna för den lokala tillsynen över miljöfar-

lig verksamhet, vill kommittén starkt understryka vad som framkommit i samtliga remissvar från de deltagande nämnderna, nämligen att ett sådant överförande av arbetsuppgifter från stat till kommun oundgängligen kräver att kommunerna kompenseras för de merutgifter som blir följden av förslaget. Särskilt för de stora kommunerna med en ur miljöskyddssynpunkt besvärlig verksamhetsstruktur kommer förslaget att innebära betydande ekonomiska konsekvenser. Kommittén beklagar att utredningen gått förbi de kommunalekonomiska följderna av förslaget utan att avge något konkret förslag till lösning.

6.4.50 Svenska kommunförbundet: För de tillsynsuppgifter som enligt utredningen i första omgången skall läggas på hälsovårdsnämnderna, beräknar statskontoret ett behov av 50 årsarbetskrafter. Därest nuvarande tillsyn är behäftad med så allvarliga brister som görs gällande, finner dock förbundet denna beräkning vara tveksam. En märkbar ökning av tillsynsaktiviteterna torde kräva minst 100—150 årsarbetskrafter.

Hälsovårdsnämndernas verksamhet kostar f. n. kommunerna ca 200 milj. kr./år. Om ökningen av resursbehovet är 150 personer kommer denna kostnad att stiga med ca 10%. Härtill skall läggas kostnader för utbildning, specialtjänster, instrumentutrustning m. m.

Utredningen anser att den ökande ekonomiska belastningen på kommunerna till följd av överförande av tillsynsuppgifter på hälsovårdsnämnderna bl. a. bör kunna finansieras inom ramen för den allmänna utjämningen mellan stat och kommun. Skatteutjämningsystemet ger emellertid ingen automatisk kompensation för kostnadsökningar som uppstår när nya arbetsuppgifter tillförs kommunerna.

Sammantaget bör en realistisk bedömning av finansieringsfrågan leda till att kommunerna i allt väsentligt själva kommer att få stå för kostnadsökningar till följd av ökade tillsynsuppgifter.

6.4.51 Centralorganisationen SACO/SR: — — — Om den föreslagna förändringen skall få någon praktisk effekt är det därför helt nödvändigt att den kommande propositionen på allvar tar itu med frågan om hur erforderliga resurser på hälsovårdsnämnderna skall kunna garanteras.

6.4.52 Riksförbundet för allmän hälsovård: — — — Ett ställningstagande till överförande av tillsynen till kommunal nivå måste därför grundas på de resurser som ställs till förfogande. Vidare bör förutsättningen vara att tillsynsverksamheten i dess helhet skall åvila hälsovårdsnämnden. Det måste understrykas att den kvalitet som måste inrymmas i ett utökat tillsynsansvar är en fråga om personal, undersökningar och teknisk utrustning. Då det inte kan vara rimligt eller ens möjligt att varje mindre hälsovårdsnämnd skall kunna vara självförsörjande i hithörande sammanhang vill FAH understryka angelägenheten av att behov och förutsättningar till interkommunalt samar-

bete undersökes för att få tillsynsfrågan löst på ett från resurssynpunkt lämpligt sätt. Om resursbehovet inte blir tillgodosett anser FAH att tillsynsansvaret inte bör överföras till hälsovårdsnämnden. — — —

6.4.53 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Kalmar: Kommunerna åtar sig genom utredningens förslag ett vidgat ansvar på miljöskyddsområdet. Länsavdelningen har i detta yttrande i allt väsentligt tillstyrkt utredningsförslaget. Detta sker emellertid under den viktiga förutsättningen, att kommunerna får ekonomisk kompensation för de uppgifter, som nu överförs från staten till kommunerna. — — —

Länsavdelningen delar utredningens uppfattning, att denna kompensation bör utgå som en del i det allmänna skatteutjämningsbidraget och inte som ett specialdestinerat bidrag.

Länsavdelningen är mycket skeptisk till den beräkning av hälsovårdsnämndernas resursbehov, som redovisas i utredningen — — —. Det kan ifrågasättas om det är meningsfullt att över huvud taget försöka precisera antalet tjänster. — — —

6.4.54 Naturvårdsdirektörers förening: Föreningen är inte beredd att acceptera förslaget om att all tillsyn på sikt bör läggas på lokal nivå. Det kan inte vara rimligt att inom landets drygt 270 kommuner skaffa fram all den expertis som erfordras för tillsyn av alla sorters miljöfarliga anläggningar som kan finnas inom kommunen. Föreningen anser att ett resonemang om förstärkning av tillsynsresurserna måste sättas in i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Beträffande tillsynen av vissa verksamheter torde det nämligen förhålla sig så att det är betydligt mindre kostsamt för samhället att förstärka länsstyrelsernas tillsynsresurser än att förstärka hälsovårdsnämndernas för att uppnå ett visst uppsatt mål. Utredningen torde ha varit medveten om detta eftersom man föreslagit ett 15-tal ytterligare tjänster vid länsstyrelserna för tillsynsuppgifter. För övrigt anges i betänkandet att det aktuella behovet av personalförstärkning vid hälsovårdsnämnderna för att klara miljötillsynen endast uppgår till ca 50 tjänster, dvs. en person vid var sjätte hälsovårdsnämnd. Enligt föreningens mening förutsätter en målmedveten decentralisering till hälsovårdsnämnderna dels att kommunerna vill ge miljövarsarbetet hög prioritet, dels att i princip varje hälsovårdsnämnd får personalförstärkning och möjlighet att utbilda personal.

6.5 Finansieringsavgifter

Även om en del remissinstanser är negativa till s. k. finansieringsavgifter vid förprovning och tillsyn förefaller flertalet hörda inte ha något att erinra mot miljöskyddsutredningens ställningstagande att utövaren av miljöfarlig verksamhet i större utsträckning än hittills skall svara för kostnaderna i samband med förprovning och tillsyn.

6.5.1 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Utredningen nämner — — — att miljökostnadsutredningen föreslagit avgiftsbeläggning av tillsynsverksamheten. Länsstyrelsen har i yttrande över betänkandet (SOU 1978:43) avstyrkt tillsynsavgifter. Om hälsovårdsnämnden får visst tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen, och denna tillsyn avgiftsbeläggs, kan avgränsningsproblem uppstå huruvida tillsynen i det enskilda fallet sker enligt miljöskyddslagen, hälsovårdsstadgan, livsmedelslagstiftningen eller annan författning.

6.5.2 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Ett led i målsättningen att varje förorenare skall stå för de kostnader hans verksamhet orsakar samhället är att generella prövnings- och tillsynsavgifter tas ut. — — — Det skulle enligt länsstyrelsens uppfattning vara möjligt att införa sådana avgifter.

6.5.3 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: — — — I yttrande över miljökostnadsutredningens betänkande tog länsstyrelsen avstånd från avgiftsbeläggning vare sig den avsåg tillståndsprövning eller tillsynsverksamhet.

Länsstyrelsen ansåg att kostnader för miljöprövning av ärenden och tillsyn skulle bestridas av det allmänna, dvs. stat och kommun.

6.5.4 Bergs kommun: Ett system där hälsovårdsnämndens tillsynsverksamhet finansieras genom statligt anvisade medel vore enligt vår uppfattning en bättre garanti för en fungerande tillsyn inom nämndernas ansvarsområde.

Så kallade finansieringsavgifter som i dag delvis tillämpas inom livsmedelskontrollen är enligt vår mening icke ägnad att öka förståelsen för tillsynsverksamheten.

6.5.5 Eskilstuna kommun: — — — föreslår dessutom, att man i propositionen redovisar ett alternativ med en avgiftsfinansierad tillsynsverksamhet, som täcker kommunernas framtida kostnader för den föreslagna verksamheten.

6.5.6 Falkenbergs kommun: — — — tillstyrker förslaget angående finansiering av tillsynen med avgifter.

6.5.7 Kalix kommun: Man måste dock därvid enligt Kalix kommuns mening förutsätta, att statliga medel ställs till förfogande i sådan omfattning, att kommunerna kan utföra de arbetsuppgifter som tillkommer. En avgiftsfinansierad tillsyn medför risker för en arbetskrävande administration, som kan ta i anspråk en del av tillsynsresurserna.

6.5.8 Lessebo kommun: — — — anser det svårt att införa avgifter av detta slag. Skall tjänstemannen ute i kommunen effektivt kunna sköta tillsynen får inte en tveksam avgift utgöra ett hinder. Skall avgifter uttagas för miljökrävande verksamhet bör den fastställas till en årlig avgift vid förprovningen och

ställas i relation till verksamhetens omfattning.

6.5.9 Lysekils kommun: Avgörande för om en i praktiken effektiv kommunal tillsynsverksamhet skall kunna tillskapas är frågan om hur det erforderliga resurstillskottet skall finansieras. Utredningen har inte tillräckligt beaktat detta faktum. — — — Att avgiftsfinansiering kan vara en lösning på sikt vill kommunen inte hålla för otroligt, men att man — som utredningen gör gällande — kan anta att kommunerna överlag skulle vara så välvilliga att de är beredda betala för att överta ett betungande tillsynsansvar från länsstyrelserna, synes närmast få betecknas som önsketänkande från utredningens sida. — — — Kommunen menar för sin del att miljöskyddsutredningen i sitt fortsatta arbete närmare bör studera finansieringsproblematiken och därvid utgå från förutsättningen att kommunerna måste ges full kostnadstäckning för en lokal tillsynsverksamhet enligt miljöskyddslagen.

6.5.10 Nora kommun: — — — I händelse av att statsbidrag ej blir aktuellt bör finansiering ske genom avgifter.

6.5.11 Nässjö kommun: — — — När det gäller finansieringen av de utökade resurserna är det enligt kommunens mening angeläget att ett system med avgiftsfinansiering på sikt inrättas. Det bör dock framhållas att statliga resursgarantier måste ges i avvaktan på att ett sådant system kommer till stånd.

6.5.12 Stenungsunds kommun: — — — Miljöfinansieringsavgifter kan i och för sig vara en komplettering. — — —

6.5.13 Sundsvalls kommun: — — — Enligt kommunens uppfattning borde kostnaderna för kontroll och tillsyn påföras företagen, helst genom någon generell avgift, anpassad till respektive verksamhet, varigenom avgift och inspektion och kontroll inte direkt sammankopplas.

6.5.14 Södertälje kommun: Om landets hälsovårdsnämnder åläggs tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen, är det lämpligt att finansieringen av dessa nya arbetsuppgifter kan ordnas inom ramen för de förslag som MIKO framlagt. Det kan inte vara en rimlig ordning att kräva ett tillsynsarbete av kommunernas hälsovårdsnämnder, ett arbete som f. n. åvilar staten, men inte till nämnderna destinera medel som enligt MIKO föreslås inflyta till staten i form av prövnings- resp. tillsynsavgifter.

6.5.15 Östersunds kommun: Överföringen av tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnderna innebär en ökad ekonomisk belastning för kommunerna. I ett längre perspektiv bör systemet med s. k. finansieringsavgifter för tillsynen enligt miljökostnadsutredningen bli aktuellt.

6.5.16 Svenska kommunförbundet: Beträffande finansiering i ett längre perspektiv hänvisar utredningen till möjligheten med ett system med s. k. finansieringsavgifter av den typ miljökostnadsutredningen föreslagit. Förbundet har i sitt yttrande över sistnämnda utredning ställt sig tveksamt till lämpligheten av sådana avgifter och gör nu samma bedömning. Utredningen ger inte heller underlag för någon beräkning av i vilken utsträckning eventuellt sådana avgifter kan bidra till finansieringen.

6.5.17 Landsorganisationen i Sverige: En för LO grundläggande princip är att insatser rörande miljöfrågorna i sin helhet måste vara förebyggande. Kostnaderna för miljöfarlig verksamhet såväl när det gäller förprovning som tillsyn skall den som bedriver eller tänker bedriva verksamhet svara för. Dessa kostnader bör därvid ha en sådan utformning att någon vägningsmöjlighet mellan detta och att förstöra miljön inte kan uppstå.

6.5.18 Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet: Om utredningens förslag resulterar i ett riksdagsbeslut innebär detta att hälsovårdsnämnden har att utöva tillsyn över åtskilliga objekt som äges av den egna kommunen.

Kommunerna känner säkert sitt ansvar för dessa frågor men i allmänhetens rättsmedvetande kan det måhända uppfattas som stötande att tillsynsmyndigheten är helt beroende av anslag från den som äger tillsynsobjekten. Säkerställande av hälsovårdsnämndens resurser bör i princip ske i form av tillsynsavgifter som fastställs samtidigt med kontrollprogram antingen som ett engångsbelopp för hela tillståndsperioden eller som en årlig avgift.

6.5.19 Stockholms läns landsting: — — — har i yttrande över miljökostnadsutredningens slutbetänkande tillstyrkt förslaget om miljöavgifter, dvs. att förearen skall betala för provning och tillsyn. — — — Landstinget har ingen anledning att nu ta någon annan ståndpunkt när miljöskyddsutredningen i sitt betänkande hänvisar till miljökostnadsutredningens förslag.

6.5.20 Boden, Luleå, Älvsbyn och Piteå kommuner i samråd: För att kostnaderna för förprovningar och tillsyn ej skall överföras på skattebetalarna bör en avgift avkrävas den som anmäler att han kommer att driva miljöfarlig verksamhet.

Finansieringsavgiften får inte innebära att utövaren kan köpa sig rätt att förstöra miljön.

6.6. Övriga frågor

Bland övriga frågor rörande resurserna tar remissinstanserna bl. a. upp utbildningssituationen.

6.6.1 Socialstyrelsen: — — — Det finns enligt styrelsens uppfattning anled-

ning att fästa uppmärksamheten på att hälsovårdsnämnderna kommer att ställas inför uppgifter som principiellt skiljer sig från de tidigare. Hittills har hälsovårdsnämndens tillsyn varit effektorienterad, dvs. nämnderna har ställt krav med utgångspunkt i befarade effekter på framför allt befolkningen. För denna uppgift har nämndernas personal en lämplig utbildning. Utredningen föreslår nu att hälsovårdsnämndernas tillsyn även skall vara processinriktad. Detta kräver en i grunden annan kompetens hos nämnderna. Detta problem har såvitt framgår av betänkandet inte behandlats. I och för sig torde det vara möjligt att nyanställa personal vid hälsovårdsnämnderna med en lämplig teknisk utbildning för denna tillsyn. Det synes också vara möjligt att på sikt vidareutbilda den personal, som för närvarande tjänstgör vid hälsovårdsnämnderna. Styrelsen anser det nödvändigt att peka på att tillsynen enligt miljöskyddslagen kräver en kompetens som inte annat än i undantagsfall finns vid landets hälsovårdsnämnder. Det är också enligt styrelsens uppfattning tveksamt om det i framtiden är möjligt att i en och samma grundutbildning meddela tillräckliga kunskaper för såväl effektorienterad som processorienterad tillsyn. För att samhällets tillsynsorganisation skall förfoga över personal med tillfredsställande kompetens bör därför möjligheterna att införa olika utbildningslinjer för tillsynspersonalen övervägas.

6.6.2 Linjenämnden för hälso- och miljöutbildning: Linjenämnden ansvarar för planeringen och genomförande av den treåriga grundutbildningen till hälsovårdsinspektörer samt fort- och vidareutbildning av yrkesverksamma hälsovårdsinspektörer. Dessa utbildningar skall primärt tillgodose hälsovårdsnämndernas behov av utbildad personal, hälsovårdsinspektörer och motsvarande.

Miljöskyddsutredningens förslag innebär att omfattande och svåra arbetsuppgifter överflyttas till hälsovårdsnämnderna.

Detta kommer att medföra behov av ytterligare utbildning inom hälso- och miljöområdet. Linjenämnden finner det därför naturligt att detta förhållande framför allt måste beaktas i den fortsatta utbildningen av personal som skall ansvara för dessa arbetsuppgifter.

Den treåriga utbildningen av hälsovårdsinspektörer syns till stor del täcka in den föreslagna utvidgningen av arbetsuppgifter som läggs på hälsovårdsnämnderna.

I utbildningen ingår moment som skall ge översiktliga kunskaper inom industriella processer och tekniker, olika industrisektörers utsläpp till luft, mark och vatten, bullerproblem och arbetsmiljö samt miljöeffekter, behandlingsmetoder och mätteknik.

Vissa förändringar torde emellertid vara nödvändiga för att i stort kunna täcka in det behov av kunskap som krävs för arbetsuppgifterna.

Ytterligare utbildning utöver grundutbildningen bör kunna erhållas genom fort- och vidareutbildningskurser av den typ som nu ges för yrkesverksamma hälsovårdsinspektörer. De nuvarande kurserna i t. ex. miljökemi och vatten

och vattenvård bör med viss omdisponering av innehållet kunna tillgodose detta.

Det är viktigt att resurser ges utbildningsmyndigheter och hälsovårdsnämnder i sådan omfattning att kunskaper och experthjälp kan erhållas för att arbetsuppgifterna som överflyttas till hälsovårdsnämnderna kan lösas på tillfredsställande sätt. Linjenämnden får därför föreslå att frågan rörande resursbehov (personal, utbildning, laboratorier m. m.) blir föremål för ytterligare utredning och klarläggande.

6.6.3 Statens naturvårdsverk: — — — anser att den föreslagna decentraliseringen av tillsynen kommer att ställa stora krav på en omfattande utbildningsverksamhet. Denna verksamhet, som bör omfatta både grundläggande utbildning och efterutbildning, bör naturvårdsverket svara för i egenskap av central tillsynsmyndighet. Utredningen menar att utbildningsresurser kommer att frigöras när hälsovårdsinspektörsutbildningen överförs till Umeå. Om så inte skulle bli fallet måste väsentliga utbildningsresurser tillföras naturvårdsverket.

6.6.4 Länsstyrelsen i Kalmar län: Förutom utbildning och resursförstärkningar kommer utredningens förslag att kräva vidareutbildning av hälsovårdsnämndernas nuvarande personal. Länsstyrelsen anser att de betydande satsningar på utbildning, som därvid kommer att krävas, kan spridas till flera högskoleorter. Inom södra högskoleregionen har Kalmar högskola ett kursutbud inom naturvetenskap och teknik med tonvikt på miljö i vid bemärkelse. En god bas finns således för att utforma lämpliga sektoriella vidareutbildningar. Utbildningen vid Kalmar högskola tar sikte på — förutom planerings-, rådgivnings- och tillsynsfunktioner — frågor rörande immission och emission av föroreningar. Detta ger också möjlighet till tjänstgöring även inom olika funktioner inom industrin.

6.6.5 Länsstyrelsen i Gotlands län: Utredningen har som en åtgärd för att förbättra tillsynen pekat på behovet av ökad utbildning för myndighetspersonalen. Detta är förvisso en väsentlig uppgift för naturvårdsverket och länsstyrelserna. Vad som inte berörts och som sannolikt skulle kunna anses minst lika värdefullt är utbildningen av den personal som på industrierna sköter de reningsanläggningar som är en följd av ställda miljöskydds krav. Vilket ansvar och vilka initiativ bör myndigheter ta i denna fråga.

6.6.6 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: — — — För att kunna bedriva tillsyn inom miljöskyddsområdet erfordras vittgående kunskaper inom många discipliner. I en mindre kommun kan det finnas anläggningar med mycket olika inriktningar allt ifrån komplicerade kemisk-tekniska fabriker till enkla jordbruksanläggningar. I vissa fall kan dock de sistnämnda vara nog så komplicerade t. ex. vid skälighetsbedömningar.

— — — Oberoende av vilken bedömning som görs av behovet av hälsovårdsinspektörer kommer det att inom några år finnas ett stort behov av hälsovårdsinspektörer med en bred utbildning. Det är angeläget att den nuvarande utbildningen byggs ut till att motsvara denna framtida efterfrågan. Under de närmaste åren kommer även behovet av vidareutbildning av hälsovårdsinspektörer med den kortare grundutbildningen att vara stort.

Utbildningen av hälsovårdsinspektörer har under de senaste åren förlängts och ingår nu som en utbildningslinje vid universitetet i Umeå. Underlag finns emellertid för utbildning av hälsovårdsinspektörer även i andra delar av landet.

Länsstyrelsen får därför i detta sammanhang peka på skrivelsen den 16 maj 1975 som länsstyrelsen och Skövde kommun tillställt utbildningsdepartementet med förslag att anordna en hälso- och miljövårdslinje vid den blivande högskolan i Skövde. I anslagsframställning för högskolan 1979/80 underströk Skaraborgs läns landsting och Skövde kommun vikten av att bl. a. en dylik linje inrättas. Regionstyrelsen för västra högskoleregionen har också tillstyrkt att en sådan linje inrättas. Länsstyrelsen vill än en gång understryka angelägenheten härav.

6.6.7 Gotlands kommun: Hälsovårdsnämndernas övertagande av visst tillsynsansvar skapar ett stort behov av vidareutbildning av nämndernas tjänstemän. Denna fråga är av så väsentlig betydelse för nämndernas möjligheter att klara det nya ansvarsområdet att den bör ägnas särskild uppmärksamhet i det fortsatta utredningsarbetet.

6.6.8 Kalmar kommun: Utredningen betonar att förslaget att göra hälsovårdsnämnderna till tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagstiftningen skapar ett stort behov av vidareutbildning av nämndernas tjänstemän.

Kommunen vill kraftigt understryka att för att underlätta deltagande i vidareutbildningen bör denna inte koncentreras till Stockholmsregionen. Högskolan i Kalmar t. ex. synes med sitt kursutbud vara synnerligen lämpad för att ge nu nämnd utbildning.

6.6.9 Stockholms kommun: — — — anser att om hälsovårdsnämnderna görs till tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen kommer det att finnas ett permanent behov av vidareutbildning inom miljöområdet för nämndernas personal. Kommunen tillstyrker att en sådan utbildning knyts till naturvårdsverkets omgivningshygieniska avdelning.

6.6.10 Vilhelmina kommun: — — — anser att skall en sådan överföring av tillsyn överföras från länsstyrelsen till hälsovårdsnämnden krävs en mycket god utbildning av hälsovårdsnämndens personal och kanske också en förstärkning.

6.6.11 Svenska kommunförbundet: — — — vill även peka på behovet av en utredning om hur tillsynspersonalens grund- och vidareutbildning skall planeras, genomföras och bekostas.

6.6.12 Svenska kommunförbundets länsavdelning i Kalmar: — — — vill starkt understryka det behov av fortbildning för hälsovårdsnämndernas personal, som utredningens förslag innebär. Staten måste vara beredd att ta ett ekonomiskt ansvar för denna fortbildning.

Flera av utredningens förslag — t. ex. ansvarsfördelningen inom tillsynen och fortbildningen — ställer ökade krav på samverkan mellan länsstyrelsen och kommunerna. Många problem kan sannolikt lösas på länsplanet. Länsavdelningen förutsätter, att genomförandet av utredningens förslag sker i samverkan mellan länsstyrelsen och länsavdelningens hälso- och miljövårdsdelegation.

6.6.13 Institutionen för naturvetenskap och teknik vid högskolan i Kalmar: Högskolereformen den 1 juli 1977 innebar bl. a. att i Kalmar inrättades en lokal linje, Miljö- och Naturvetarlinjen. Utbildningen är treårig — — —. Av särskilt intresse för de av utredningen framlagda förslagen är miljötekniker-grenen, varianten för tillsyn. Utbildningen här avser att förbereda för verksamhet inom vad som i dag åvilar kommuner enligt arbetsmiljölagstiftning och vad som enligt hälsovårdsstadgutredningen och denna utredning föreslås överföras från länsstyrelse till kommun inom miljöskyddslagstiftningens område. Det kan tilläggas att även övriga varianter i Miljö- och Naturvetarlinjen innehåller många beröringspunkter med det arbetsfält, som behandlas av miljöskyddsutredningen. — — —

Allmänt kan sägas att undervisningen i Kalmar tar sikte på att utbilda eleverna så att de ej blott kan ha planerings- och tillsynsfunktioner inom kommunal verksamhet utan även kan syssla med frågor rörande emission och immission av föroreningar. De bör alltså kunna tjänstgöra även på olika funktioner inom industrin. Ett framgångsrikt tillsynsarbete förenklas och effektiviseras till berörd allmänhets och personals bästa med lämpligt utbildad personal både vid driftsanläggning och myndighet.

För att den med utredningens förslag avsedda förbättringen av tillsynsverksamheten skall bli en verklighet, måste en myndighetsuppföljning ske, så att föreslagna resursförstärkningar genomförs. Det hade varit önskvärt med konkreta anvisningar eller rekommendationer (t. ex. kopplade till överföring av medlen för allmän utjämning mellan stat och kommun) om dessa medels användning för förstärkning inom hälsovårdsnämndens tillsynsarbete.

Mot bakgrund av vad som framförts — — — vill vi betona att de resursförstärkningar, som sedan länge anmälts av dem som nu sysslar med frågor rörande tillsyn, är nödvändiga för att nå de med lagstiftningen avsedda målen. Vidare krävs utbildning av personal. Utbildningen vid högskolan i Kalmar synes oss väl lämpad att i detta sammanhang beaktas såväl vad gäller ny-

utbildning som fort- och vidareutbildning av redan tjänstgörande personal.

7 Övrigt

7.1 Samordning med annan lagstiftning

Flera remissinstanser framhåller vikten av att miljöskyddslagen samordnas med annan miljö- och hälsoskyddslagstiftning.

7.1.1 Kammarrätten i Stockholm: — — — I samband med tillkomsten av miljöskyddslagstiftningen 1969 överfördes vissa bestämmelser om sådan förprovning från 1958 års hälsovårdsstadga till miljöskyddslagstiftningen. I övrigt vidtogs endast några smärre ändringar i hälsovårdsstadgan. Bl. a. infördes i några paragrafer (38, 42, 63 §§) hänvisningar till miljöskyddslagstiftningen. I 2 § miljöskyddslagen infördes samtidigt en erinran om förekomsten av viss annan lagstiftning, däribland hälsovårdslagstiftningen. Därutöver synes knappast ha gjorts något försök till samordning mellan hälsovårds- och miljöskyddslagstiftningen. Uppmärksamheten har sannolikt varit mera inriktad på vattenlagstiftningen.

Resultatet har blivit att bestämmelser om skydd mot vad som i miljöskyddslagen kallas miljöfarlig verksamhet nu finns såväl i hälsovårdsstadgan som i miljöskyddslagstiftningen. De särskilda författningarna är konstruerade på olika sätt och täcker inte helt samma områden, men i det stora flertalet fall, då ingripande mot miljöfarlig verksamhet kan ske enligt miljöskyddslagen, torde ingripande i samma syfte också kunna ske med stöd av hälsovårdsstadgan.

Vissa regler om skyldighet att söka tillstånd eller göra anmälan finns alltså jämt i hälsovårdsstadgan.

Central tillsynsmyndighet enligt hälsovårdsstadgan är, såvitt nu är i fråga, socialstyrelsen. Naturvårdsverket har däremot formellt ingen funktion enligt hälsovårdsstadgan, men verkets råd och anvisningar, som utfärdats med stöd av miljöskyddslagstiftningen, kan ofta vara av stort intresse i hälsovårdsmål. I övrigt är länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna tillsynsmyndigheter enligt hälsovårdsstadgan och kan bl. a. ingripa med förelägganden och förbud vid vite. — — — Talan mot sådana beslut kan fullföljas till kammarrätten och regeringsrätten. Likartat ingripande med vitesföreläggande eller vitesförbud kan göras av länsstyrelsen enligt 40 § miljöskyddslagen, men beslutet överklagas då i stället hos regeringen. Vid prövning av mål enligt hälsovårdsstadgan måste man ofta beakta även vissa regler i miljöskyddslagstiftningen (t. ex. 7 § miljöskyddslagen) utan att detta anges i hälsovårdsstadgan. Beträffande vissa avlopp krävs enligt hälsovårdsstadgan (42, 46 §§) antingen tillstånd av hälsovårdsnämnden eller anmälan till nämnden. Beträffande samma avlopp krävs i många fall enligt 10 § miljöskyddskungörelsen anmälan till länsstyrelsen. Hälsovårdsstadgan saknar regler om möjlighet till frivil-

lig förprovning motsvarande bestämmelsen i 9 § miljöskyddslagen, men ett tillstånd av koncessionsnämnden enligt detta lagrum medför hinder för hälsovårdsnämnden och länsstyrelsen att ingripa med stöd av hälsovårdsstadgan. Detta framgår av 22 § miljöskyddslagen, men därom sägs ingenting i hälsovårdsstadgan. — — —

I ett nyligen framlagt betänkande (SOU 1978:44) har hälsovårdsstadgeutredningen lämnat förslag till ny hälsovårdslagstiftning, avsedd att ersätta 1958 års hälsovårdsstadga. Ett genomförande av detta förslag skulle emellertid enligt kammarrättens mening inte medföra några påtagliga förbättringar i fråga om samordningen med miljöskyddslagstiftningen. Nu berörda problem skulle i allt väsentligt finnas kvar.

Den troligen enda möjligheten att lösa dessa problem synes vara en total och samordnad översyn av hälsovårds- och miljöskyddslagstiftningen och därmed i övrigt sammanhängande lagstiftning. Kanske skulle det bli möjligt att på så sätt få till stånd en enhetlig och genomtänkt "hälso- och miljöskyddslag" och därmed i huvudsak komma ifrån de nuvarande svårigheterna. Kammarrätten vill föreslå att utredningsarbete i sådant syfte snarast påbörjas.

En sådan mera långsiktig lösning skulle emellertid kräva tidsödande och kvalificerade arbetsinsatser. I avvaktan därpå kan det finnas skäl att vidta vissa särskilt angelägna partiella ändringar i den nuvarande lagstiftningen, men arbetet därmed bör enligt kammarrättens mening inte få fördröja den nödvändiga totala och samordnade översynen.

7.1.2 Socialstyrelsen: — — — Tillsyn över sådan miljöstörande verksamhet som inte är förprovningsskyddad, sammanfaller till viss del med den tillsyn som hälsovårdsnämnderna hittills utövar enligt hälsovårdsstadgan. I många fall är det till och med svårt att dra en gräns mellan miljöskyddslagens och hälsovårdsstadgans tillämpningsområde. Ett flertal ärenden som blivit föremål för provning under senare år har visat på dessa svårigheter. Visserligen undanröjs några av de problem som råder för närvarande genom att hälsovårdsnämnden blir första instans enligt de båda författningarna. De huvudsakliga problemen kvarstår dock. Det har nämligen stor betydelse för den enskilde om en viss störning bedöms otillåten enligt hälsovårdsstadgan eller enligt miljöskyddslagstiftningen. Socialstyrelsen har därför bl. a. i sitt yttrande över hälsovårdsstadgeutredningens betänkande "Kommunalt hälsoskydd" föreslagit att den framtida hälsoskyddslagstiftningen skall bli en renodlad immissionsrätt och miljöskyddslagstiftningen en emissionsrätt. Genom en sådan gränsdragning skulle de tolkningsproblem som ovan redovisats helt undanröjas. Såvitt styrelsen har fått sig bekant, stämmer en sådan gränsdragning mellan de båda författningarna med de erfarenheter som hälsovårdsnämnder och länsstyrelser i olika sammanhang redovisat.

7.1.3 Statens naturvårdsverk: Miljöskyddsutredningen har i sitt utrednings-

arbete brutit ut frågan om prövning av vägar och flygplatser till ett kommande betänkande. Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att denna fråga kan behandlas för sig. Verket vill dock understryka att genomförandet av nu föreslagna lagändringar inte behöver invänta utredningens bedömning i denna fråga. Utredningen har inte gått igenom de internationella överenskommelser på det yttre miljöskyddets område, som Sverige undertecknat efter miljöskyddslagens ikraftträdande. Naturvårdsverket förutsätter att utredningen gör en sådan genomgång i sitt kommande arbete. Vidare förutsätter naturvårdsverket att miljöskyddsprövningens roll beaktas i det fortsatta arbetet med en ny plan- och byggnadslag.

7.1.4 Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Av många skäl vore det önskvärt med en samordningsregel som klargjorde att miljöskyddsprövningen bör föregå byggnadslovsprövningen, dock bör regeln förses med erforderliga föreskrifter för att jämka de värsta olägenheterna med en sådan huvudregel. Detta spörsmål bör bli en angelägenhet för utredningen att dryfta i det fortsatta arbetet med bl. a. samordningsproblem i förhållande till annan lagstiftning.

7.1.5 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen erinrar om att vi i yttrandet över betänkandet kommunalt hälsoskydd (SOU 1978:44) föreslagit att miljöskyddslagen, hälsovårdsstadgan och kommunala renhållningslagen efter översyn samordnas till en ny lagstiftning som träder i kraft samtidigt.

7.1.6 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: En genomgång och förbättring av gällande miljöskyddslagstiftning är i och för sig välbehövlig. Utredningen har i enlighet med direktiven föreslagit att nu gällande lagstiftning skall omarbetas i tillämpliga delar. Det kan dock ifrågasättas om det inte nu varit ett lämpligt tillfälle att belysa miljövärdfrågorna i ett vidare perspektiv t. ex. samordningen med hälsovårds- och arbetsmiljölagstiftningen samt behovet och inriktningen av miljövärdforskning.

7.1.7 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: — — — föreslår också att man nu samtidigt tar ställning till prövningsförfarandet enligt miljöskyddslagen och prövningsförfarandet enligt 1977 års vattenlagsutredning, om detta inte leder till oacceptabla tidsförskjutningar. Från länsstyrelsens synpunkt framstår en samordnad behandling av dessa frågor som ändamålsenlig.

7.1.8 Länsstyrelsen i Västerbottens län: — — — Det nu avlämnade betänkandet kan sägas ingå i ett större sammanhängande lagstiftningskomplex innefattande tidigare avlämnade förslag till "Ny renhållningslagstiftning" och "Kommunalt hälsoskydd". Vad beträffar förslaget till "Ny renhållningslagstiftning" har detta utsatts för kritik vilket också är fallet med förslaget "Kommunalt hälsoskydd". Länsstyrelsen ansåg i yttrandet till socialdeparte-

mentet över detta att renhållning-miljöfrågor-hälsoskydd hade ett sådant administrativt och lagtekniskt samband att frågorna borde övervägas i ett sammanhang. Med hänsyn härtill och med återopande av då pågående översyn av miljöskyddslagen ansåg sig inte länsstyrelsen kunna tillstyrka att förslaget till hälsoskyddslag slutbehandlades. Länsstyrelsen är fortfarande av den uppfattningen att hela lagstiftningskomplexet inklusive de ytterligare delbetänkanden, som aviserats bör övervägas i ett sammanhang. Länsstyrelsen vill därför uttala samma tveksamhet om lämpligheten av att slutbehandla föreliggande delbetänkande som tidigare uttalades i fråga om kommunalt hälsoskydd — — —.

7.1.9 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Ändring av prövningen enligt miljöskyddslagen bör så vitt möjligt samordnas med ändring av prövningssystemet enligt vattenlagsutredningens förslag.

7.1.10 Botkyrka kommun: — — — Som tidigare nämnts försvinner hälsovårdsnämndens möjligheter att agera mot störningar i den yttre miljön enligt 38 § hälsovårdsstadgan. I stället hänvisas hälsovårdsnämnden till 5 och 40 §§ miljöskyddslagen.

Kommunen befarar dock att hälsovårdsnämndens möjligheter att motverka miljöstörningar på samma sätt som tidigare kommer att försvåras. Hälsovårdsstadgans 38 § bör inarbetas i miljöskyddslagen — — —.

7.1.11 Eskilstuna kommun: — — — föreslår att ändringarna i miljöskyddslagen samordnas tidsmässigt med den nya hälsoskyddslagen, så att dessa båda lagar träder i kraft samtidigt.

7.1.12 Göteborgs kommun: Kommunen anser att det är nödvändigt att miljöskyddsutredningens förslag vid propositionsarbetet samordnas med hälsovårdsstadgeutredningens förslag till ny hälsovårdslag (SOU 1978:44) eftersom det senare förslaget bygger på att tillsynen enligt miljöskyddslagen överföres till hälsovårdsnämnden.

7.1.13 Hylte kommun: — — — Miljöfarlig verksamhet kan många gånger med nuvarande lagstiftning angripas enligt hälsovårdsstadgan t. ex. 38 § eller ML/MK. Samordning mellan dessa båda lagar är alltså nödvändig.

7.1.14 Järfälla kommun: — — — Enligt förslaget till ny hälsoskyddslag skall hälsovårdsstadgans 38 § försvinna. Det innebär att vissa problem inte kan bearbetas med vare sig hälsoskyddslagen eller miljöskyddslagen. Dessa båda lagar måste därför samordnas. Även formerna för utdömande av vite bör samordnas.

7.1.15 Laholms kommun: — — — Slutligen måste beträffande tillsynen poängteras att ett överförande av denna till hälsovårdsnämnden ger en samordnad tillsyn med stöd av olika lagar. Sålunda kan tillsynen samordnas mellan t. ex. livsmedelslagen och miljöskyddslagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor och miljöskyddslagen samt djurskyddslagen och miljöskyddslagen. Just tillsynen enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor har kommit åt sidan genom den splittrade tillsynsorganisationen.

7.1.16 Landskrona kommun: Under det fortsatta utredningsarbetet bör ytterligare åtgärder för ett förenklat och effektiviserat provningssystem övervägas, därvid särskilt bör beaktas pågående utredning om ny plan- och byggnadslagstiftning liksom utformningen av de bestämmelser, som skall ersätta 136 a § byggnadslagen.

7.1.17 Norrtälje kommun: — — — anser det angeläget att det fortsatta arbetet med miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen samordnas och att de båda lagarna träder i kraft vid samma tidpunkt.

Hälsovårdsnämnden har i dag i 38 § hälsovårdsstadgan ett bra styrmedel vid all miljöstörande verksamhet. Denna paragraf är föreslagen att utgå i samband med det nya förslaget till hälsoskyddslag. Paragrafen med dess vidsträckta möjligheter bör i någon form överföras till den nya miljöskyddslagen.

7.1.18 Stockholms kommun: — — — anser det mycket angeläget att det fortsatta arbetet med miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen samordnas och att de båda lagarna träder i kraft vid samma tidpunkt.

Samordning bör också ske med det fortsatta arbetet med miljökostnadsutredningens förslag och med de förslag som kommer att lämnas av utredningen LAB 76.

7.1.19 Storumans kommun: — — — delar till fullo synpunkterna vad beträffar samordningen av lagstiftningen mellan den yttre och inre miljön med rätt för skyddsombuden att ingripa både inom den inre och den yttre miljön kring den egna arbetsplatsen.

7.1.20 Strängnäs kommun: — — — Hälsovårdsnämnderna kan därvid, vilket också framhållits i betänkandet angående ny hälsoskyddslag (SOU 1978:44), i tveksamma fall tillämpa antingen miljöskyddslagen eller hälsoskyddslagen. Kommunen får därför trycka hårt på att ikraftträdandet av dessa båda lagar samordnas i tiden.

7.1.21 Södertälje kommun: — — — vill även ta upp frågan om samordning mellan tillkomsten av ny hälsoskyddslag och här föreslagna ändringar i miljöskyddslagen. Enligt 38 § hälsovårdsstadgan kan hälsovårdsnämnden ingripa med föreläggande som gällt den yttre miljön. (Exempelvis störningar från

grannfastighets grundvattenförening, byggarbetsplatser m. m.). I förslaget till ny hälsoskyddslag har denna möjlighet försvunnit. I stället hänvisas till miljöskyddslagen. Användningen av miljöskyddslagen är betydligt mer omständlig och restriktiv eftersom mängder av hänsyn skall tas enligt 5 § miljöskyddslagen.

Därför bör enligt kommunens uppfattning andemeningen i nuvarande 38 § hälsovårdsstadgan på något sätt inskrivas i författningsförslaget för att kunna användas vid ärenden av lägre dignitet.

7.1.22 Täby kommun: En bättre samordning mellan förändringarna i miljöskyddslagstiftningen och hälsovårdsstadgan måste ske. I nuvarande hälsovårdsstadga har 38 § tillsammans med 71 och 75 §§ kunnat användas för förelägganden som gällt den yttre miljön (t. ex. i fråga om störningar från byggarbetsplatser, från företag i grannfastigheter, i fråga om dagvatten m. m.). Sanitär olägenhet har ej behövt förelägganden enligt 38 §. I förslaget till ny hälsoskyddslag bortfaller 38 § och en renodling till sanitära olägenheter sker med undantag för nämndens allmänna åligganden enligt 4 §. Förelägganden beträffande störningar i den yttre miljön blir i stort sett inte möjliga.

I stället är det meningen att hälsovårdsnämnderna i dessa frågor skall arbeta med miljöskyddslagen. Motsvarande paragrafer för 38 § och 71 och 75 §§ blir då miljöskyddslagens 5 och 40 §§.

Enligt kommunens uppfattning bör hälsovårdsstadgans 38 § med eventuella erforderliga justeringar föras över till miljöskyddslagen.

7.1.23 Växjö kommun: — — — vill i detta sammanhang framhålla vikten av samordning av åtgärder med anledning av det här behandlade betänkandet och det tidigare av hälsovårdsstadgeutredningen lämnade betänkandet Kommunalt hälsoskydd, (SOU 1978:44). Med utgångspunkt i kommunens här ovan redovisade uppfattning om ändring i tillsynssystemet skulle en sådan samordning innebära att nuvarande bestämmelser i 38 § hälsovårdsstadgan behålles till dess hälsovårdsnämndens tillsynsskyldighet enligt miljöskyddslagen har reglerats.

7.1.24 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: — — — vill erinra om att kommittén i sitt yttrande över hälsovårdsstadgeutredningens betänkande (SOU 1978:44) framhöll nödvändigheten av att miljöskyddsutredningens förslag samordnas med hälsovårdsstadgeutredningens förslag vid departementens propositionsarbete. Härvid bör uppmärksammas att 38 § i nuvarande hälsovårdsstadga föreslås slopad i hälsovårdsstadgeutredningens förslag till hälsoskyddslag. Enligt kommitténs uppfattning bör en motsvarighet till 38 § finnas kvar, eftersom hälsovårdsnämnderna eljest förlorar lagstöd att ingripa mot vissa slag av störningar, som inte härrör från fast egendom.

7.1.25 Centralorganisationen SACO/SR: I betänkandet "Kommunalt hälsoskydd" (SOU 1978:44) föreslås "miljöparagrafen" (38 §) försvinna med tanke på att hälsovårdsnämnderna blir tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. SACO/SR:s bedömning är att miljöskyddslagen inte ger hälsovårdsnämnderna samma möjligheter att agera i vissa omgivningshygieniska ärenden som den nuvarande hälsovårdsstadgan. Det kan därför ifrågasättas om inte en paragraf med text liknande 38 § hälsovårdsstadgan borde införas i miljöskyddslagen.

7.1.26 Landsorganisationen i Sverige: Det förhållandet att gränsvärden för den inre miljön baserar sig på en normalarbetsdag, gör det angeläget att begränsa förekomsten av miljörisiker också i den yttre miljön. En bättre samordning och utnyttjande av resurserna för mätning och kontroll är därför önskvärd.

De risker som vi utsätts för i arbetsmiljön kan inte betraktas isolerat från den yttre miljön. Förekomsten av kemiska ämnen och produkter innebär en möjlig påverkan både i arbetet och under fritiden. Exempelvis bullersituationen under fritiden har på grund av en allt större förekomst av mekaniserade produkter förvärrats. De insatser som görs för att minimera risker av arbetet kan riskera att äventyras av att avvägningar och insatser inte sker mellan yttre och inre miljö.

För att skapa bra arbetsförhållanden i förebyggande syfte har skyddsombuden som fackliga företrädare getts rätt att delta i planeringen. Denna rätt måste för att få ett totalgrepp över miljön också inbegripa de yttre miljöfrågorna.

7.2 Grundvattenfrågan

Flera remissinstanser har pekat på att man i miljöskyddslagen bör slå fast att även grundvattnet skall skyddas mot störningar från miljöfarlig verksamhet.

7.2.1 Länsstyrelsen i Stockholms län: Definitionen av begreppet miljöfarlig verksamhet i 1 § ML omfattar endast emissioner i luft och vattenområde. Länsstyrelsen anser att paragrafen bör formuleras om så att den även avser förorenande av mark och grundvatten.

7.2.2 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Genom att både koncessionsnämnden och länsstyrelserna föreslås bli enda prövningsmyndigheter har möjligheten till samordning tillskapats vid prövning av t. ex. byggande i vatten och anläggande av miljöfarlig verksamhet. Detta borde närmare ha utretts i föreliggande betänkande. Detta gäller också skydd mot förorening av grundvatten vid exempelvis utsläpp — infiltration — av avloppsvatten.

7.2.3 Länsstyrelsen i Kalmar län: I direktiven uppdras åt utredningen att bl. a. behandla vissa samordningsproblem med annan lagstiftning. Särskilt omnämns i direktiven samordningsfrågor som rör miljöskyddslagen och vattenlagen. I vattenlagen finns endast vissa allmänna regler om skydd mot förorening av grundvatten och miljöskyddslagen innehåller heller inga uttryckliga bestämmelser i dessa avseenden även om viss praxis här har utvecklat sig. En annan samordningsfråga som direktiven anger är frågan om tippning av fasta ämnen i vattenområde, som f. n. prövas enligt såväl miljöskyddslagen som vattenlagen. Detta är två exempel på oklarheter som ofta vållar problem och merarbete i det praktiska miljövårdsarbetet. Länsstyrelsen anser det vara en brist att utredningen här inte följt direktiven och försökt lösa ett par mycket ofta återkommande frågeställningar vid prövning av miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen anser det angeläget att dessa frågor inte skjuts åt sidan. Det är därför väsentligt att de tas upp i miljöskyddsutredningens kommande betänkande.

7.2.4 Länsstyrelsen i Kristianstads län: — — — En viktig fråga som länsstyrelsen i Kristianstads län därvid framförde gäller miljöskyddslagens tillämpningsområde. Miljöskyddslagen är f. n. ej tillämplig på förorening av grundvatten. Detta medför vissa svårigheter när det gäller att förhindra utsläpp av föroreningar på och i marken.

Länsstyrelsen anser det vara en brist att denna väsentliga fråga ej beaktats av utredningen.

7.2.5 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Det synsätt som utvecklats sedan miljöskyddslagens tillkomst om i vilken mån grundvattenskyddssynpunkter skall vägas in i prövningen av ärenden enligt miljöskyddslagen har inte varit enhetligt. Således har kunnat konstateras att synsättet ofta varierat från ett generellt förbud mot påverkan av grundvattnet till ett mera nyanserat synsätt, där utgångspunkten varit om frågan gällt ett ur vattenförsörjningssynpunkt skyddsvärt eller icke skyddsvärt grundvatten.

7.2.6 Göteborgs kommun: Vad gäller prövningspliktens omfattning anser Göteborgs kommun att det bör övervägas om inte grundvattenskyddet bör tillgodoses inom miljöskyddslagens ram.

7.2.7 Kalmar kommun: Miljöskyddsutredningen har hänskjutit frågan om skydd mot förorening av grundvatten till ett kommande betänkande.

Hälsovårdsnämnderna har f.n. med stöd av 7 kap. 38 § i hälsovårdsstadgan kunnat föreskriva åtgärder till skydd mot föroreningar av grundvatten.

I förslag till ny hälsoskyddsstadga — — — har denna paragraf utmönstrats.

Kommunen förutsätter att det fortsatta arbetet med ovan nämnda lagstiftning samordnas så att inte möjligheterna att skydda grundvattnet tillfälligt bortfaller.

7.2.8 Kristianstads kommun: De inledande bestämmelserna i miljöskyddslagen anger de naturliga resurser som man vill skydda med lagen. Man anger där bl. a. i flera paragrafer "vattendrag, sjö eller annat vattenområde". Hälsovårdsnämnden har ständigt återkommande ärenden där risken för grundvattenförorening är aktuell och har i en del fall haft svårigheter finna lagligt stöd för beivrande av sådan förorening. Det har ifrågasatts huruvida man icke skulle till ovan angivna vattenbegrepp även kunna föga "grundvatten".

7.2.9 Södertälje kommun: Det är i dag praxis att vid prövning enligt miljöskyddslagen öven beakta företagets inverkan på grundvattnet trots att det inte finns stöd för detta i lagen. Kommunen finner detta otillfredsställande och föreslår att 1 § andra stycket får följande lydelse: "användning av mark, byggnad eller anläggning på så sätt som eljest kan medföra förorening av grundvatten, vattendrag, sjö eller annat vattenområde . . ."

Om även grundvattenfrågan kunde prövas enligt miljöskyddslagen borde minskad byråkrati kunna åstadkommas. För närvarande måste ett flertal ärenden prövas både enligt miljöskyddslagen och vattenlagen.

7.2.10 Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större kommuner: — — — vill för egen del understryka vad som framkommit i ett par yttranden, nämligen att frågan om grundvattenskyddet inom miljöskyddslagstiftningens ram löses genom komplettering av 7 och 10 §§ miljöskyddslagen.

Miljökostnadsutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1978: 43) Miljökostnader, Miljön i samhälls-ekonomi – kostnadsslag, kostnadsfördelning, styrmedel

Inledning

Utredningens arbete har inriktats på dels en allmän, översiktlig kartläggning av kostnaderna för miljövården, dels studier av ett antal problemområden. I de senare har stort intresse ägnats styrmedelsfrågorna. Utredningens delbetänkanden har remissbehandlats liksom en del av det övriga material som utarbetats. De synpunkter som därvid förts fram har utredningen således kunnat dra nytta av i sitt arbete med slutbetänkandet. Huvuddelen av slutbetänkandet har ägnats en ekonomisk analys av miljöpolitikens olika kostnader och intäkter, hur dessa kostnader fördelas och hur olika styrmedel påverkar kostnadsfördelningen och möjligheterna att nå miljöpolitiska mål till lägsta samhällsekonomiska kostnad. De tidigare betänkandena, remissbehandlingen av dessa samt den ekonomiska analysen har lett fram till de slutsatser och förslag som redovisas i kapitel 14 och 15.

Miljöproblem och miljövårdsåtgärder i Sverige

Utsläpp av föroreningar och andra ingrepp i miljön förorsakar problem av olika slag. I många fall märks påverkan förhållandevis snabbt och framför allt i utsläppens närområden. Ofta är också effekterna sådana att de så småningom försvinner sedan utsläppet upphört. I andra fall kan effekterna av viss föroreningstillförsel bli märkbara först efter hand, när påverkan nått en viss nivå. Påtagligast blir de i utsläppens närområden, men också områden långt från utsläppskällorna berörs efter hand. Övergödning av sjöar och vattendrag, försurning, anrikning av tungmetaller o. dyl. i näringskedjorna är exempel på denna typ av miljöeffekter. De återgår i allmänhet mycket långsamt sedan utsläppen upphört. Svårast att komma åt är långtidseffekterna, dvs. den påverkan som blir märkbar först efter mycket lång tid och oftast är mycket långvarigt bestående eller irreversibel och spridd över stora områden.

Övergödning av sjöar och vattendrag förorsakas i första hand av närsalter. Utsläppen av sådana från den kemiska industrin och framför allt från de kommunala avloppsanläggningarna har under de senaste åren nedbringats avsevärt. De viktigaste källorna till fosforutsläpp är ett 100-tal kemiska industrier, ca 1 400 kommunala avloppsanläggningar och ca 130 000 jordbruksföretag. Utlakningen av närsalter från jordbruket har ökat under de

senaste åren.

Övergödningen av sjöarna påverkar också deras syrehushållning. Ungefär samma effekt har utsläppen av syreförbrukande organisk substans. Huvudsakliga källor till sådana utsläpp är ett 100-tal massa- och pappersfabriker samt avloppsanläggningarna, genom vilka även utsläppen från de flesta av 700 livsmedelsfabriker sker. Utsläppen från alla dessa verksamhetsområden har minskat kraftigt de senaste åren.

Tungmetaller har visat sig kunna anrikas i näringskedjorna. Utsläpp av sådana ämnen förekommer främst från ett 40-tal järn-, stål- och metallverk, ca 100 gjuterier och ca 700 ytbehandlingsindustrier. Kvicksilverutsläppen har minskat mycket påtagligt under senare år. Huvuddelen av resterande utsläpp härrör från ca 7 000 tandläkare, några få batterifabriker, ett 100-tal kemiska fabriker, några 10-tal gruvor och metallverk samt från förbränning av fossila bränslen. Huvudsaklig källa för blyutsläpp är landets 3,8 milj. motorfordon. En stor källa är också några få metallverk. Ämnen med liknande förmåga att anrikas i organismerna är de klorerade organiska föreningar som förekommer i vissa bekämpningsmedel i jord- och skogsbruk samt i utsläpp från ett 50-tal massa- och pappersindustrier och ett 10-tal petrokemiska industrier.

Giftiga ämnen har ofta långtidseffekter. Bl. a. har många tillsatskemikalier inom industrin visat sig ha det. Rester av sådana kemikalier förekommer i avloppsvattnet från bl. a. ca 60 gruvor, 100 massa- och pappersfabriker, 40 textilfabriker, 1 600 tvätterier, några 1 000-tal verkstadsindustrier och några 100-tal kemiska fabriker. Avgaserna från motorfordon bidrar med andra sådana ämnen. Kunskaperna om dessa giftiga ämnen är bristfälliga. Allt fler har upptäckts och det bedöms sannolikt att ett stort antal produkter som f. n. används inom industrin kan komma att visa sig ha sådana egenskaper.

Försurning av mark och vatten förorsakas främst av svaveldioxiderna från förbränning av olja och från vissa industriprocesser samt av kväveoxider från dessa källor och från motortrafiken. Huvudsakliga källor är 1–1,2 miljoner enskilda oljepannor för uppvärmning, ca 100 energiproducerande anläggningar, några få cementfabriker och ca 40 järn-, stål- och metallverk. Processsvavel kommer främst från ett 50-tal massafabriker och ett 30-tal andra industrier. Mer än 50 % av det svavel som faller ner över Sverige beräknas härröra från utländska källor.

Motorfordon utgör en väsentlig källa till såväl föroreningen av tätortsluften som bullerproblemen i tätorterna. Förbränning av olja för uppvärmning påverkar också starkt luften i tätorterna. Till bullerproblemen bidrar flygtrafiken kring de 220 flygplatserna i landet. Buller alstras också vid de större industrikomplexen.

Föroreningssituationen i landet som helhet speglas främst genom redogörelser för övergödning- och försurningsförhållanden i sjöar och vattendrag samt för luftkvaliteten i tätorterna. Av landets omkring 100 000 sjöar är huvuddelen förhållandevis opåverkade av föroreningensutsläpp. I norra Sverige beräknas några få procent vara övergödda av närsalter medan i södra Sverige 10–20 procent visar tydliga tecken på övergödning. I högre eller lägre grad försurade sjöar finns i hela landet, dock främst i de sydvästra delarna. Koncentrationen av svaveldioxid i tätorternas luft ligger i allmänhet på en 10–20 gånger högre nivå än bakgrunds-nivån långt från föroreningsskällor. Observerade koncentrationer i de största tätorterna ligger i allmänhet lägre än

naturvårdsverkets riktvärde för högsta godtagbara halt. I några tätorter överskrids dessa dock regelmässigt. Fotokemiska smogreaktioner förekommer i storstäderna.

Miljövården bedrivs genom åtgärder av tre principiellt skilda slag. Det första är skydd av vissa områden genom fysisk planering eller andra former av säkerställande. Det andra är skydd av naturmiljön mot negativa effekter av mänsklig verksamhet, främst genom förebyggande tekniska åtgärder, miljöskydd. Det tredje, slutligen, är återskapande eller nyskapande av önskvärd miljö.

Grovt räknat har närmare 1 miljard kronor årligen investerats i miljövårdsåtgärder, framför allt miljöskydd, sedan 1969. De årliga drift- och kapitalkostnaderna för kommuner och industrier kan uppskattas till 1,5–2,0 miljarder kronor. Dessa miljövårdsinsatser motsvarar sammanlagt ca 0,7 procent av bruttonationalprodukten år 1974. Resultaten av de gångna årens miljöskyddsinsatser har framför allt kunnat registreras i form av minskade utsläpp av föroreningar. Beräkningar visar t. ex. att utsläppen av olika organiska och suspenderade ämnen till sjöar och vattendrag minskat till närmare hälften under perioden 1969–1974. Stoftutsläppen till atmosfären har halverats. Utsläppen av svaveldioxid har kunnat minskas i viss utsträckning. Praktiskt taget allt avloppsvatten från tätorterna behandlas nu i reningsverk med längre gående rening än slamavskiljning. Motsvarande redovisning av effekterna i miljön saknas i stort sett. Rent allmänt står det dock klart att den tidigare negativa utvecklingen kunnat brytas i fråga om många föroreningstyper och även att miljösituationen avsevärt förbättrats på många håll.

Miljöpolitiska styrmedel i Sverige

I den svenska miljövärdspolitiken ligger tyngdpunkten på administrativa styrmedel med fysisk planering och tillståndsprövning som de viktigaste. Generella förbud mot eller regler för viss verksamhet förekommer på en del områden, dock ibland med möjligheter till undantag efter särskild prövning. Lokaliseringsprövning förekommer för bl. a. ett antal typer av tyngre industrietablering. Produktnormer tillämpas i några fall. Direkta utsläppsnormer tillämpas endast i fråga om motorfordon. För vissa slag av utsläpp, främst till luften, har emellertid riktlinjer utarbetats, vilka i kombination med tillståndsprövningen får styrande effekt. För ett antal verksamheter gäller anmälningsskyldighet.

Den fysiska planeringen styr lokaliseringen i stort av olika samhällsaktiviteter som industriverksamhet, bostadsbyggande, medan tillståndsprövning, utsläppsnormer m. fl. regler kan sägas ange förutsättningarna för olika verksamheter i det enskilda fallet.

Ekonomiska styrmedel används endast i begränsad utsträckning, och då som komplement till de administrativa. De sanktioner som används för att ge eftertryck åt administrativa styrmedel är t. ex. ofta ekonomiska (vite, böter, skadestånd). Existerande avgifter tas mestadels ut i finansieringssyfte, t. ex. för att täcka de företagsekonomiska kostnaderna för avfallshantering eller provtagning och laboratorieanalys. Någon ansats till avgift med styrande

syfte finns också medan däremot avgifter som relateras till de samhällsekonomiska kostnader som en miljöstörning orsakar, dvs. avgifter som täcker kostnaderna för externa effekter, inte förekommer. Subventioner knyts främst till genomförande av åtgärder som föreskrivs i tillståndsbeslut el. dyl.

Vid sidan av de administrativa styrmedlen i form av t. ex. generella regler och förbud eller villkor efter särskild prövning och de ekonomiska, t. ex. subventioner, finns andra vägar för styrning i olika avseenden. De kan samlas under rubriken insamling och spridning av kunskap, dvs. forskning, utbildning och information.

Miljövårdsarbete utomlands och i internationella organisationer

Miljöproblem är internationella i flera avseenden. De flesta länder, särskilt de på ungefär samma utvecklingsnivåer, möter t. ex. i huvudsak samma slags föroreningar. Dessa härrör från egen produktion och konsumtion, men beror också på att föroreningar med vindar och vattenströmmar sprids mellan länderna. Handeln med miljöfarliga varor och ämnen medverkar också till att miljöproblem sprids. Ett enskilt land kan således endast i begränsad omfattning lösa sina miljöproblem självt. Internationellt samarbete kan därför ibland vara ett nödvändigt medel för att nå även nationella miljömål med avseende på immissionsbegränsningar. Med hänsyn till de omfattande insatser i fråga om forskning, teknikutveckling m. m. som krävs innebär samarbete länderna emellan också ett effektivare resursutnyttjande. Skyddet av de gemensamma naturresurserna som världshaven och lufthavet kräver gemensamma mål. Även skyddet av resurser, som väl ligger under nationell jurisdiktion, men som har avgörande betydelse för hela jorden, är i stor utsträckning en internationell angelägenhet.

Det internationella samarbetet på naturvårdens och miljövårdens områden har också efter hand fått en allt större omfattning. Praktiskt taget alla mellanstatliga organisationer, både de med världsomspännande och de med regional räckvidd har i större eller mindre utsträckning sådana frågor på sina program. Samarbete i mindre grupper av stater och en mängd bilaterala avtal och överenskommelser hör också till bilden, liksom mera informella kontakter, inte minst på forskningens område.

Flertalet av FNs fackorgan, kommissioner m. m. sysslar i någon utsträckning med naturvårds- och miljövårdsfrågor. Som ett av resultaten av konferensen om människans miljö i Stockholm 1972 inrättades UNEP, styrelsen för FNs miljöprogram, för att leda det internationella miljöarbetet. UNEP skall samordna miljövårdsprogrammen inom FN-systemet. Utöver FN-systemet finns ett antal andra organisationer med världen som verksamhetsområde och miljö- och naturvård på programmet. Medlemskapet varierar, men i de flesta fall är dessa organisationer inte mellanstatliga, utan räknar bland sina medlemmar ideella organisationer, vetenskapliga institutioner och andra internationella organisationer. Även regeringar och ämbetsverk kan dock delta. Många av dessa organisationer återfinns på naturvårdsområdet.

De gemensamma problemen och förutsättningarna för samarbete och likartade lösningar gäller kanske i än högre grad för regioner eller grupper av länder på samma utvecklingsnivå än globalt. Flera organisationer med främst västeuropeiska medlemmar har gett miljöårsfrågor stort utrymme. Det starka sambandet mellan ekonomisk utveckling och miljöproblem har medfört att organisationer som skapats för att främja ekonomisk utveckling efter hand fått en mycket omfattande miljöårsverksamhet. Detta gäller bl. a. OECD.

1972 antog OECD ett antal vägledande principer rörande internationella ekonomiska aspekter på miljöpolitik, i första hand den s. k. Polluter Pays Principle, PPP, dvs. principen om förorenarens kostnadsansvar. PPP är enbart en effektivitetsprincip som syftar till att uppsatta mål skall nås till lägsta samhällsekonomiska kostnad. Den säger ingenting om hur förorenarens betalningsansvar skall utkrävas, dvs. hur styrmedlen skall utformas. I programmet för OECDs fortsatta arbete på miljöårsområdet intar frågor om förorening över gränserna – transfrontier pollution – en central plats.

Det nordiska samarbetet på miljöårsområdet leds under nordiska ministerrådet av den nordiska ämbetsmannakommittén för miljöårsfrågor. Huvudpunkterna i utvecklingen av det nordiska samarbetet är en samordning av miljöårsåtgärder i de nordiska länderna när så är lämpligt, ett genomförande av gemensamma nordiska projekt på miljöårsområdet och ett utbyte av information om miljöårsarbetet i de enskilda länderna. Ett viktigt resultat av det nordiska miljöårsarbetet är den nordiska miljöskyddskonventionen.

Arbetet i de internationella organisationerna utmynnar oftast i rekommendationer till medlemsländerna om riktlinjer och principer för deras nationella miljöårsarbete. Dessutom samlas ett rikt material av utredningar, översikter och information.

För att hårdare binda ländernas politik i en viss fråga sluts konventioner mellan berörda stater. De länder som ansluter sig till konventionen förbinder sig att vidta eller avstå från vissa preciserade åtgärder. Staterna förutsätts genom nationell lagstiftning och övervakning svara för att reglerna i konventionen efterlevs. Resultaten av konventionen blir således helt beroende av de enskilda staternas sätt att genomföra sin del av överenskommelsen. De enda sanktionsmöjligheter som finns är de olika ländernas sanktioner mot egna medborgare som överträder de nationella bestämmelserna. Däremot saknas sanktionsmöjligheter mot stater som inte fullgör sina åtaganden.

Konventionerna på miljöårsområdet gäller främst skyddet av haven och särskilda havsområden. Svenska kustvatten berörs av sju olika konventioner.

Inom ramen för det internationella miljöårsarbetet görs också översikter över medlemsländernas nationella miljöårsarbete.

En strävan att samla reglering av olika miljöårsfrågor i en övergripande miljöskyddslagstiftning kan därvid noteras, liksom en önskan om en samlad miljöadministration genom miljömyndigheter, ministerier eller samordningsorgan. Miljöskyddslagar av ramlagstyp rapporteras ha trätt i kraft eller hålla på att utarbetas i flera länder. För tillämpningen av sådan lagstiftning utnyttjas i en del fall och för vissa ämnen eller utsläppstyper generella,

bindande normer och standards. I andra fall bygger lagtillämpningen främst på bedömningar i det enskilda fallet, ofta med ledning av vägledande standards och riktlinjer för utsläpp. Bland de styrmedel som redovisas intar regleringar och tillståndsprövning i olika former en central plats. Det samlade intrycket av de olika ländernas redogörelser är emellertid ett ökat intresse för avgifter. De existerande avgifternas huvudsakliga funktioner är finansiering och kostnadsfördelning. Avgifter infördes tidigast på vattenvårdsområdet, medan avgifter på andra typer av miljöstörningar som luftföroreningar, buller, industriavfall m. m. har börjat tillämpas under de senaste åren.

PPP anges i många länder vara ledande för fördelningen av kostnaderna för de miljövårdsåtgärder som beslutas. I flertalet fall tillämpas dock olika former av stöd (subsidier, förmånliga lån) till sådan industri som varit i verksamhet då respektive regleringar införts.

Miljö och ekonomi

Miljöproblem är inte några nya företeelser, men de har under de senaste årtiondena blivit fler och även av andra orsaker kommit att uppmärksammas alltmer. Den ökande koncentrationen till tätorter har ökat punktbelastningen på miljön. Konsumtionsstandarden har ökat med större tryck på miljön som följd. Produktionstekniken har under lång tid varit miljöslösande på grund av att användningen av miljöfaktorerna länge varit kostnadsfria till skillnad från andra produktionsfaktorer som arbetskraft och råvaror. Ökad och mera spridd kunskap om föroreningars miljöeffekter har också bidragit till den växande uppmärksamheten, liksom det större utrymmet för intresse för god miljö sedan de grundläggande materiella behoven täckts. Välfärden har alltmer kommit att bli beroende av tillgång till god miljö vid sidan av konsumtion av varor och tjänster.

I en ekonomi av svensk typ med i de flesta fall decentraliserade produktions- och konsumtionsbeslut fungerar i vissa sammanhang prissystemet som ett styrorgan för att uppnå en i någon mening effektiv¹ produktion och konsumtion. Priset på en vara kan sägas utgöra ett mått på den uppoffring (i form av råvaror, arbetskraft osv.) som sker i olika led fram till dess att konsumenten köper varan. Om alla dessa uppoffringar avspeglas i prissättningen kommer ingen att förlora på att någon köper varan, dvs. alla dessa uppoffringar kompenseras. Såväl produktions- som konsumtionssektorn utnyttjar skilda slag av miljöresurser och släpper ut restprodukter i miljön. En del av denna användning av miljön medför uppoffringar. Om ersättning inte erläggs för dessa uppoffringar kommer varornas priser inte att ge korrekt information, och prissystemets styrande och kompenserande egenskaper försämrats.

Miljöproblem är exempel på fall då prissystemet inte vidarebefordrar korrekt information. Detta ger upphov till s. k. negativa externa effekter. En negativ extern effekt föreligger då ett eller flera företags produktion och/eller en eller flera individers konsumtion försämrar produktionsvillkoren för övriga företag och/eller levnadsstandarden för andra individer utan att betalning erläggs av den eller dem som åstadkommer effekten. Den negativa externa effekten är således en kostnad som drabbar andra än den som

¹T. ex. en produktion och konsumtion som ger största möjliga totala välfärd enligt någon mätmetod.

åstadkommer effekten. Detta kan t. ex. vara förhållandet vid produktion av en viss vara. Därmed uppstår en skillnad mellan de kostnader producenten räknar med och de verkliga kostnaderna för varan, mellan den privatekonomiska och den samhällsekonomiska kostnaden. Sambandet mellan dessa båda kostnader och externa effekter kan förenklat beskrivas: samhällsekonomiska kostnader = privatekonomiska kostnader + externa effekter.

Den samhällsekonomiska kostnadskalkylen används emellertid sällan som underlag vid prissättning o. dyl. Skälen härtill är främst svårigheterna att fastställa värdet på de externa effekterna och det faktum att någon entydig äganderätt till miljöfaktorer som luft och vatten inte finns.

Produktions- och konsumtionsaktiviteter ger ofta upphov till restprodukter. Restprodukterna kan tas om hand som returprodukter eller avfall, eller släppas ut som föroreningar i miljön. Den totala kostnaden som drabbar samhället till följd av att restprodukter bildas består av kostnader för att förhindra utsläpp, kostnader för att förhindra skador till följd av att utsläpp sker och slutligen de kostnader som skador och olägenheter till följd av utsläpp innebär. För en effektiv miljöpolitik gäller det att finna den kostnadskombination som ger den lägsta totala kostnaden. Det behöver inte innebära att mängden föroreningar blir noll. En kostnadsminimering kan mycket väl innebära att en viss mängd restprodukter tillåts bli föroreningar. Det gäller sådana fall där kostnaderna för att förhindra utsläpp är större än kostnaderna för att förhindra skador plus välfärdsförlusterna till följd av att skador ändå uppstår.

En viss miljöpolitik ger upphov till flera olika slags kostnader men också intäkter. För val av miljöpolitisk inriktning behövs alltså en kartläggning av dess kostnader och intäkter. Grovt kan en indelning göras i miljövårdens kostnader och intäkter samt miljöförstörelsen kostnader.

Miljövårdens kostnader och intäkter

Kostnaderna för miljövården kan hänföras till sex olika grupper.

Den första utgörs av kostnader för att reglera vilka restprodukter som får ta formen av föroreningar, och för att kontrollera att reglerna följs. Dvs. främst myndigheternas kostnader för tillståndsprövning, tillsyn och kontroll. Även de verksamheter som prövas förorsakas kostnader av detta slag, nämligen för att utarbeta tillståndsansökningar och för den löpande kontroll som föreskrivs.

Den andra gruppen av kostnader utgörs av alternativvärdet av de resurser som tas i anspråk för att förhindra utsläpp, dvs. kostnader för reningsutrustning, processändringar, produktionsomläggning o. dyl.

Den tredje gruppen av kostnader hänför sig till forskning, undervisning och information kring olika föroreningars förekomst och effekter samt medel och metoder att motverka dessa. Den offentliga forskningen kan dels syfta till att ge allmän tillgång till viktiga forskningsrön med hänsyn till de samhällsekonomiska vinster som görs om de tillämpas, dels syfta till att göra det möjligt att bedöma uppgifter om egenskaperna hos en särskild produkt eller process.

Den fjärde gruppen är s. k. återställningskostnader. Hit hör kostnader för

sjörestaurering, sanering av oljeskador, återställning av grustäckter etc. Möjligheterna att identifiera förorenare och kräva ut kostnadsansvar är här mycket varierande. En princip för kostnadsfördelning kan här i stället vara att de som får intäkterna av åtgärden direkt eller via en offentlig budget svarar för kostnaderna. Restaurering till följd av olagliga utsläpp där förorenaren kan identifieras och ställas till ansvar bör dock helt bekostas av förorenaren.

Den femte kostnadsgruppen omfattar kostnader för att skapa nya miljövaror som t. ex. vandringsleder och bassängbad, antingen som substitut för förstörd miljö eller på grund av att den allmänna höjningen av välförhållandet gör det möjligt.

Den sjätte gruppen, slutligen, kan benämnas bevarandekostnader. Här avses kostnader för avsättande av mark- och vattenområden för bl. a. naturvårds- och friluftssändamål. Bevarandekostnaden utgörs i huvudsak av markens värde vid alternativ användning.

På samma sätt som miljövärdens kostnader kan spaltas upp i ett antal delkostnader kan intäkterna delas upp. Intäkterna av åtgärder för att förhindra utsläpp utgörs av att skador och olägenheter till följd av utsläpp undviks. Intäkterna av återställande åtgärder är värdet för framtiden av att skador och olägenheter som orsakats av tidigare utsläpp upphör.

Den tredje och fjärde gruppen intäkter avser värdet av de tjänster som nyskapade miljövaror och bevarade naturområden kommer att avkasta.

Miljöförstörelsens kostnader

Utformningen av en miljöpolitik måste bygga på en bedömning av denna politiks konsekvenser i olika avseenden. Konsekvenserna kan anges som kostnader och intäkter. Varje miljöåtgärd innebär att begränsade resurser tas i anspråk. För att de begränsade resurserna skall användas så effektivt som möjligt är det viktigt att intäkterna av en miljöåtgärd kartläggs. En utformning av miljöpolitiken kan innebära att vissa miljöförstörelser undviks medan andra kvarstår. I en kalkyl över denna miljöpolitik ingår värdet av de undvikna miljöförstörelserna som en intäkt. Omvänt utgör resterande störningar kostnader – miljöförstörelsens kostnader.

Det går emellertid oftast endast i begränsad omfattning att dels objektivt fastställa en aktivitets miljöpåverkan, dels objektivt värdera denna påverkan. Flera metoder för att beräkna olika typer av kostnader har dock utvecklats, beroende på vad som skall värderas och vilken information som finns tillgänglig. Även om dessa metoder sällan ger mera exakta värden kan även grova uppskattningar ibland vara värdefulla, särskilt när alternativet oftast är att helt avstå från försök till uppskattning.

Miljöförstörelsens kostnader kan vara direkta – t. ex. kostnader till följd av påverkan från ett föroreningsutsläpp – eller indirekta – kostnader för att förhindra att skador uppkommer på grund av de utsläpp som sker. I båda fallen kan kostnaderna vara finansiella – t. ex. i form av ökade utgifter eller minskade inkomster – eller s. k. övriga välfärds-kostnader – t. ex. ökade bullerförstörelser eller sämre badvatten.

De metoder som finns för beräkning av kostnader och intäkter på miljöområdet, och inte minst beräkning av miljöförstörelsens kostnader, är

mycket varierande och ofta mycket oexakta. De kan innefatta allt från faktiska kvantifieringar av vissa företeelser till politiska värderingar av andra. I Canada, Italien, Storbritannien och USA har t. ex. försök gjorts att beräkna kostnader till följd av luftförorening. De visar bl. a. att olika metoder att mäta samma delkostnad, t. ex. hälsoskador, kan ge mycket olika resultat.

Väsentligt för uppskattningen av välfärdskostnaderna är värderingen av olika kvalitet på miljöfaktorer som vatten, luft, landskap osv. Då det gäller privata nyttigheter, dvs. varor och tjänster, återspeglas konsumenternas värderingar delvis genom faktiska köp av dessa varor och tjänster. I fråga om kollektiva nyttigheter, som flertalet miljöfaktorer, kan emellertid inte konsumenternas värderingar observeras på samma direkta sätt då dessa nyttigheter inte är föremål för direkta köp på någon marknad. I stället måste försök göras att uppskatta den s. k. marginella betalningsvilligheten. Den anger vad konsumenterna är beredda att betala för en viss miljöförbättring, eller vad de kräver i ersättning för en försämring.

Om en enkel och entydig kurva över den marginella betalningsvilligheten för olika miljöfaktorer fanns tillgänglig skulle miljöpolitiska beslut i hög grad förenklas. Varje miljövärdskostnad skulle då kunna balanseras mot en på förhand känd miljövärdintäkt. Några sådana kurvor har emellertid hittills inte kunnat utarbetas. Vad som skett är att miljöförstörelsens kostnader indelats på olika sätt, t. ex. i finansiella och övriga välfärdskostnader för att sedan kartläggas med hjälp av olika metoder. Då metoderna främst för kartläggningen av övriga välfärdskostnader är relativt outvecklade (med undantag för vissa metoder för att beräkna värderingar av förändrade rekreationsmöjligheter, som närmare redovisas i kapitlet om sjörestaurering) är steget fortfarande långt till målet att kartlägga den marginella betalningsvilligheten för miljöförändringar.

Val av styrmedel vid begränsad information

Diskussionen om fördelar och nackdelar med olika miljöpolitiska styrmedel förs ofta med den utgångspunkten att miljövärdens marginella intäkter och kostnader är kända. När så är fallet kan den optimala miljökvaliteten fastställas och lämpligaste styrmedel väljas. I verkligheten är dock kunskaperna om främst miljöförstörelsens kostnader högst begränsade. Utredningen har i sin analys utgått från detta förhållande. Tillgången på information är nämligen betydelsefull för valet av styrmedel.

De miljöpolitiska styrmedlen klassificeras ofta som administrativa eller ekonomiska. De administrativa förutsätts direkt reglera beteendet hos den de riktas mot, medan de ekonomiska syftar till att indirekt via ekonomiska överväganden leda till önskat beteende. Såväl administrativa som ekonomiska styrmedel kan vara generella eller individuella.

Utredningen har också utgått från direktivens uttalande om att de miljöpolitiska målen skall nås med så små uppoffringar som möjligt, dvs. till lägsta samhällsekonomiska kostnad. Den typ av miljöpolitiska mål som behandlas är kvantitativa, operationella mål. De kan ses som delmål, underordnade det kvalitativt formulerade, övergripande miljöpolitiska målet "att garantera alla en livsvänlig miljö". I idealfallet med fullständig

information sätts dessa delmål så att de marginella kostnaderna för politiken motsvaras av de marginella intäkterna. På grund av kunskapsbristerna i fråga om de marginella kostnaderna och än mer om de marginella intäkterna kan dock den praktiska målformuleringen skilja sig från vad som teoretiskt vore önskvärt.

Miljöavgifter har i debatten ofta setts som ett alternativ till regleringar av olika slag. Det teoretiskt mest önskvärda är att en sådan avgift direkt motsvarar värdet av de externa effekter som t. ex. ett föroreningsutsläpp förorsakar. Då skulle den som beslutar om en verksamhets omfattning få ta hänsyn till de verkliga samhällsekonomiska kostnaderna i sina kalkyler och komma att välja den föroreningsgrad där de marginella reningskostnaderna motsvarade de marginella externa effekterna.

Av samma skäl som i fråga om regleringar kan inte sådana perfekta avgifter sättas. Det hindrar dock inte att även i detta fall ett miljöpolitiskt mål fastställs, varefter en avgift väljs som bedöms motsvara de marginella reningskostnaderna för önskad reningsnivå. I teorin skulle genom justeringar av avgiften det fastställda målet kunna nås. Verkligheten kompliceras dock av att graden av utsläppsreduktion sällan förändras kontinuerligt utan i intervall samt att investeringar i viss reningsutrustning hindrar eller fördröjer en anpassning till avgiftsändringar.

Vid båda lagen av styrmedel utgörs de samhällsekonomiska kostnaderna av kostnader för att fastställa miljökrav, välja styrmedel och administrera det, kostnader för att uppfylla ställda krav på föroreningsreduktion samt kostnader för den miljöstörning som alltfjämt tillåts. I båda fallen kommer kostnaderna av det första slaget huvudsakligen att bäras av någon miljömyndighet och kostnaderna av det andra slaget av förorenaren. Den tredje kostnaden drabbar dem som utsätts för miljöstörningen, men i avgiftsfallet får förorenaren också betala för den föroreningsmängd som släpps ut. Utsläppen får sålunda inte ske gratis. Detta kan vara önskvärt från moralisk synpunkt, men har också effekten av ett ständigt tryck på förorenaren att söka minska utsläppen för att minska sina kostnader.

Med utgångspunkten att de miljöpolitiska målen skall nås med så små oppoffringar som möjligt kan styrmedelsvalet vid verklighetens ofullständiga kunskap bestämmas av den föroreningssituation som skall angripas. I det fall en verksamhet svarar för hela föroreningsmängden är det troligt att regleringsmetoden snabbare leder fram till det miljöpolitiska målet. Om flera verksamheter svarar för föroreningen och det saknar betydelse vem som minskar sina utsläpp, och om de vidare, som normalt är, har olika gränskostnader för föroreningsreduktion kan en avgiftslösning vara effektivast. Avgiftslösningens totala kostnader beror dock på i vilken grad felaktiga resursallokeringar uppkommer då avgiften stegvis flyttas i riktning mot den rätta avgiftsnivån. Inget av de båda styrmedlen kan här generellt sägas vara överlägset det andra.

Föroreningssituationen är i de flesta fall en kombination av de båda fallen. Lokalt kan utsläppen från en emittent ha avgörande betydelse för miljöförhållandena, medan det med hänsyn till den totala föroreningsbilden kan sakna betydelse om en viss utsläppsminskning sker där eller någon annanstans. Valet av styrmedel behöver således inte vara ett antingen-eller utan bör snarare vara ett både-och. Utsläpps begränsning med hänsyn till lokala krav

kan ske genom individuell prövning och reglering medan därutöver styrning med hänsyn till den totala föroreningsmängden skulle kunna göras med t. ex. generella avgifter på resterande utsläpp.

Ekonomiska styrmedel kan också ha formen av subventioner. Under förutsättning att subvention utbetalats per reducerad föroreningsenhet och att dess rätta storlek kan fastställas utan felallokering av investeringar i reduceringsteknik leder detta styrmedel fram till att det miljöpolitiska målet uppnås till lägsta kostnad. Som tidigare visats gäller detta under likartade förhållanden – god information om kostnader m. m. – även för andra styrmedel. Från kostnadsfördelningssynpunkt innebär subventioner att den miljöstörande verksamheten inte bär sina kostnader fullt ut. En del av dem övertas i stället av samhället.

Subventioner kan inte sägas vara överlägsna avgifter eller regleringar som styrmedel, men kan väljas då en annan kostnadsfördelning eftersträvas än en där förorenaren svarar för kostnaderna. Ett nära till hands liggande motiv är farhågor för sysselsättningsproblem om t. ex. en företagare skulle välja att lägga ner en verksamhet framför att vidta erforderliga miljöskyddsåtgärder. Orsakssammanhangen är dock ofta mer komplexa än ett direkt beroende miljövårdsåtgärder–sysselsättning, och lösningar med mera renodlade styrmedel, dvs. ett styrmedel för vart och ett av målen förbättrad miljö och bibehållen sysselsättning är ofta effektivare.² Subventioner av sysselsättnings-skäl är också ett arbetsmarknadspolitiskt eller regionalpolitiskt styrmedel snarare än ett miljöpolitiskt.

Däremot förefaller det rimligt att subventionera utveckling och utprovning av nya miljösparande processer. Motivet härtill är att nya forskningsrön oftast kommer hela samhället till godo.

I den miljöpolitiska debatten om lämpliga styrmedel saknas en väsentlig del så länge metoder att bestämma och värdera olika miljöstörningar inte utvecklats mer än på mycket begränsade områden. Det är angeläget att utveckla sådana metoder som underlag såväl för beslut om miljöpolitiska mål som för val av lämpligaste styrmedel. Utredningen har i sin diskussion av olika styrmedel utgått från att informationen är begränsad. I framtiden behöver dock inte denna informationsbrist alltid råda, vilket kan leda till andra val av styrmedel. Den information som finns tillgänglig om bl. a. externa effekter och kostnaderna för att reducera utsläpp är, som framhållits, av betydelse för vilket styrmedel som är lämpligast.

Återställande av förstörd miljö

När det gäller naturmiljön innebär "återställa", "restaurera" inte ett fullständigt återskapande av tidigare, opåverkade förhållanden. Det får i stället uppfattas som att ett på något sätt påverkat område ställs i ordning så att det så nära som möjligt svarar mot det ursprungliga. En vidare tolkning är emellertid också möjligt, nämligen att ett förstört område ställs i ordning, men ges delvis annan utformning och användning än den ursprungliga. Begreppet återställa kan alltså ha skiftande innebörd. Möjligen vore det rimligare att tala om att reparera.

Förutsättningen för att en återställande åtgärd skall vidtas måste vara att

² Som en randanmärkning kan påpekas att subventioner till miljöskyddsåtgärder inte kan garantera en helt oförändrad sysselsättning. Modernare, mindre miljöstörande processer är i många fall också mindre arbetskrävande.

den totala intäkten (nyttan) av åtgärden är större än den totala kostnaden för att genomföra den (totalkraven). Hur långt en återställande åtgärd skall drivas avgörs av de marginella intäkterna och kostnaderna.

Återställande åtgärder medför både intäkter och kostnader. Kostnaderna kan fördelas på åtminstone två olika kostnadsbärare. Kostnaderna kan bäras av dem som har nytta av att de återställande åtgärderna genomförs (intäktsfinansiering). Detta förutsätter emellertid att de som har nytta av en åtgärd är kända och möjliga att på något sätt debitera vissa kostnader. Kostnaderna kan också bäras av dem som, genom utsläpp el. dyl., gjort de återställande åtgärderna nödvändiga (förorenaren betalar).

I fråga om restaureringsbehov på grund av redan gjorda utsläpp har utredningen av flera skäl utgått ifrån att det i flertalet fall inte går att upprätthålla principen om att förorenaren skall betala. I stället måste intäktsfinansiering väljas. Då det gäller förutsebara återställningsbehov till följd av utsläpp eller andra ingrepp är det tänkbart att, som i fråga om t. ex. grustäkt, göra ett tillstånd beroende av att återställningsåtgärder garanteras. Här kan alltså principen om förorenarens kostnadsansvar tillämpas.

Vid intäktsfinansiering är det endast i undantagsfall möjligt att debitera just dem som har verklig nytta av att en restaurering genomförs. Restaureringsobjekten – en badsjö, landskapsbild el. dyl. – är kollektiva nyttigheter, och avgifter för användningen kan endast i undantagsfall tas ut (fiskekort). I stället får kollektiv finansiering med offentliga medel tillgripas. Det är därvid viktigt att intäkternas storlek och geografiska spridning kartläggs. Intäkternas storlek (dvs. nyttan av åtgärderna) används för att avgöra om dessa bör genomföras, medan intäkternas geografiska spridning används för att avgöra över vilken/vilka offentliga budgetar de skall finansieras.

Utredningen har valt restaurering av sjöar och vattendrag till utgångspunkt för sin diskussion om kostnadsfördelning och styrmedel i samband med återställande av förstörd miljö. Restaurering av en sjö kan leda till att det dels skapas förutsättningar för vissa redan förekommande aktiviteter till lägre samhällsekonomisk kostnad än tidigare, dels kan förutsättningar för helt nya aktiviteter eller produkter skapas. Dessa positiva effekter – intäkter – kan vara av lokal karaktär (kommunens badsjö), men de kan också vara nationella eller internationella (Hornborgasjön). Verksamheter som ger upphov till positiva externa effekter tenderar att vid privatekonomiskt grundade beslut få en omfattning som är mindre än den samhällsekonomiskt optimala eftersom de privatekonomiska intäkterna understiger de samhällsekonomiska. Beslut om restaureringsåtgärder måste därför, för att garantera en optimal omfattning, fattas på andra grunder än sådana som vilar på individuella beslut i en marknadsekonomi.

En traditionell organisationsform för beslut om verksamheter av detta slag är kommunen. Kommunala beslut om sådana åtgärder kan emellertid i vissa fall även förväntas leda till felaktiga restaureringsbeslut när effekterna har stor geografisk spridning. Då kan ett krav på en fullständig finansiering över den kommunala budgeten resultera i att kommunens vilja att genomföra en restaurering minskas, trots att projektet kan vara samhällsekonomiskt motiverat. En politik på riksnivå för att undvika detta är att använda subventioner som styrmedel. Principen för en sådan politik grundar sig på en modell för ersättning till kommunen för de positiva externa effekterna genom

att tillföra den ett motsvarande bidrag. Därigenom kan en samhällsekonomiskt optimal omfattning av verksamheten erhållas.

Statsbidrag och miljöpolitik

Problemen med bidrag – subventioner – har belysts med utgångspunkt i sjörestaurering. Det framgår bl. a. att ett bidragssystem med stark bindning till kostnader kan leda till felaktiga beslut. Dessa skulle kunna undvikas om bidragen i stället knöts till eventuella positiva externa effekter.

Det kommunala beslutet om att genomföra en restaurering av ett vattendrag grundas normalt på en undersökning av limnologiska förutsättningar, val av teknik och beräknade kostnader. Om ett bidragssystem tillämpas, som i genomsnitt innebär 50 procents bidrag per projekt, utgår kommunen i sin bedömning från en i stort sett halverad kostnad. Bidraget räknas i den kommunala kalkylen som en intäkt trots att det rör sig om en transferering som kanske inte alls eller endast delvis motsvaras av samhällsekonomiska intäkter. Detta kan leda till att samhällsekonomiskt icke lönsamma projekt bedöms som lönsamma i kommunen och därför genomförs. Det kan också medföra att en bidragskö bildas om anslagen för bidrag är begränsade. Åtgärder, som utan bidrag kanske skulle genomförts omgående uppskjuts i väntan på bidrag.

En bidragsgivning motsvarande eventuella positiva externa effekter skulle ge kommunen ett större incitament att hushålla med sina resurser på ett samhällsekonomiskt bättre sätt. Det skall poängteras att detta förutsätter att de kommunala myndigheterna har tillgång till ett beslutsunderlag som kan ge anvisningar om hur projektets kostnader förändras vid olika restaureringsgrader. De detaljerade kostnads- och intäktskurvorna från utredningens teoretiska exempel kommer dock i praktiken att motsvaras av ganska grova approximationer, där några punkter på kurvan och i bästa fall dennas huvudsakliga form är kända.

Svårigheterna i bedömningen av den samhällsekonomiska lönsamheten i ett restaureringsprojekt, såväl lokalt som nationellt, hänger samman med att de skapade nyttigheterna i de flesta fall är av kollektiv karaktär och därmed omöjlig att sälja på vanligt sätt. När så är fallet avviker det samhällsekonomiska värdet betydligt från det privatekonomiska, och kompletterande värderingsmetoder måste utnyttjas för en uppskattning av resursinsatsernas effekter och lönsamhet. Många av effekterna av en sjörestaurering är s. k. rekreationseffekter. Betydelsen av dessa är stor för flertalet restaureringsprojekt. De utgör huvuddelen av de observerade effekterna i flera undersökningar i USA. I kommunernas restaureringsplaner här i landet anges rekreation och friluftsliv som primär restaureringsanledning i ca tre fjärdedelar av planerade projekt.

Betydande intresse har i den ekonomiskt inriktade miljövärdslitteraturen ägnats åt att finna metoder att värdera de rekreationseffekter som saknar marknadspriser. De metoder som utvecklats kan hänföras till någon av tre huvudgrupper. Den första utgörs av metoder som baseras på en direkt uppskattad betalningsvillighet genom frågor till dem som använder rekreatiionsresursen. Metoden kan utformas på olika sätt, men alltid med risk att

realismen i svaren kan vara svår att fastställa. Den andra gruppen omfattar metoder som baseras på någon form av indirekt uppskattad betalningsvillighet. Utgångspunkten är där en kartläggning av nyttigheter som normalt marknadsförs och som står i viss relation till de rekreationseffekter som skall värderas. Marknaden för komplementvaror kan t. ex. studeras. De intäkter som genereras av miljöförbättringen kan också antas sprida sig till en marknad där prisförändringar kan observeras, t. ex. mark och byggnader. Den tredje gruppen metoder innebär ett rimlighetsresonemang om storleken på icke prissatta effekter i förhållande till kostnader och de intäkter som kan kvantifieras. T. ex. kan från de beräknade kostnaderna dras de effekter som kan värderas till marknadspriser. Den eventuella skillnad som då uppkommer ställs mot de icke prissatta effekter som projektet väntas ge upphov till.

Miljöpolitik i internationellt perspektiv

Slutsatserna av utredningens genomgång av frågor rörande internationella miljöproblem i internationellt perspektiv och internationella miljövärdproblemer kan sammanfattas enligt följande.

Oavsett ekonomiskt system i övrigt förutsätter en aktiv miljöpolitik i många fall en hög grad av centralisering. Detta hänger samman med miljövarornas kollektiva karaktär. Centralism på miljövärdområdet behöver inte vara oförenlig med långtgående decentralisering av beslutsfattandet i övrigt om produktion och konsumtion av varor och tjänster. Behovet av central styrning av miljöpolitiken bör vara till fördel för samarbetet mellan länder med olika ekonomiska system.

Det är från miljösynpunkt inte alltid motiverat med samma produktnormer i samtliga länder med avseende på miljöfarliga produkter. Det gäller miljörisker som endast berör det land där varan används. En nationell miljöpolitik vad gäller sådana produktkrav står inte i konflikt med strävan att lösa internationella miljöproblem. Olika produktnormer i olika länder kan dock påverka den internationella handeln trots att alla produkter, som importerats eller tillverkas inom landet, möter samma produktkrav i ett visst land.

Det enskilda landet kan göra samhällsekonomiska vinster genom en nationell miljöpolitik utan att det föreligger någon internationell samordning i fråga om det miljöpolitiska målet. Om det är känt att även andra länder, med vilka konkurrens förekommer, avser att skärpa sin miljöpolitik, bör dock möjligheterna till en tidsmässig samordning undersökas för att omställningsproblem i görligaste mån skall undvikas. Med tanke på den internationella arbetsfördelningen bör också styrmedel som ger samma placering av kostnadsansvaret för miljövärdåtgärderna väljas. Gemensamma principer för miljöpolitiken, som t. ex. principen om förorenarens kostnadsansvar bedöms därför som värdefulla.

Där miljöresurserna är gemensamma globalt eller för flera länder är det nödvändigt med gemensamma miljöpolitiska mål vad avser miljöresursernas kvalitet. I övriga fall bör utgångspunkten vara att det enskilda landet bestämmer sin miljö kvalitet. Med hänsyn till spridningen över gränserna av

föreningar kan dock detta vålla svårigheter, inte minst i fråga om fördelningen mellan länderna av miljövardkostnaderna.

För Sveriges del innebär detta att det är angeläget att dels definiera vilka internationella miljöresurser som berör flera länder (däribland Sverige) och som bör ha en viss miljö kvalitet, dels diskutera hur ett förorenande land (internationella föreningar) skall ta hänsyn till miljökraven i det land som förorenas. Det förorenade landets miljöpolitiska målsättning, kompensationskrav från de inblandade länderna osv. är frågor som därvid bör behandlas.

Utredningens slutsatser av det samlade utredningsarbetet

Utformning av miljöpolitik

Utredningens slutsatser av det samlade utredningsarbetet hänför sig främst till kostnader, intäkter och styrmedel i miljöpolitiken samt till kostnadsfördelningsfrågor.

Målet för samhällets miljöpolitik som det uttrycks i bl. a. utredningens direktiv är att garantera alla en livsvänlig miljö, hejda miljöförstöringen och så långt möjligt återställa förstörd miljö. Detta skall göras med så små uppoffringar som möjligt. Det kan också uttryckas så att miljöpolitiken skall drivas på ett sådant sätt att intäkterna av insatta resurser blir så stora som möjligt. Uppskattningar av kostnader och intäkter samt resurstillgången bestämmer således utformningen av delmålen i miljöpolitiken.

Utredningen har i sin kartläggning av kostnader och intäkter funnit sådana av flera olika slag med varierande möjligheter att värdera i pengar. Kostnaderna består av uppoffringar, skador, olägenheter etc. En del av dem, t. ex. kostnader för en reningsanläggning, för reparation av en korrosions-skada, eller för kalkning av en sjö, kan direkt anges i pengar – monetärt. Andra kostnader består också av uppoffringar, men av resurser som är svårare att värdera, t. ex. hälsa, trivsel, estetiska värden och icke prissatta naturresurser. Att direkt ange ett monetärt värde på dessa kostnader – uppoffringar – är sällan möjligt, men genom metoder för indirekt värdering kan i vissa fall objektiv värdering i pengar göras av även sådana kostnader. Ett sätt att värdera kostnader som måste tillgripas då objektiva värderingsmetoder saknas är politiska värderingar. Motsvarande gäller för intäkter. De består således inte endast av inkomster i pengar av en viss åtgärd, utan av fördelar i form av god miljö, hälsa, trivsel, rekreativsmöjligheter, glädjen av en rik fauna och flora etc.

En någorlunda god uppfattning om kostnaderna för olika miljövårdsåtgärder är en nödvändig förutsättning för att samhällsekonomiska bedömningar av och prioriteringar mellan miljövårdsinsatser och mellan miljövårdsinsatser och andra investeringar skall kunna göras. Kännedom om kostnader för åtgärderna enbart är däremot inte tillräckligt för sådana bedömningar. De förväntade intäkterna av åtgärderna måste också vara kända. Dessa intäkter består till stor del av miljöskador som undviks eller skadad miljö som återställs genom de miljövårdande insatserna eller av positiva värden som bevaras eller skapas. Kunskaper om effekterna av olika miljöstörfningar – föroreningsutsläpp, ingrepp i naturen etc. – och skyddsåtgärder

gärder är således centrala för en samhällsekonomiskt grundad miljövårdspolitik.

Svårigheterna att beräkna kostnader och intäkter beror dels på att tillräckliga kunskaper om effekterna i miljön av ett visst föroreningsutsläpp eller annat ingrepp ofta saknas, dels på att metoder att beräkna värdet av dessa effekter finns i än mindre utsträckning.

Stora resurser satsas och kommer att satsas på effektstudier vilket kommer att leda till ökade möjligheter till miljöeffektbeskrivningar i framtiden. Miljöförstörelsens kostnader – och de intäkter det innebär att undvika dessa kostnader – kommer således att i ökad utsträckning kunna identifieras och beskrivas kvalitativt. I de samhällsekonomiska bedömningar som utgör grunden för beslut om miljöpolitikens inriktning kommer de emellertid att vägas mot miljövårdens kostnader, som huvudsakligen uttrycks monetärt. Det är därför viktigt att så långt möjligt redovisa miljöförstörelsens kostnader i jämförbara termer och klart ange vilka poster som kunnat ges en sådan värdering. Utredningen anser att redan mycket grova uppskattningar av miljöpolitikens kostnadsposter oftast är bättre än inga alls. Betydelsefullt är också att samtliga kostnadsposter redovisas, även om deras värden inte kan anges monetärt.

Utredningen finner det angeläget att möjligheterna att uppskatta miljöpolitikens intäkter och kostnader väsentligt förbättras för att de önskvärda samhällsekonomiska avvägningarna skall kunna göras. Detta kräver kunskaper dels om de fysiska effekterna av föroreningsutsläpp och andra miljöeffekter, dels om hur dessa effekter skall värderas. En betydande del av miljövårdsforskningen satsas och kommer att satsas på problem kring de fysiska effekterna. Utredningen anser att den bör kompletteras med forskning och utvecklingsarbete rörande samhällsekonomisk värdering av dessa effekter och av konsekvenser i övrigt av miljöpolitiska åtgärder.

I avsaknad av möjligheter att monetärt ange direkta och indirekta kostnader och intäkter av en miljöförstöring, måste denna värdering göras politiskt utifrån tillgängliga kvalitativa effektbeskrivningar. Det politiska beslutet innebär att ekonomiska vikter läggs på de faktorer där objektiv värdering saknas. Även med betydligt mer utvecklade metoder än dagens för en mera objektiv värdering av olika komponenter i beslutsunderlaget kommer stora områden att finnas kvar där sådana politiska värderingar måste göras.

Dessa politiska värderingar får framför allt göras i form av övergripande miljöpolitiska beslut. Utredningen bedömer att miljövården i framtiden kan väntas bli ställd inför svårare prioriteringsproblem än tidigare, framför allt på grund av att uppmärksamheten i ökande utsträckning måste riktas mot de mera långsiktiga och därmed ofta också mera svårgripbara miljöförstörelserna. Tillsammans med kravet på samhällsekonomiska avvägningar även gentemot andra samhällssektorer visar detta enligt utredningens uppfattning klart på behovet av en långsiktig miljöpolitik. En långtidsplanering på miljövårdsområdet ger ett instrument för att ställa samman och utvärdera tillgängliga kunskaper om miljöeffekter och värderingen av dem, tekniska och andra möjligheter att motverka negativa effekter etc. som underlag för beslut om miljöpolitikens inriktning. Resultatet av detta arbete blir en plan över den miljöpolitik som skall föras.

Kommittén för riktlinjer för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken, som tillsattes i början av 1978, har enligt sina direktiv som en väsentlig uppgift att finna lämpliga former för ett planeringssystem på miljövårdsområdet.

Syftet med långtidsplaneringen är att ge underlag för övergripande politiska beslut om miljövårdspolitikens inriktning under kommande planeringsperiod och för miljövårdsområdets avstämning gentemot andra samhällssektorer. Planeringen bör omfatta hela miljövårdsområdet, dvs. naturvård, miljöskydd, produktkontroll samt rekreation och friluftsliv. Den bör innehålla följande huvudmoment:

- redovisning av det aktuella läget inom miljö och miljövård som utgångspunkt för vidare åtgärder
- identifiering och beskrivning av långsiktiga miljöproblem
- redovisning av olika möjligheter att lösa dessa problem och kostnader för dessa åtgärder
- redovisning av alternativa åtgärdsplaner för olika miljövårdsområden inklusive konsekvensbeskrivningar med avseende på såväl effekter i miljön som budgetmässiga och samhällsekonomiska kostnader.

Utredningen har funnit det önskvärt att den långsiktiga miljövårdsplaneringen blir en integrerad del av det löpande miljövårdsarbetet. En mycket viktig utgångspunkt för planeringsarbetet är enligt utredningens uppfattning en utvärdering av den hittills bedrivna miljöpolitiken. På samma sätt måste uppföljning och utvärdering av planernas genomförande utgöra ett centralt inslag i det fortsatta planeringsarbetet.

Miljöpolitiska styrmedel

Genomförandet av miljöpolitiken kräver styrmedel. De mest använda styrmedlen är regleringar. I ett fåtal fall, som t. ex. i fråga om svavelhalten i bränslen och blyhalten i bensin används generella regleringar. I allmänhet sker emellertid regleringen av miljöstörande verksamhet etc. genom prövning och föreskrifter om villkor i det enskilda fallet. Ekonomiska styrmedel förekommer nästan uteslutande i form av subventioner.

Problemen vid val av styrmedel hänger samman med att de har olika effektivitet och medför olika kostnader att använda. Såväl regleringar som avgifter har ekonomiska konsekvenser – kostnader – för de styrda. Kostnaderna fördelas emellertid på skilda sätt för olika styrmedel. Styrmedel måste sålunda väljas dels med hänsyn till effektiviteten, dels med hänsyn till den kostnadsfördelning som betraktas som önskvärd.

Med hänsyn till arten av flertalet av de problem miljöpolitiken är inriktad på och till de olika för- och nackdelar hos olika styrmedel som framkommit under utredningsarbetet har utredningen funnit att reglering i det enskilda fallet alltjämt måste vara det grundläggande styrmedlet. Generella styrmedel (regleringar eller avgifter) kan i vissa fall vara användbara, främst för att angripa nationella eller regionala föroreningsproblem. De måste dock oftast kompletteras med åtgärder i det enskilda fallet för att lösa lokala problem. Exempel härpå är lagstiftningen om svavelhalt i bränslen, som måste kompletteras med tillståndsprövning för stora bränsleförbrukare och

planering av uppvärmningen i tätorter.

Generella styrmedel är således användbara och lämpliga i de fall t. ex. totala utsläppsmängder skall reduceras och det saknar betydelse var reduktionen sker – det råder utbytbarhet mellan utsläppsreduktionerna. Ett exempel på full utbytbarhet är utsläppen av freoner som påverkar ozonlagret i atmosfären.

Generella, bindande normer är inte lämpliga då det gäller lokala problem, eftersom de inte möjliggör hänsynstagande till speciella, lokala förhållanden.

De begränsningar som gäller för generella regleringar gäller även för generella avgifter.

Utredningen anser däremot att vägledande riktlinjer är värdefulla komplement till den enskilda prövningen. Denna typ av riktlinjer motiveras inte av utbytbarhet mellan utsläppsreduktionerna, utan av likartade förhållanden.

Ett allvarligt problem i miljöpolitiken är de s. k. överutsläppen. Genom olyckshändelser, oaksamhet etc. sker utsläpp utöver de i tillståndsbeslut medgivna mängderna. Dessa utsläpp förorsakar samhället kostnader i form av miljöstörningar, obehag för kringboende etc. Utredningen anser det nödvändigt med skärpta åtgärder för att komma till rätta med detta förhållande dels i form av utbyggd tillsyn och skärpt tillämpning av befintlig lagstiftning, dels i form av särskild avgift på överutsläpp. Avgiften bör utgå i administrativ ordning i samtliga de fall då överutsläpp konstaterats, oavsett om överutsläppet berott på uppsåt, oaksamhet, olyckshändelse eller haft annan orsak. Avgiften har till främsta syfte att göra det direkt olönsamt att överskrida fastställda utsläppsgränser och lönsamt att med olika medel öka driftsäkerhet och kontroll i reningsanläggningar och processer. Den är däremot inte avsedd att ersätta den straffpåföljd som skall följa på utsläpp genom uppsåt eller oaksamhet. Inte heller ersätter den skadestånd för skada på egendom eller person. Avgiften måste bestämmas så att den blir minst så hög som kostnaderna för att innehålla motsvarande mängd föroreningar. Det får således inte bli ekonomiskt lönsamt att ens för en kortare period välja utsläpp mot avgift i stället för de föreskrivna miljöskyddsåtgärderna. Genom de kostnadskalkyler som görs i samband med tillstånds- eller dispensprövning bör det vara möjligt att ungefär beräkna avgiftens storlek.

En vanlig invändning mot avgifter på utsläpp är att sådana skulle innebära att förorenare kan köpa sig rätten att förorena. Enligt utredningens uppfattning kan ett avgiftslöst system sägas innebära att förorenare får tillstånd att göra utsläpp gratis trots att även dessa tillåtna utsläpp medför kostnader för samhället. Om principen att den som utnyttjar naturresurserna också skall betala för detta skall hävdas fullt ut aktualiseras avgifter på s. k. restutsläpp.

Utredningen har studerat problemen med att fastställa en sådan avgift och konstaterat att sådana värderingsmetoder som skulle behövas som underlag för ett system med avgifter på restutsläpp inte finns till förfogande. Till skillnad från en avgift på överutsläpp kan en avgift på restutsläpp inte beräknas alltför schablonmässigt. För att en restutsläppsavgift skall kunna upplevas som någorlunda rättvisande måste den stå i god proportion till den faktiska miljöbelastningen. På grund av dessa svårigheter har utredningen inte tagit upp denna typ av avgift bland sina förslag. Utredningen under-

stryker emellertid det angelägna i att principen om fullt kostnadsansvar för utnyttjande av naturresurser får utgöra en utgångspunkt i det fortsatta miljöpolitiska arbetet.

Enligt utredningens uppfattning bör för ianspråktagande av naturmiljön i princip gälla samma villkor som för övriga produktionsfaktorer, nämligen att ersättning skall lämnas för de uppoffringar som görs. Överutsläpps- och restutsläppsavgifter har i olika grad styrande effekt. De utgör en väg att informera om den samhällsekonomiska värderingen av miljöförstörelsen kostnader³ och få in dessa i de företagsekonomiska kalkylerna. Samtidigt innebär de att kostnaderna för ianspråktagandet av miljön i ökad utsträckning får bäras av dem som tar den i anspråk. Från kostnadsfördelningssynpunkt måste emellertid påpekas att de kostnader i form av miljöstörningar och andra olägenheter som de avgiftsbelagda utsläppen medför alltjämt också bärs av dem som drabbas. Teoretiskt skulle de drabbade kunna kompenseras med de inbetalade avgifterna. I praktiken är det däremot i stort sett omöjligt att identifiera dem och deras olägenheter av olika delar i den totala föroreningsbilden och värdera dessa olägenheter.

Kostnadsfördelning

Vägledande för utredningens arbete, liksom för miljövärdspolitiken hittills har varit principen om att förorenaren skall betala (PPP). Sedan statsbidragen till miljöskyddsåtgärder inom industrin i stort sett upphört, tillämpas PPP också i stor utsträckning med avseende på kostnaderna för miljöskyddsåtgärder. Statsbidrag utgår dock alltjämt till kommunala avloppsreningsverk.

En utsträckning av förorenarens kostnadsansvar till att avse flera av de kostnader som förorsakas av att miljöstörande verksamhet bedrivs, får olika effekt, beroende på vilka kostnader som väljs. Om kostnadsansvaret utsträcks till att gälla myndighetskostnaderna, dvs. kostnaderna för prövning, tillsyn, forskning och undersökning blir resultatet i första hand enbart en omfördelning av kostnaderna. Om förorenaren åläggs att betala för överutsläpp och restutsläpp blir resultatet främst en styrande effekt.

Utredningen anser att det från kostnadsfördelningssynpunkt är lämpligt att belägga tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen med avgifter för att täcka de direkta myndighetskostnaderna för denna verksamhet. Till dessa kostnader bör även föras forsknings- och undersökningsverksamhet som erfordras för behandling av sådana frågor. En omläggning enligt samma principer av de registreringsavgifter som utgår enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor bör också övervägas.

Enligt utredningens uppfattning bör en prövnings- och tillsynsavgift kunna införas inom en relativt kort tid. Efter ett principbeslut om en sådan avgift återstår arbete med utformning i detalj av avgiften, t. ex. noggrannare kostnadsberäkningar och fastställande av olika avgiftsklasser samt utarbetande av uppbördssystem.

Utredningen har i sin diskussion av styrmedel av flera skäl tagit avstånd från en mera generell användning av subventioner, men anser att de kan vara befogade i vissa situationer. I de fall det är angeläget att föra ut information om att vissa åtgärder vanligen är lönsamma att genomföra kan bidragsgivning

³ Överutsläppsavgifterna är dock mindre hårt kopplade till värdet av de externa effekterna än restutsläppsavgifterna.

i vissa fall fungera som ett informationsmedel. Andra skäl för bidragsgivning kan vara att de subventionerade åtgärderna även ger intäkter i form av positiva externa effekter som t. ex. kunskaper och erfarenheter som kan nyttiggöras vid andra företag av liknande slag. Subventioner till försöksanläggningar är därför enligt utredningens uppfattning motiverade. Samma uppfattning gäller för återställning av förstörd miljö, som har positiva effekter utanför kommungränserna, t. ex. försöksprojekt där kunskap görs tillgänglig för landet som helhet, projekt av riksintresse – ofta projekt av vetenskaplig karaktär, eller då prioriteringar mellan projekt måste göras för landet som helhet. Subventionen kan då ses som betalning för något samhället önskar få utfört. Subventioner till miljövårdsåtgärder av sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl kan också vara befogade. Subventionen utgör emellertid då inte ett miljöpolitiskt styrmedel utan ett regionalpolitiskt.

Utredningens ställningstaganden och förslag

Sammanfattning

De slutsatser utredningen dragit av sina olika studier och remissbehandlingen av dem har lett fram till dels ett antal preciserade förslag, dels rekommendationer och synpunkter som det enligt utredningens uppfattning är angeläget att beakta och vidareutveckla i det fortsatta miljöpolitiska utredningsarbetet.

Utredningens direkta förslag omfattar

främjande av forskning rörande samhällsekonomisk värdering av miljöpolitikens kostnader och intäkter.

införandet av en särskild avgift på överutsläpp som komplement till den tillståndsprövning som även fortsättningsvis föreslås vara det centrala styrmedlet,

längre gående tillämpning av principen om förorenarens kostnadsansvar genom införande av en provnings- och tillsynsavgift, bestående av en engångsdel och en årlig del.

Utredningen avvisar specialdestination av de medel som tas in via de föreslagna avgifterna.

I sin genomgång av styrmedel har utredningen funnit övervägande skäl tala mot en mera generell användning av subventioner.

Utredningen har också under sitt arbete blivit övertygad om behovet av en långtidsplanering av miljövårdsarbetet. Utredningen har därvid avsett politiskt fastställda, övergripande långtidsplaner för avvägningar mellan miljökrav och behovet inom andra samhällssektorer och för avvägningar mellan miljövårdens olika områden.

Under våren 1978 tillsattes en kommitté för att utarbeta riktlinjer för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken. En central uppgift för denna kommitté är att utarbeta ett system för långsiktig planering på miljövårdsområdet. Utredningen har därför begränsat sig till att redovisa sin syn på syftet med en sådan planering, och de krav som utredningen under sitt arbete funnit väsentliga. Utredningen vill dock framhålla det angelägna i att en långtidsplanering av det slag utredningen förordat kan inledas snart.

Utredningen har i sina diskussioner om styrmedel och om tillämpning fullt

ut av principen om förorenarens kostnadsansvar behandlat frågan om avgifter på restutsläpp, men inte lagt fram förslag om en sådan avgift eftersom sådana värderingsmetoder saknas som skulle behövas som underlag för ett system med avgifter på restutsläpp. Utredningen anser det dock angeläget att hithörande problem uppmärksammas i det fortsatta miljöpolitiska arbetet.

Genomförande

Genomförandet av utredningens förslag har olika tidsdimensioner. Den miljöekonomiska forskningen bör inledas omedelbart. Detsamma gäller förberedelsearbetet för provnings- och tillsynsavgiften samt den särskilda avgiften på överutsläpp. Införandet av avgifterna, däremot, kräver en viss övergångstid, med hänsyn till dels den detaljutformning som återstår att göra, dels den tid för anpassning till nya förhållanden som krävs för att övergångsproblemen skall bli så små som möjligt.

Utredningen har inte lagt fram något konkret förslag om organisationen av den miljöekonomiska forskningen, men har redovisat de utgångspunkter som bör gälla och pekat på ett för en femårsperiod anvisat anslag via t. ex. anslaget för miljöårdsforskning som en möjlig väg. Utredningen har beräknat de årliga personalkostnaderna för den föreslagna miljöekonomiska forskningsverksamheten till 0,7 miljoner kronor i 1978 års kostnadsläge.

Den föreslagna provnings- och tillsynsavgiften bör kunna införas på relativt kort sikt. Det arbete med detaljutformning som krävs bedömer utredningen kunna slutföras på 1 à 1 1/2 år. Det omfattar bl. a. en noggrannare kostnadsberäkning än den utredningen genomfört.

Utredningen föreslår att principbeslut fattas om att införa avgift på provnings- och tillsynsverksamhet enligt miljöskyddslagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt 3 § lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten och att naturvårdsverket i samarbete med övriga berörda myndigheter ges i uppdrag att utarbeta förslag till avgiftssystem.

Förslaget om särskild avgift på överutsläpp kräver längre tid för sitt genomförande. Med hänsyn till det arbete som erfordras för att utforma ett sådant system, den föreslagna anknytningen till riktlinjearbetet samt den övergångsperiod som är nödvändig bör en 3-5-årsperiod beräknas för genomförandet.

Utredningen föreslår att principbeslut fattas om införandet av avgift på överutsläpp och om ungefärlig tidpunkt för dess genomförande, samt att arbetet med att utforma avgiftssystemet omedelbart inleds. Med hänsyn till detta arbetes mera långsiktiga karaktär samt dess anknytning till såväl miljöforskning som naturvårdsverkets riktlinjearbete samt miljöekonomisk forsknings- och utvecklingsverksamhet föreslår utredningen att naturvårdsverket i samarbete med övriga berörda myndigheter skall svara för utvecklingen av systemet.

Konsekvenser

Utredningens förslag syftar till att de totala samhällsekonomiska kostnaderna för miljöpolitiken skall minskas genom att val av mål och medel efter hand görs med bättre kännedom om miljöpolitikens olika kostnader och intäk-

ter.

En av utredningens grundtankar har varit att ianspråktagandet av resurser i form av miljö på samma sätt som då det gäller kapital och arbetskraft bör belasta den aktuella verksamheten som en kostnad. Samtliga produktionsfaktorer har ett alternativvärde. Denna inställning, som innebär en ökad jämförbarhet mellan olika produktionsfaktorer i fråga om ersättningen för deras utnyttjande, kan i vissa fall leda till problem för de verksamheter som på detta sätt får sin kostnadsbild förändrad. Genom den föreslagna övergångstiden bör dock dessa problem kunna bemästras. Det bör dessutom påpekas att de samhällsekonomiska omställningskostnader som kan uppkomma bör ses mot bakgrund av framtida intäkter till följd av minskade miljöstörningar.

Utredningens förslag kommer att påverka statsfinanserna genom att både inkomster och utgifter skapas. Utredningen bedömer att de statsfinansiella intäkterna från tillsyns- och prövningsavgiften kommer att ligga i storleksordningen 100 milj. kronor. På utgiftssidan har beräknats 0,7 milj. kronor för den föreslagna miljöekonomiska forskningen. Därtill kommer kostnader för ökad tillsynsverksamhet, vars omfattning utredningen dock inte tagit ställning till.

Remissammanställning över betänkandet Miljökostnader, Miljön i samhällsekonomin – kostnadsslag, kostnadsfördelning, styrmedel

Innehåll

1	Analys av miljöpolitikens intäkter och kostnader	399
2	Förslaget om främjande av forskning rörande samhällsekonomisk värdering av miljöpolitikens kostnader och intäkter	402
3	Styrmedel i miljövardspolitiken	404
4	Avgift på överutsläpp	407
4.1	Svårigheterna att definiera överutsläpp	407
4.2	Övriga invändningar mot avgift på överutsläpp	409
4.3	Avgifter på restutsläpp	410
5	Miljöpolitikens kostnadsfördelning	411
6	Avgift på prövning och tillsyn	412
6.1	Villigheten att komma till prövning	413
6.2	Samarbetet mellan företagen och tillsynsmyndigheterna	414
6.3	Motiv ur de tillstyrkande remissvaren	418
7	Långtidsplanering av miljövärden	419

1 Analys av miljöpolitikens intäkter och kostnader

Endast ett fåtal remissinstanser har tagit upp utredningens analys av kostnader och intäkter. Flera av dessa sätter stort värde på analysen (exempelvis länsstyrelserna i Malmöhus och Västernorrlands län). Andra reser invändningar mot metoderna för analysen.

Företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet: För att genomföra samhällsekonomiska överväganden vid miljövärd använder sig utredarna av traditionell makroekonomisk teori som bygger på att priserna är det bästa styrmedlet för att uppnå effektiv produktion i marknadssystemet. — — — Genom utredningens syn på priser som bra regulatorer blir ett huvudmål vid fullständig information att uppnå ett läge där marginalintäkterna är lika stora som marginalkostnaderna. Problemet är givetvis att, som påpekas i utredningen, man ej har denna fullständiga information om utseendet på kurvorna för marginalkostnader och marginalintäkter. — — — Trots detta bygger en övervägande del av den ekonomiska analysen på antaganden om fullständig information om kostnadskurvornas utseende (se kap 7–12). Detta är en alltför förenklad bild av de ekonomiska sammanhangen. Därigenom bygger de resultat som tas fram på orealistiska antaganden och analyser.

Vad som framför allt saknas är:

- En beskrivning av ett "verkligt ekonomiskt system." — — —
- En beskrivning av miljöproblemets tidsmässiga bundenhet, dvs. vad som sker i dag bestämmer i stor utsträckning vilka handlingsmöjligheterna är i framtiden.
- En mer detaljerad konsekvensbeskrivning där man försöker analysera vilka målkonflikter som kan uppkomma på grund av det stora antalet aktörer som finns i dessa sammanhang.

Sveriges lantbruksuniversitet: Utredningens framställning baseras i stor utsträckning på nationalekonomins välfärdsteori. Sveriges lantbruksuniversitet anser denna vara en viktig utgångspunkt för en ekonomisk analys av miljöproblem. De modeller som presenteras kan dock oftast endast betraktas som en illustration av principiella variabelsamband. Den praktiska tillämpningen av dessa principer vållar ofta sådana problem att delvis andra vägar måste sökas. Så till exempel är en förutsättning för teorins tillämpning att enskilda konsumenter anser att substitutionsmöjligheter föreligger mellan bättre miljö och marknadsförda nyttigheter.

Ofta torde den enskilde ha sådan osäkerhet om sina preferenser därvidlag att en direkt jämförelse med de skilda nyttigheterna blir spekulativ och därför föga meningsfull.

Sveriges lantbruksuniversitet anser att utredningen i större utsträckning borde ha studerat även andra metoder för analys av miljöföroringarnas

betydelse för välfärden. Multimålmeter, institutionell ekonomi och den typ av flerdimensionella riskanalyser som används i bl. a. energi- och miljökommitténs betänkande (SOU 1977:67) kan nämnas. I konkreta beslutssituationer med stor osäkerhet, flerdimensionella konsekvenser och betydande motsättningar mellan olika intressenter är ofta någon av de alternativa metoderna lämpligare eller i varje fall ett värdefullt komplement till välfärdsteorin.

Uppsala universitet: Den ekonomiska teori och det sätt att se på värderingen av alternativa åtgärder inom miljövärden som framhävs i utredningen kan ifrågasättas i vissa avseenden. — — — Som exempel på angreppssätt, vilka inte alls berörs, kan nämnas de miljöeffektbeskrivningar, — — — som krävs i samband med vissa federala projekt i USA. I lagtexten sägs uttryckligt att man skall arbeta tvärvetenskapligt vid utarbetandet av nämnda miljöeffektbeskrivningar. — — — Vid undervisning i miljöekonomi inom ramen för Uppsala universitets miljövärdsutbildning betonas förekomsten av flera alternativa metoder som i väsentliga avseenden liknar den cost-benefitanalys som utredarna förordar, nämligen s. k. multimålmeter där man likaledes arbetar med en endimensionell målfunktion. I stället för att maximera nuvärdet i penningmässiga termer, maximerar man nyttan med hjälp av en additiv eller multiplikativ nyttofunktion. Att inte alls uppmärksamma sådana alternativa möjligheter synes vara ett utslag av en slags renlärighetssträvan. Det bör i sammanhanget påpekas att man även inom ekonomernas krets finner flera skolbildningar. Vid sidan av konventionell ekonomi kan man t. ex. peka på institutionell ekonomi. — — — Renodlingen av ett angreppssätt i den teoretiska delen gör det svårare att ta ställning till utredarnas rekommendationer. En mindre ensidig teori- och metodgenomgång hade med andra ord sannolikt resulterat i ett bättre beslutsunderlag. Betoningen på penningmässiga effekter i den teoretiska analysen leder mycket riktigt till penningmässiga rekommendationer, nämligen avgifter som medel till att styra företag och konsumenter mot ett i miljöavseende bättre beteende.

Vissa remissinstanser reser invändningar mot två speciella inslag i värderingen av intäkter och kostnader. Den första gäller värderingen av flora och fauna.

Svenska naturskyddsföreningen: I synnerhet när det gäller behandlingen av miljöpolitikens intäkter anser föreningen att utredningen tagit alltför lätt på svårigheterna att åstadkomma sådana mätmetoder. Bitvis tyder utredningens resonemang t. o. m. på att den inte gjort klart för sig, vad som skall inkluderas i miljövärdens intäkter. Som exempel kan nämnas att det huvudsakliga värdet av ostörda naturmiljöer och en balanserad flora och fauna inte — som utredningen tycks föreställa sig — ligger i det rekreations-

värde och de skönhetsupplevelser som kan hänföras till områdena utan i de väl fungerande ekosystemens betydelse som en livsgrundval för oss själva och alla andra levande varelser. En kalkyl över miljöpolitikens intäkter får enligt föreningens mening inte endast ta med i tiden närliggande och/eller lättvärderade poster utan måste utvidgas till att också omfatta mera svår-gripbara och svårvärderade poster.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför liknande synpunkter.

Den andra invändningen gäller värderingen av oåterkalleliga ingrepp.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Dessa exempel (tre av länsstyrelsen anförda exempel) antyder att konventionell ekonomisk teori inte ger någon ledning då det gäller att angripa de verkligt svåra miljöproblemen, dvs. sådana som avser permanenta, irreparabla miljöskador. Det kan därför, enligt länsstyrelsens mening, ifrågasättas om ekonomisk teori alls bör användas i miljövärden. En sådan användning kan kanske t. o. m. innebära en risk därigenom att man frestas att i första hand ta itu med akuta, övergående miljöskador eftersom man för just dessa kan föra sådana intäkts-utgiftsavvägningar som skisserats i betänkandet. Detta skulle i så fall motverka den omprövning av synen på miljöskyddet som pågår i vårt land och utomlands och som innebär att uppmärksamheten alltmer förskjuts från akuta, lokala miljöproblem till de kroniska och globala.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Umeå universitet: Fakultetsnämnden kan inte utan reservationer acceptera utredningens uppfattning att den miljöpolitiska målsättningen kan formuleras som ett ekonomiskt maximeringsproblem. — — — Om man definierar miljövärdens intäkter (på det sätt utredningen gjort) har man i realiteten reducerat miljövärden till en fråga om vad nu levande generationer anser väsentligt. Detta är förmodligen av mindre betydelse när det är fråga om reversibla ingrepp men det ekonomiska betraktelsesättet räcker inte när det är fråga om irreversibla ingrepp. Här bör i stället ett ekologiskt betraktelsesätt ligga till grund för ställningstagandet.

Liknande synpunkter framförs av statskontoret, Svenska kommunförbundet och Svenska naturskyddsföreningen. En remissinstans tar upp ett resonemang kring en del invändningar.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket stöder utredningens åsikt att ökade ansträngningar bör göras att kartlägga konsekvenserna av miljöförstöring och miljövårdande åtgärder. Verket anser liksom utredningen att miljövardspolitiken kan utformas effektivare med hjälp av sådan information. Med den osäkerhet som råder beträffande miljövårdens marginella kostnader och intäkter ger dock de samhällsekonomiska teorierna f. n. inte mycket stöd vid faktiska val och dimensionering av insatser på miljöområdet. Som utredningen påpekar måste okunnigheten om miljöförstörelsens kostnader ofta leda till att man gör en politisk värdering av vad som kan vara en rimlig nivå för utsläpp m. m. I den mån sådana mål eller restriktioner inte fastställts politiskt blir det i stället miljömyndigheternas sak att välja ambitionsnivå. Enligt verkets mening får svårigheterna att på objektiva grunder formulera mål för miljövardspolitiken inte leda till att man avstår därifrån.

Naturvårdsverket vill betona att svårigheterna att fylla ekonomiska modeller med adekvata kostnads- och intäktsdata inte hindrar att utrymme finns för ett ökat ekonomiskt tänkande på miljövårdens område. Inte minst bör det vara möjligt att förbättra den relativa värderingen av olika insatser.

2 Förslaget om främjande av forskning rörande samhällsekonomisk värdering av miljöpolitikens kostnader och intäkter

Praktiskt taget samtliga remissinstanser behandlar förslaget om främjande av forskning och alla dessa instämmer i behovet av ökad forskning. Flera remissinstanser ser det största värdet med fortsatt forskning i att den kan ge ett underlag för allmänna avvägningar inom miljövardspolitiken (exempelvis länsstyrelserna i Västmanlands och Västernorrlands län och Sveriges industriförbund). Därutöver behandlar en del remissinstanser frågan om anslag till forskningen, forskningens inriktning samt dess organisation.

I fråga om anslag till miljöekonomisk forskning avstyrker Sveriges industriförbund att särskilda medel ställs till förfogande och anför att studier av föreslagen typ skall ingå i de ordinära ekonomisk-vetenskapliga forskningsprojekten. Kooperativa förbundet avstyrker forskning, som syftar till att utforma principer för avgiftsbeläggning, men avvisar inte annan typ av miljöekonomisk forskning som då bör stödjas med hjälp av bidrag från allmänna forskningsmedel. Flera remissinstanser yrkar å andra sidan på större anslag än de 0,7 milj. kr. som utredningen föreslagit (exempelvis statskontoret, fiskeristyrelsen och länsstyrelsen i Blekinge län).

Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen finner det i och för sig befogat med utvecklingsarbete angående miljövårdens ekonomiska

aspekter men anser det angeläget att ett sådant arbete knytes an till den konkreta verkligheten inom miljövårdens olika områden och till de reella praktiska lösningar på problemen, som finns.

Länsstyrelsen i Hallands län anför liknande synpunkter.

Statens naturvårdsverk: En stor del av det pågående forskningsprogrammet inriktas på att studera, särskilt identifiera, effekter av olika ämnen och åtgärder i den yttre miljön. Det är väsentligt att en utvidgad samhällsekonomisk miljöforskning kopplas till nämnda effektstudier eller till projekt inom ramen för det tekniska miljöskyddet.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför praktiskt taget detsamma.

Koncessionsnämnden för miljöskydd: Med hänsyn till att medelstillelningen för forskning ej är obegränsad bör — — — enligt nämndens mening — i vart fall under ett inledningsskede — sådan forskning prioriteras som avser att utröna vilka effekter i miljön som olika föroreningsutsläpp kan ha.

Sveriges naturvetareförbund: Det är — — — nödvändigt att kvalificerad ekologisk sakkunskap deltar även i den mera rent ekonomiska forsknings- och utredningsverksamheten.

Universitets- och högskoleämbetet: Denna forskning måste som utredningen understryker betraktas som ett komplement till den synnerligen angelägna teknisk-naturvetenskapliga miljövårdsforskningen på vars resultat mycket av den miljöekonomiska forskningen måste bygga. Denna starka koppling innebär också att den föreslagna forskningen måste bli tvärvetenskaplig till sin natur. — — —

UHÄ tillstyrker — — — förslaget att forskningen förläggs till högskolan. UHÄ delar däremot inte utredningens åsikt att forskningen skall styras av miljövårdsmyndigheterna. Enligt UHÄ bör de forskningsbeställande och forskningsutförande funktionerna i princip vara åtskilda. Detta utesluter givetvis inte samarbete. Den miljöekonomiska forskningen måste planeras och genomföras i samråd mellan högskolan och miljövårdsmyndigheterna.

Uppsala universitet: Utan att ta ställning till fruktbarheten för aktuell typ av miljöekonomisk forskning vill Uppsala universitet rekommendera en bredare syn på de samhällsvetenskapliga forskningsinsatser, som behövs inom miljöområdet. Utöver konventionell ekonomisk teori (välfärdsteori, cost-benefitanalys) bör fruktbarheten i andra nationalekonomiska ansatser

(institutionell ekonomi) och i mer tvärvetenskaplig forskning prövas. Flera samhällsvetenskaper utöver nationalekonomin kan tänkas lämna värdefulla bidrag. Utöver den normativa forskning (utvärdering av alternativa miljövårdsåtgärder) som utredningen föreslår är en mer historiskt beskrivande analys av olika miljöärendens handläggning angelägen.

Sveriges lantbruksuniversitet: Ett av forskningens huvudsyften bör vara att ta fram material till den föreslagna långtidsplanen för miljövården. Härvid bör bl. a. frågan hur en viss miljövårdsbudget bör fördelas mellan olika miljövårdsåtgärder ägnas stor uppmärksamhet. — — — Även beslutsprocessen bör vara föremål för forskning och integreras med den ekonomiska forskningen. — — — Utvärdering av det hittillsvarande miljövårdsarbetet beträffande styreffektivitet inom olika områden av miljövården bör vara en viktig del av forskningen. Den miljöekonomiska forskningen bör ha nära anknytning till naturvetenskaplig och teknisk forskning. Den miljöekonomiska forskningen bör ha en bredare ansats än den som präglar utredningen.

3 Styrmedel i miljövårdspolitiken

Ett stort antal remissinstanser har tillstyrkt fortsatt allmän inriktning på administrativa styrmedel med ekonomiska styrmedel som komplettering i en del fall. Endast två har dock penetrerat frågan närmare.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket instämmer i att en individuell prövning av utsläpp m. m. liksom hittills bör ligga till grund för beslut om miljöstörande verksamheter. Endast genom sådan prövning kan tillräcklig hänsyn tas till varierande lokala förhållanden.

Generella styrmedel bör användas främst i de fall det är mindre viktigt från miljöskadesynpunkt var reduktioner av utsläppen sker, dvs. när det gäller att angripa regionala eller nationella föroreningsproblem.

Många gånger kan en kombination av individuell prövning och mera generella styrmedel (typ avgifter) vara effektiv. Olika styrmedel kan komplettera varandra såväl när det gäller att åstadkomma effekter av delvis olika slag som när det gäller att hålla kostnaderna för samhällets styrning på rimlig nivå. Som jämförelse kan nämnas den nuvarande regleringen av svavelutsläpp genom en kombination av produktnormer (högsta svavelhalt i olja) och prövning av större anläggningar som förbränner olja (t. ex. oljekraftverk och fjärrvärmeverk).

Avgifter som styrmedel i miljövårdspolitiken behöver icke nödvändigtvis vara relaterade till utsläpp av föroreningar utan kan kopplas till förbrukningen av naturresurser, miljöfarliga råvaror, tillsatser, konsumtionsvaror, förpackningar etc.

På vissa andra samhällsområden används avgifter (och deras motsats – subventioner) åtminstone delvis för att påverka efterfrågan på varor och tjänster. Som exempel kan nämnas punktskatter på vissa hälsofarliga varor (sprit, tobak, godsaker) å ena sidan och de låga taxorna inom sjukvården å den andra sidan.

På miljöområdet används däremot i dagsläget inte sådana avgifter. Förpackningsavgiften var, som MIKO påpekade i rapporten (SOU 1974:44) Effekter av förpackningsavgiften, primärt ett led i finansieringen av ett prisstopp på livsmedel, även om ett miljöpolitiskt bisyfte fanns med i bilden.

Naturvårdsverket har i sitt yttrande över energikommissionens betänkande (SOU 1978:17) föreslagit att energiproduktionen skall beskattas på ett sätt som bl. a. tar hänsyn till olika energikällors miljöfarlighet. Detta kan ske genom att skatteuttaget knyts till energiråvarorna (olja, kol, kärnbränsle, vatten etc.). Liknande punktskatter eller avgifter bör övervägas för ämnen som konstgödsel, vissa bekämpningsmedel etc., vars allmänna användning är angelägen att begränsa från miljövärdssynpunkt. I dessa fall är en mer individuell prövning eller bindande normer ofta tänkbara. Inte heller är användningen av "mjuka" styrmedel som utbildning, råd och rekommendationer alltid tillräcklig. Ett mer påtagligt incitament som avgifter behövs i förening med nämnda styrmedel.

Avgifter på miljöfarliga varor av olika slag kan motiveras på i princip samma sätt som direkt utsläppsrelaterade avgifter men har därutöver den fördelen att man slipper besvärliga mätproblem.

Naturvårdsverket anser att generella styrmedel över huvud taget bör få en större roll i miljöpolitiken. En vidgad användning av dessa styrmedel bör samordnas med en motsvarande satsning på forskning och utvärdering beträffande deras effekter.

Svenska naturskyddsföreningen: Föreningen kan för sin del hålla med utredningen i dess resonemang (rörande administrativa och ekonomiska styrmedel). Föreningen är väl medveten om att det många gånger kan vara svårt att fastställa en avgift som är riktig, men liksom utredningen anser föreningen att denna svårighet inte är större än exempelvis den i dag bemästrade svårigheten att ålägga en företagare skyddsåtgärder upp till en ekonomiskt rimlig nivå. Det bör också enligt föreningens mening framhållas att om en avgift sätts för högt blir resultatet att förorenaren får högre kostnader än som motsvarar de skador han förorsakar. Om å andra sidan avgiften sätts för lågt blir resultatet att vissa samhällsekonomiska kostnader övervältras på samhället. Ingetdera alternativet är helt optimalt, men från samhällets synpunkt måste det ändå vara väsentligt bättre att förorenaren belastas med ungefär de kostnader han förorsakar samhället än att han inte får några kostnader alls. Även om varje enskilt beslut inte blir optimalt, så kan ändå systemet att lägga kostnaden på förorenaren genom

avgifter och/eller skyddsåtgärder visa sig vara det optimala systemet – förutsatt att spridningen runt det rätta värdet blir så liten som möjligt och framför allt lika stor på båda sidor.

Många av de invändningar som i den allmänna debatten framförs mot ekonomiska styrmedel – framför allt mot en särskild avgift på restutsläpp – tycks bero på en rädsla för att avgiften i något fall skall sättas högre än det optimala värdet. Föreningen vill med anledning härav framhålla att en avgift utgör ett incitament för företagaren att utveckla bättre teknik som sänker utsläppsnivån och därmed den kostnad restavgiften förorsakar. Den för högt satta avgiften kan i ännu högre grad än en optimalt eller för lågt satt avgift initiera framtagandet av ny teknik som gagnar såväl den enskilde företagaren som samhället. Enligt föreningens mening finns det mot denna bakgrund ingen anledning att se en i något fall för högt satt avgift som ett avgörande hinder mot införande av ekonomiska styrmedel. Från samhällsekonomisk synpunkt kan det t. o. m. vara så att det är lämpligare att tillåta en större felmarginal över än under det optimala värdet.

Ytterligare en omständighet som talar för att avgifter bör utnyttjas i större utsträckning än hittills är enligt föreningens mening att samhällets kostnader för individuell prövning av miljöstörande verksamhet blir allt mer kostsam. Visserligen kan dessa kostnader, som utredningen föreslår, delvis lyftas över på förorenarna, men från samhällsekonomisk synpunkt måste det ändå vara bättre att satsa pengarna på exempelvis miljöförbättrande åtgärder än på ett alltför kostnadskrävande individuellt provningsförfarande.

Bland de administrativa styrmedlen bör enligt föreningens mening kvalitetsnormer komma till användning i större utsträckning än i dag. Detta gäller i synnerhet för vatten- och luftområden. Kvalitetsnormer bör kunna variera från ett område till ett annat allt efter de lokala ekologiska och andra förhållandena. Enligt föreningens mening bör kvalitetsnormer kunna komma till användning såväl inom ramen för miljöskyddslagstiftningen som vid central planering av markanvändningen, vattenanvändningen etc.

Dessutom har två remissinstanser anmält avvikande mening rörande subventioner i miljövardspolitiken.

Lantbrukarnas riksförbund: Det är väsentligt att generösa bestämmelser tillämpas för statsbidrag till miljövardande åtgärder, såväl till reningsanläggningar av olika slag, framtagning av ny teknik som för restaurering av landskap och sjöar. Förbundet delar således inte utredningens restriktiva syn på subventioner som medel inom miljöpolitiken.

Länsstyrelsen i Kristianstads län: Det kan konstateras att erfarenheterna av att använda subventioner som stimulans vid utbyggnad av kommunala avloppsanläggningar och avfallsanläggningar och som stimulans åt industrin vid utförande av externa miljöförbättringar har varit i hög grad positiva. Miljövårdseffekterna har varit snabba och påtagliga. Man bör ej bortse från behovet av motsvarande sådan stimulans i lämplig utformning även i fortsättningen. Ett område där stimulans kan rekommenderas är till utredningar och undersökningar av regional karaktär samt till genomförande av önskvärda regionala lösningar. Man skulle därigenom i många fall underlätta en ur miljösynpunkt angelägen samordning över kommun- och länsgränser.

4 Avgift på överutsläpp

Bland remissinstanserna råder starkt delade meningar om förslaget om avgift på överutsläpp med en betydande övervikt för de tveksamma eller negativa. Konsumentverket, några få länsstyrelser, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Lantbrukarnas riksförbund och Svenska naturskyddsföreningen är klart positiva. Den övervägande delen av länsstyrelserna och de statliga myndigheterna liksom också Svenska kommunförbundet är tveksamma eller negativa. Industrins organisationer är starkt negativa med undantag av Sveriges hantverks- och industriorganisation – Familjeföretagen. Statens naturvårdsverk intar en särställning genom att inte finna tiden mogen för ett styrsystem med utsläppsavgifter men förespråkar avgifter som sanktionsmedel mot överträdelser av miljöskyddslagen. Även andra remissinstanser ser frågan om avgift på överutsläpp huvudsakligen som ett sanktionsmedel och hänvisar till miljöskyddsutredningens arbete. Många remissinstanser, särskilt bland de statliga myndigheterna, begär över huvud taget fortsatt utredning av frågan.

4.1 Svårigheterna att definiera överutsläpp

Den dominerande invändningen mot förslaget om avgifter på överutsläpp är svårigheterna att definiera vad som är överutsläpp. Den invändningen har i sin tur två aspekter dels sägs det att villkoren ej är uttryckta i utsläppsvärden, dels hävdas det att mätmetoder saknas. Några remissinstanser har uttryckt en oro för att avgiften skall framtvinga beslut just i utsläppstermen i stället för, som nu är vanligt förekommande, i form av specifikationer av vilken teknik som skall användas.

Sveriges industriförbund: Avgifter på överutsläpp utgör den del av utredningens "förslagspaket" som förbundet betraktar som oacceptabelt. — —

– Förslaget om en avgift på överutsläpp bygger på ett flertal missuppfattningar, varav förbundet vill belysa två. Den första är att det finns utsläppsvärden givna i tillstånd enligt miljöskyddslagen. Så är ingalunda alltid fallet. – – –

Den andra missuppfattningen gäller tron på en i dag redan väl fungerande kontinuerlig mätteknik. Kontroll för en eventuell avgiftsberäkning förutsätter ständig registrering av ett stort antal parametrar. En sådan situation föreligger i praktiken inte och förutsätts ej heller i nuvarande kontrollprogram. – – – För att kontinuerligt kunna mäta vid utsläppspunkten krävs en omfattande utveckling på instrumentsidan. Även om sådana instrument inom en acceptabel tid kom ut på marknaden skulle avgifterna även här leda till en orimlig insats av mätningar, debiteringskontroll, revision av mätinstrument och analysmetoder.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Utredningens förslag om särskild avgift för s. k. överutsläpp saknar övertygelse i sin motivering. – – – Det bör här framhållas svårigheten att definiera överutsläpp. För vissa anläggningar och vissa typer av utsläpp kan överutsläpp definieras men i flertalet fall är det mycket svårt och ofta är det omöjligt med hänsyn till anläggningens art och utformningen av givna villkor. Dessutom tillkommer ofta stora mättekniska problem.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Flera omständigheter synes tala mot en avgiftsbeläggning även vad avser s. k. överutsläpp. Sälunda har såväl koncessionsnämnden som statens naturvårdsverk hitintills visat sig obenäma att fastställa s. k. gränsvärden. Nödvändigtvis måste en sådan gränsvärdesbestämning utgöra en grundförutsättning för ett beslut om avgiftsuttag.

Problemen att definiera och/eller mäta överutsläpp har framhållits i övrigt bl. a. av följande remissinstanser, nämligen länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Blekinge, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Västmanlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, statskontoret, statens industriverk, riksrevisionsverket, Sveriges kemiska industrikontor, Svenska träforskningsinstitutet, Sveriges hantverks- och industriorganisation – Familjeföretagen.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket anser det i princip riktigt att avgiftsbelägga utsläpp av föroreningar – även s. k. restutsläpp. Mot bakgrund av de mätmassiga problem som relaterats ovan är det emellertid för tidigt att nu införa utsläppsavgifter. Man skulle då riskera dels att orimligt stora resurser satsades på mätteknisk utveckling, dels att mätningarna inriktades på sådana parametrar som är relativt lätta att mäta. Detta skulle

leda till att intresset koncentrerades till utsläpp av ämnen som är mindre intressanta från miljösynpunkt.

Tiden är alltså inte mogen för ett styrsystem med utsläppsavgifter. Naturvårdsverket inkluderar härvid inte avgifter som sanktionsmedel vid tillämpningen av miljöskyddslagen. – – –

– – – Det krävs att ett enkelt och effektivt sanktionssystem införs som gör det klart olönsamt att bryta mot provningsvillkoren. Det domstolsförfarande som nu – i sällsynta fall – används vid brott mot miljöskyddslagen uppfyller inte dessa krav.

Sanktionssystemet behöver inte utformas med målsättningen att skapa en hundraprocentig efterlevnad av villkoren eller exakt rättvisa. Det väsentliga är att man åstadkommer en allmän förstärkning av respekten för provningsvillkoren. Kort sagt får det inte löna sig att bryta mot villkoren.

Mätsvårigheter behöver härvid inte utgöra något större problem. I de fall mätningar måste genomföras kan alltid mätnoggrannheten "skänkas" till förorenaren. Det är inte marginella överutsläpp som i första hand skall förhindras utan de stora överutsläppen som beror på att utrustningen mer eller mindre är ur funktion, att kemikalier inte tillsätts etc.

Att miljöskyddsbeslut numera normalt innehåller krav på viss teknik behöver inte försvåra en avgiftsbeläggning. En teknisk funktionskontroll torde tvärtom i regel vara lättare att genomföra än en mätning av de faktiska utsläppen (jfr ovan).

Fördelen med en inriktning av kontrollen mot den tekniska reningsutrustningen (motsv.) är att man på ett relativt enkelt sätt (t. ex. genom inspektioner) kan få kännedom om större överutsläpp. Behovet av stora och ofta dyrbara system för övervakning av utsläppen kan tonas ned.

4.2 Övriga invändningar mot avgift på överutsläpp

Länsstyrelsen i Jönköpings län: De överutsläpp som nu förekommer – oavsett deras orsak – rapporteras nästan undantagslöst till tillsynsmyndighet utan dröjsmål. Enligt länsstyrelsens mening skulle införande av en överutsläppsavgift minska benägenheten att internt och externt rapportera överskridanden och därmed försvåra tillsynsarbetet.

Länsstyrelsen i Kristianstads län: Förslaget om införande av en särskild straffavgift för överutsläpp är i hög grad lösligt och diskutabelt. – – – Det normalt goda och nödvändiga kreativa samarbete, som i dag sker mellan parterna på miljövårdsfältet, skulle sannolikt komma att helt spolieras.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Den rent administrativa hanteringen av avgifterna, inbegripet utvecklande och tillämpning av avgiftsprinciper, inger betänkligheter vad gäller användningen av resurser. Både hos förore-

nare och myndigheter inställer sig risken att avgiftsfrågan träder i förgrunden i olika situationer, vilket kan leda till att sakfrågan i viss mån kan skymmas.

Statens industriverk: Ett ökat kostnadsansvar ger rent generellt ett högre kostnadsläge för olika industribranscher. Exportindustrins och den för importkonkurrens utsatta industrins konkurrensläge gentemot utlandet kan försämrats om övriga konkurrentländer inte ändrar sina miljöpolitiska krav i motsvarande grad.

Svenska kommunförbundet: Styrelsen finner det — — — principiellt äventyrligt att introducera ett system med avgifter för överutsläpp, eftersom det ger intryck av att samhället accepterar miljöföroreningar i det fall där den verksamhet, som vållar föroreningen, är så lönsam att den kan bära kostnaden för en särskild avgift.

Dessa invändningar har tagits upp även av en del andra remissinstanser.

4.3 Avgifter på restutsläpp

Landsorganisationen i Sverige: LO anser dessutom att frågan om avgifter på restutsläpp inte helt bör avfärdas. Det är främst på praktiska grunder som MIKO avvisat denna form av avgift. Möjligheter att undanröja dessa svårigheter bör göras föremål för studier bl. a. inom ramen för det fortsatta forsknings- och utredningsarbete som MIKO föreslår.

Svenska naturskyddsföreningen: Till skillnad från vad utredningen föreslår vill föreningen föreslå en särskild avgift på s. k. restutsläpp. Föreningen anser att dessa utsläpp förorsakar samhället sådana kostnader som enligt den tidigare diskuterade principen om förorenarens kostnadsansvar bör belasta den som gör utsläppet. En rimligt beräknad restavgift måste enligt föreningens mening bidra till att företagen i sina företagsekonomiska kalkyler tvingas sätta ett pris på recipientkapacitet m. m. som betydligt bättre än dagens noll-värde svarar mot det samhällsekonomiska värdet av resursen. Resultatet härav borde enligt föreningens mening bli att industriprocesser m. m. fortlöpande kontrolleras och tekniken utvecklas i en från både miljövårdssynpunkt och mera allmän samhällsekonomisk synpunkt positiv riktning. Föreningen är väl medveten om den av utredningen påtalade svårigheten att beräkna en optimal restavgift, men anser att även en ganska grovt uppskattad avgift är bättre än ingen alls. Risken att avgiften på ett oriktigt sätt skall snedvrída konkurrensen mellan två företag borde enligt föreningens mening kunna hållas på en rimlig nivå.

Även länsstyrelsen i Kronobergs län förordar avgift på restutsläpp, dock endast för verksamheter som prövas enligt 6 § miljöskyddslagen.

Statens naturvårdsverk: Som utredningen framhåller bör avgifter på restutsläpp grundas på en värdering av utsläppens miljöskador. Svårigheten att värdera dessa skador behöver som tidigare nämnts inte utesluta att avgifter används.

Det är däremot troligt att svårigheten att värdera restutsläppens skadeverkningar leder till att ev. avgifter endast skulle få en symbolisk karaktär. Även om det vore önskvärt att i en avgift inkludera kostnader för olika miljörisker och för svårbelagda långtidseffekter skulle det bli svårt att motivera och få gehör för sådana avgifter. Enligt verkets bedömning är det just svårfångade effekter av det nyss nämnda slaget som normalt bör väga tyngst i en restavgift. Om bara påtagliga miljöeffekter beaktas när avgiften bestäms skulle avgiften sannolikt bli låg. Därmed skulle avgiften inte heller nämnvärt påverka teknisk utveckling eller miljövårdsinsatserna i övrigt.

5 Miljöpolitikens kostnadsfördelning

Principen att den som förorenar också betalar miljövårdskostnaderna (PPP) tas av utredningen som utgångspunkt för diskussionen av såväl avgifter för prövning och tillsyn som för avgifter för överutsläpp och restutsläpp. Ett antal remissinstanser tar upp och tillstyrker allmänt denna princip (länsstyrelsen i Uppsala län, Sveriges lantbruksuniversitet, lantbruksstyrelsen, Svenska naturskyddsföreningen, Landsorganisationen i Sverige och statens naturvårdsverk).

Statens naturvårdsverk: MIKO:s motiv för att föreslå en avgiftsfinansiering av samhällets kostnader för miljövården är som redan nämnts en konsekvent tillämpning av PPP. Denna är inte något självändamål utan baseras bl. a. på antagandet att samhällsekonomiskt riktiga lösningar beträffande produktionen av varor och tjänster kräver att alla kostnader inkl. s. k. externa kostnader beaktas vid beslut om produkten. Om alla kostnader inte beaktas vid prissättningen av olika produkter finns risk för att produktionen blir större än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Till de externa kostnaderna för miljöstörande verksamhet kan räknas såväl kostnader för förstörd miljö som samhällets kostnader för att reglera och kontrollera miljöstörande verksamheter.

En annan viktig aspekt av PPP är att åstadkomma rättvisa mellan olika förorenare och därvid också gynna en konkurrens på lika villkor mellan företag nationellt och internationellt.

Svenska naturskyddsföreningen: Föreningen instämmer helt i den princip om förorenarens betalningsansvar som legat till grund både för utredningsdirektiven och utredningens arbete och förslag. Denna princip bör i så stor utsträckning som möjligt läggas till grund också för den framtida miljöpolitiken.

Sveriges lantbruksuniversitet: Principen att den som förorenar också betalar miljövårdskostnaderna (PPP) tas som utgångspunkt av utredningen (exv. sid. 36, 159 och 302). Principens tillämpning torde ej vålla några större svårigheter när det är fråga om föroreningar från geografiskt koncentrerade utsläpp eller när det är fråga om substanser vilka är främmande för den omgivande naturliga miljön. Sveriges lantbruksuniversitet instämmer därför i att denna princip normalt bör ligga till grund för bestämmande av ansvarsfrågan för miljöförbättrande åtgärder.

Vad som är att betrakta som förorening är dock i vissa fall beroende av hur omvärlden, dvs. andra företag, organisationer och hushåll, agerar. Inom lantbruket förekommer ofta restprodukter, vilka ej är främmande för den naturliga miljön, men som ändå påskyndar olika ekologiska processer, t. ex. ökad biologisk aktivitet i vattendrag och sjöar. Likaså kan lantbrukets produktionsaktiviteter medföra kortare eller längre förändringar av landskapsbilden, t. ex. igenbuskning av hagmarker vilka tas ur betesdrift, öppning av ett skogsområde genom kalhygge osv., vilka kan upplevas som estetiska miljöföroreningar långt innan de får sådan omfattning att de kan sägas medföra ekologiska förändringar av sådan art att produktionsmetoderna från denna utgångspunkt måste förändras. Tillämpningen av PPP i dessa situationer vållar påtagliga svårigheter förutom att det reser frågetecken från såväl välfärdsekonomiska som fördelningspolitiska aspekter.

6 Avgift på prövning och tillsyn

Bland remissinstanserna råder starkt delade meningar om förslaget om avgift för prövning och tillsyn. Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation och Svenska naturskyddsföreningen ställer sig positiva liksom alla centrala statliga myndigheter utom kommerskollegium och koncessionsnämnden för miljöskydd. Bland länsstyrelserna är nio negativa, åtta positiva, två tillstyrker en avgift på prövningen men inte på tillsynen och tre tar inte ställning. Svenska kommunförbundet och Svenska vatten- och avloppsverksföreningen är tveksamma. Lantbrukarnas riksförbund, Kooperativa förbundet och industrins organisationer är negativa med undantag av Sveriges hantverks- och industriorganisation – Familjeföretagen.

Det är framför allt tre problem remissinstanserna tar upp, nämligen

villigheten att komma till prövning, samarbetet mellan företagen och tillsynsmyndigheterna samt praktiska svårigheter och rättvisesynpunkter. Dessa problem belyses av följande representativa exempel ur remissvaren.

6.1 Villigheten att komma till prövning

Koncessionsnämnden för miljöskydd: Även om avgiftsreglerna skulle ges en sådan utformning att de inte påverkar valet av prövningsförfarande, anser sig koncessionsnämnden böra avstyrka tanken på avgiftsbeläggning. Från allmän miljösynpunkt är det angeläget att miljöfarlig verksamhet i största möjliga utsträckning underkastas ett prövningsförfarande, där möjligheterna att genom reningsanordningar och/eller ändringar i fabrikationsprocesser etc. minska störningarna för omgivningen blir allsidigt belysta. Detta gäller inte bara med avseende på nya företag och större utbyggnadsåtgärder utan är minst lika betydelsefullt i fråga om äldre företag som fortsätter verksamheten utan genomgripande förändringar. En mycket väsentlig del av koncessionsnämndens arbete gäller prövning av pågående verksamhet i ärenden som anhängiggjorts av företagen själva efter mer eller mindre kraftiga påtryckningar från tillsynsmyndigheterna. En avgiftsbeläggning skulle sannolikt drastiskt minska företagens benägenhet att underkasta sig annan prövning än den direkt obligatoriska. En sådan utveckling skulle enligt koncessionsnämndens åsikt innebära ett steg bakåt i strävandena att förbättra vår yttre miljö.

Länsstyrelsen i Jönköpings län: För närvarande resulterar kontakter på samrådsbasis mellan företag och myndigheter inte så sällan i att verksamheter kommer till prövning även om det är tvivelaktigt om prövningsskyldighet de facto föreligger. Man har anledning att fråga sig om villigheten att komma till prövning både i dessa fall och där klar skyldighet föreligger kommer att bestå efter ett eventuellt införande av en obligatorisk prövningsavgift.

Länsstyrelsen i Kronobergs län: Ett sådant avgiftssystem kan knappast påverka antalet ansökningar nämnvärt. Som utredningen påpekar, följer det av författning och inte av ekonomisk drivkraft att ansökan görs. Möjligen kan prövningsbenägenheten komma att minska i de fall där tveksamhet råder om en verksamhet är förprövningspliktig. Sådana fall har dock varit mycket ovanliga i Kronobergs län. Experten Helmerson anför i sin reservation att industrin kan tänkas undandra sig förpliktelser, om den därmed sparar pengar på det. Detta är allvarligt och måste förebyggas genom t. ex. information. Å andra sidan brukar industriförbundet annars deklarerat att företagen gärna är laglydiga, varför problemet kanske aldrig uppstår.

Statens naturvårdsverk: Tanken att låta olika verksamheter betala även samhällets kostnader för resp. verksamhet har alltmer vunnit insteg på

olika samhällsområden (kärnkraftproduktionen betalar för kärnkraftsinspektionen, bankerna för bankinspektionen etc).

En viktig begränsning i dessa strävanden är självfallet att uttaget av avgifter från olika verksamheter inte får motverka syftet med de statliga insatserna. En avgift för prövning av miljöfarlig verksamhet får t. ex. inte försvåra eller försena prövningen.

Av RRV:s undersökningar, som refereras av utredningen, framgår att en ökad avgiftsbeläggning av myndigheternas verksamhet bör kunna ske utan att syftet med verksamheten äventyras.

Avgörande är dock enligt naturvårdsverkets mening att avgifterna utformas på ett sådant sätt att de inte negativt påverkar beteendet hos dem som skall betala avgifterna. Huvuddelen av en prövningsavgift bör då inte knytas till själva prövningsförfarandet utan bör utgå årligen och baseras på de kostnader som en normal prövning och tillsyn anses kräva. Dessa kostnader kan i sin tur antas variera med förorenarens miljöstörande effekt, produktionsapparatens komplexitet, antal anläggningar etc. Vidare bör avgiften utformas så att den kan utgå oberoende av om en miljöstörande industri (motsv) hunnit bli prövad eller ej.

Riksrevisionsverket: Om de stora kostnadsskillnader mellan olika prövningsförfaranden som redovisas av utredningen också skulle återspeglas i prövningsavgifterna, torde man inte kunna utesluta att valet av prövningsförfarande påverkas. Från miljöskyddssynpunkt skulle det vara till nackdel om detta skulle innebära att företag skulle bli mindre benägna att pröva miljöfarlig verksamhet i koncessionsnämnden. — — — RRV vill peka på att det finns alternativa former för en avgiftsfinansiering av prövningsverksamheten. Ett sådant alternativ är att låta den årliga tillsynsavgiften täcka myndigheternas kostnader för miljöskyddsprövningen.

6.2 Samarbetet mellan företagen och tillsynsmyndigheterna

Länsstyrelsen i Jönköpings län: Den grundläggande basen i det nuvarande tillsynsarbetet är fortlöpande och öppna kontakter mellan förorenarna och tillsynsmyndigheterna. Dessa kontakter har många gånger varit av informell art vilket enligt länsstyrelsens mening ofta givit snabbare och bättre resultat än om ett mer formellt förfarande skulle ha tillämpats.

Tillsynen har många gånger också initierats av förorenaren som velat ha diskussion och erhålla rådgivning om aktuella problem i stället för att gå vägen över t. ex. konsult.

En avgiftsbeläggning skulle avsevärt förändra företagets benägenhet för sådana kontakter. Därmed skulle också en av de stora tillgångarna i det svenska miljövårdsarbetet gå förlorad.

Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att införa en prövnings- och tillsynsavgift på miljövårdsområdet. Det hittillsvarande praktiska miljöskyddsarbetet är i väsentliga delar byggt på ett gott samarbete mellan företrädarna för de organ som bedriver den s. k. miljöfarliga verksamheten och tillsynsmyndigheterna. Det får anses viktigt att detta samarbete får fortsätta som hittills för att underlätta arbetet på miljöskyddsområdet. Införandet av en prövnings- och tillsynsavgift torde därför enligt länsstyrelsens mening motverka det avsedda syftet. Risker föreligger nämligen att avgiftsplikten ifråga kan försvåra de nuvarande umgängesformerna mellan de i miljöskyddsarbetet inblandade parterna.

Kommerskollegium: Vad gäller utredningens förslag om att principbeslut fattas om att införa avgift på prövnings- och tillsynsverksamhet enligt miljöskyddslagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt 3 § lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten kan den kommentaren göras, att det för framgång i miljövårdsarbetet är angeläget att ett förtroendefullt samarbete upprätthålles mellan tillsynsmyndigheter och företag och kommuner. Ett införande av ett avgiftssystem i linje med det av utredningen förordade kan medföra negativa konsekvenser utan att motsvarande samhällsekonomiska fördelar uppnås.

Sveriges industriförbund: Förbundets avgörande invändning mot denna avgiftsbeläggning är risken för en markant försämring av det i miljöskyddslagen förutsatta samrådet mellan industri och myndigheter. Det formella samrådet kommer sannolikt att minimeras med hänsyn till kostnaderna. Det informella (och kanske viktigaste) samrådet industri myndighet emellan kommer att försvåras och förlora sin traditionellt öppna karaktär. Allt till men för miljön.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: I enlighet med principen om förorenarens betalningsansvar för åtgärder att motverka förorening och att ersätta ev. skador som uppkommit genom förorening skall enligt förslaget förorenaren betala kostnader för bl. a. provning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Ett sådant betalningsansvar överensstämmer med avgiftsbeläggning av annan statlig verksamhet. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om sådana avgifter men vill dock understryka att formerna för avgifterna måste vara sådana att de inte förhindrar ett förtroendefullt samarbete mellan de företag som bedriver miljöfarlig verksamhet å ena sidan och tillstånds- och tillsynsmyndigheter å den andra. En avgiftsbeläggning av t. ex. tillsynsverksamheten torde – rätt utformad – kunna medföra att företagen genom rationella och effektiva kontrollfunktioner aktivt verkar för en förenklad och totalt sett mindre kostnadskrävande kontrollverksamhet.

Riksrevisionsverket: För att avgifterna inte skall störa kontakterna mellan berörda företag och tillsynsmyndigheter anser RRV, i likhet med utred-

ningen, att "tidsskrivning" för tillsynen inte bör tillämpas vid avgiftsdebiteringen. Tillsynsavgiften skulle enligt RRV:s mening kunna differentieras efter den branschindelning som tillämpas i 2, 5 och 8 §§ miljöskyddskungörelsen och efter anläggningens storlek.

Sveriges kemiska industrikontor: När det gäller förslaget som sådant kan slutligen sägas att det är ett uttryck för benägenheten att ställa "samhälle" och industri i motsats till varandra. Utredningen förefaller att betrakta ett företags ambition att med ett visst risktagande investera i en utbyggnad eller nyanläggning som något ovidkommande och inte som en möjlighet till samhällsintäkter i form av ökad sysselsättning, ökad export m. m. på för "samhället" förmånliga villkor. Att "samhället" bestrider utgifterna för den av ML:s bestämmelser påkallade prövningen och tillsynen av verksamheten borde enligt Kemikontorets synsätt betraktas som en självklar form av medverkan i en i nuläget särskilt önskvärd utveckling.

Med förslaget begär utredningen ett carte blanche att få utforma ett system som ökar industrins miljöskyddskostnader i ingalunda blygsam mån. Om den av utredningen angivna årliga kapital- och driftkostnaden på 2 000–2 500 Mkr för industrins miljöskydd under perioden 1975–1980 är korrekt skulle prövnings- och tillsynsavgifterna sålunda öka årskostnaden med minst 100 Mkr eller fem procentenheter. Att det nuvarande ekonomiska läget gör att åtskilliga företag kommer att uppleva marginaleffekten av den nya pålagan som besvärande noterar utredningen endast i förbigående (sid. 312).

Sveriges industriförbund: Förbundet kan ej heller se någon möjlighet att realisera rättvisa schabloner för avgiftsuttag. En del mycket stora föreningsmål är både administrativt och tekniskt enkla medan andra – ytligt sett små ärenden – kan fordra mycket arbete både för koncessionsnämnd och naturvårdsverk eller länsstyrelse. Detta faktum slår genom de flesta branscher. Att få en något så när rättvisande taxa synes då synnerligen svårt. Man skulle få en stor spännvidd på avgifterna mellan olika branscher.

Enligt förbundets mening rör det sig i själva verket här om en ny typ av punktskatt baserad på en skäligen skönsmässig och osäker grund. Bristerna i rättssäkerheten är framträdande. Det bör också påpekas att ett avgiftssystem av denna karaktär inte är en princip som direkt anknyter till miljövärdspolitiken. Här bör statsmakterna således avvakta den översyn av de offentliga taxorna som görs av den s. k. förvaltningsutredningen.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Utredningens förslag om allmän prövnings- och tillsynsavgift syns inte ha någon förankring i det praktiska miljövärdss-

arbetet på det regionala och lokala planet. En allmän prövningsavgift i den utformning som utredningen skisserat skulle försvåra den regionala miljövårdsmyndighetens arbete och avgifterna skulle drabba skilda tillståndssökande mycket olika. Särskilt skulle mindre företag drabbas hårdare.

En allmän tillsynsavgift skulle tvivelsutan innebära ett allvarligt avbräck i nuvarande tillsynsarbete. Sedan miljöskyddslagstiftningens tillkomst har tillsynsarbetet successivt byggts upp som ett i stort sett väl fungerande förtroendefullt samarbete. Den regionala tillsynsmyndigheten fungerar som en tillsyns-, kontakt- och rådgivningsinstans, som försöker lösa miljöfrågorna i samförstånd med företag och kommuner. En allmän tillsynsavgift skulle allvarligt riskera att förändra det hittills uppbyggda arbetssättet. Därmed riskerar man också att få en markant minskad effektivitet i miljöskyddsarbetet. En ökad administration med försämrade kontakter och omfattande avgiftsförhandlingar skulle kunna medföra en omöjlig arbetsituation för de redan nu starkt underbemannade naturvårdsenheterna.

Den förmodade statsfinansiella inkomstförstärkningen skulle sannolikt snabbt ätas upp av ett ökat personalbehov och minskade miljöintäkter i form av försämrad miljö som resultat av försämrade och minskade kontakter.

Länsstyrelsen i Jönköpings län: Oavsett om man sätter prövningsavgiftens storlek schablonmässigt baserad på t. ex. ärendetyp och branschillhörighet eller försöker få täckning för myndighetens verkliga kostnader lär kraftiga orättvisor mellan olika sökande komma att uppstå. I det första fallet debiteras företagen lika oavsett om verksamheten eller störningen är liten eller stor. I det andra fallet kan, även om verksamheten miljöstörningen och lokaliseringen är likartade, två företag få högst olika kostnader beroende på handläggningssättet. Detta kan ju komma att avsevärt påverkas av slumpartade omständigheter, t. ex. av miljöopinioner.

En minskning av den på frivilligt initiativ baserade tillsynen skulle kräva mera aktiva insatser från myndighetens sida innebärande krav på avsevärda resursförstärkningar. Att arbeta i motvind kräver mer än arbeta i medvind.

Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden anser det inte nödvändigt att närmare gå in på de svårigheter av praktisk art som uppkommer om man skall försöka konstruera ett avgiftssystem, men nämnden är övertygad om att de blir mycket stora. Erfarenheterna av liknande uppgifter i vattenrättsskipningen är inte uppmuntrande, och ändå är det där fråga om en synnerligen homogen grupp av företag. Med den spännvidd miljöskyddslagen har blir det nödvändigt att jämföra företag av de mest skilda slag, från de största till de minsta och inom nästan alla områden av näringslivet. Härtill kommer att man – från rättvisesympunkt – måste överväga att avgiftsbelägga också de kommunala företagen, såsom

avloppsreningsverk och avfallsbehandlingsanläggningar. Om dessutom de ofta förekommande ändringarna i äldre tillstånd och naturvårdsverkets framställningar om prövning jämlikt 41 § miljöskyddslagen skall beaktas vid avgiftssystemets utformning, torde det vara uppenbart att fråga blir om ett utomordentligt komplicerat och svårhanterligt förfarande.

Fiskeristyrelsen: Fiskeristyrelsen tillstyrker en avgiftsbeläggning av tillståndsprövning och tillsyn. Införandet av en sådan avgift förutsätter självklart en motprestation i form av en bättre tillsynsverksamhet. Denna måste effektiviseras och ges vidgade resurser. Vidare krävs förbättrade övervakningsmöjligheter i form av kontinuerligt registrerande instrument, standardiserade analysmetoder etc. Även undersökningsinsatserna måste utökas liksom möjligheten att i anslutning till en tillståndsgivning kräva undersökningar för att åstadkomma ett bättre bedömningsunderlag.

Länsstyrelsen i Örebro län: I fråga om införandet av en prövnings- och tillsynsavgift är länsstyrelsen i princip av samma mening som utredningen. Dock anser länsstyrelsen att avgifterna måste vara mera schablonmässiga än vad utredningen angett. Fastställandet av avgiftens storlek i varje enskilt fall får inte innebära så omfattande bedömningar och administrativt arbete att förtjänsten med avgiften därmed mer eller mindre går förlorad. Dessutom måste det från sökandens synpunkt sett vara av fördel att direkt kunna erhålla klart besked om kostnadernas storlek. Länsstyrelsen föreslår därför att avgifterna i princip utformas som en stämpelavgift för prövningsdelen och en fast årsavgift för tillsynen. Avgifterna bör härvid med säkerhet sättas så lågt att de av sökanden inte uppfattas som oskälige.

6.3 Motiv ur de tillstyrkande remissvaren

De flesta av de remissinstanser som tillstyrker förslaget om avgift för prövning och tillsyn lämnar ingen utförlig motivering för sitt ställningstagande utan instämmer i utredningens överväganden. Följande exempel kan dock lämnas på motiv ur de tillstyrkande remissvaren.

Landsorganisationen i Sverige: Principen om strikt kostnadsansvar anser LO riktigt och MIKO:s förslag måste anses vara en logisk konsekvens av denna princip varför LO tillstyrker förslaget.

Riksrevisionsverket: Enligt RRV:s uppfattning – – – ligger detta förslags principer i linje med rådande avgiftspraxis i statsförvaltningen. RRV tillstyrker att statens naturvårdsverk får i uppdrag att med medverkan av berörda myndigheter utarbeta förslag till ett avgiftssystem inom området. – – – När det gäller avgifter för tillsyn enligt miljöskyddslagen torde det vara möjligt att genom årsavgifter få ett godtagbart avgiftssystem. Avgift-

erna skulle enligt RRV:s mening kunna differentieras efter tillsynsbehovet inom olika industribranscher.

Svenska naturskyddsföreningen: Det är i dag dokumenterat att tillsynsmyndigheterna och ibland också prövningsmyndigheterna har mycket begränsade resurser. Vidare torde många myndigheter ha uppfattningen att ansökningar bör prioriteras i förhållande till planerings- och tillsynsuppgifter. Resultatet blir att mycket viktiga planerings- och tillsynsuppgifter i dag blir eftersatta.

Mot denna bakgrund och vad som tidigare sagts om principen om förorenarens kostnadsansvar delar föreningen utredningens uppfattning att kostnaderna för prövningsförfarandet och en stor del av tillsynsverksamheten bör bäras av den förorenande verksamheten. Då det statsfinansiella läget synes vara en av de tyngst vägande orsakerna till underbemanningen hos prövnings- och tillsynsmyndigheterna skulle en sådan överflyttning av kostnadsansvaret kunna skapa förutsättningar för en betydligt bättre och mera riktigt prioriterad verksamhet hos de berörda myndigheterna. Någon ökad risk för att förorenande verksamhet startas utan föregående prövning till följd av avgiftsbeläggningen torde knappast föreligga då ju reformen kommer att ge tillsynsmyndigheten ökade resurser att kontrollera efterlevnaden av gällande lagar. Om tillsynsavgiften inte utformas som en timavgift utan som en fast årlig avgift eller som en avgift vars storlek bestäms av produktionen torde heller inte finnas någon risk att den för föreningen ansvarige endast av kostnadsskäl drar sig för att kontakta tillsynsmyndigheten.

7 Långtidsplanering av miljövården

Ett tjugotal remissinstanser har tagit upp utredningens förslag till långtidsplanering på miljövårdsområdet. Samtliga dessa är positiva till vidgad långtidsplanering men endast ett mindre antal har kommenterat förslaget närmare.

Landsorganisationen i Sverige: Vad gäller miljöpolitiken i stort förordar MIKO att denna framdeles i ökad utsträckning grundas på en mer långsiktig planering. MIKO:s argument för detta är övertygande och LO kan instämma i vad som anförs om miljöpolitikens allmänna inriktning. Allt eftersom de värsta, sedan lång tid tillskapade miljöproblemen angripits, ökar behoven av en mer finavstämd fördelning av resurserna inom ramen för miljöpolitiken samtidigt som de samlade insatserna måste vägas mot satsningar inom andra sektorer. Prioriteringsproblemen kommer därmed att bli svårare. Dessa måste som påpekas av MIKO i stor utsträckning lösas genom övergripande politiska beslut. En effektiv långtidsplanering

kommer därvid att öka förutsättningarna för en ur samhällsekonomisk synvinkel gynnsam avvägning mellan olika insatser både inom ramen för miljöpolitiken och mellan dessa och satsningar inom andra samhällssektorer.

MIKO har inte närmare gått in på hur ett långsiktigt planeringssystem bör utformas, utan hänvisar till "Kommittén för riktlinjer för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken". Detta får inte innebära att uppbyggandet av en mer långsiktig miljöpolitik skjutes alltför långt på framtiden.

Sveriges industriförbund: Förbundet tillstyrker tanken på övergripande långtidsplaner (t. ex. vart femte år) för avvägningar mellan miljövårdskrav och behovet inom andra samhällsområden.

Enligt förbundets uppfattning skulle en sådan övergripande långtidsplanering uttryckas i "vägledande riktlinjer" på politisk nivå. Ett sådant system kan vara till fördel för företagens långsiktsplanering – både emitenter och produkttillverkare. Även ur samhällets synpunkt är det önskvärt att få en översiktlig bild av miljövårdsinsatserna i form av rullande femårsplaner och då kopplade till långtidsutredningarna. På så sätt kan miljöinsatsernas del i nationalbudgeten tänkas framstå tydligare och vägning följaktligen ske gentemot andra samhälleliga åtaganden.

Sveriges kemiska industrikontor: Kemikontoret har i och för sig intet att invända mot tanken på en långtidsplan för miljövården. Om den knyts till långtidsutredningarna eller ej är en fråga av enbart praktisk art. För att arbetet på en sådan plan skall kunna tillföra miljöskyddsområdets industriell något av värde måste ämnesområdet dock breddas till att inkludera även anspråk hänförliga till arbetarskyddet, energiutnyttjandet och sysselsättningsförmågan. Att miljöskyddet och dess resursanspråk behandlas som en isolerad företeelse går inte längre för sig. Resultatet blir felaktigt vare sig perspektivet är samhällsekonomiskt eller företagsekonomiskt.

Statens industriverk: Industriverket anser i likhet med miljökostnadsutredningen att en långsiktig planering av miljö och politiken är nödvändig för att lösa miljövårdsproblemen. Av å ena sidan arbets- och naturmiljöpolitiska och å den andra regionalsysselsättnings- och industripolitiska skäl är det nödvändigt att få till stånd en fungerande långtidsplanering av miljövården. Framför allt bör effekterna av allt mer skärpta miljökrav beaktas. En sådan långtidsplanering förutsätter bl. a. en miljöekonomisk forskning utifrån både teori och empiri. Långtidsplaneringen bör dock inte separeras från övrig samhällsplanering, utan bör integreras med såväl fysisk som ekonomisk planeringsverksamhet. Industriverket anser också i likhet med miljökostnadsutredningen att man i miljövårdsplaneringen och – forsk-

ningen skall uppmärksamma sambandet mellan den yttre miljön (naturmiljö) och den inre (arbetsmiljö).

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket anser att en långsiktig planering av miljövården är mycket angelägen och snarast bör komma till stånd.

Liksom utredningen anser verket att grundläggande miljökrav bör beaktas vid planeringen inom alla samhällssektorer. De hänsyn som bör tas gäller enligt verket miljövard och hushållning med naturresurser i vid mening, dvs. såväl begränsning av utsläpp och minskad användning av farliga ämnen som utnyttjandet av mark och vatten. — —

Långsiktspaneringen bör genom samlade redovisningar och bedömningar främst ha till syfte att på ett tidigt stadium klargöra för berörda parter var de stora miljöproblemen ligger, hur olika problem prioriteras och ungefär hur stora ekonomiska insatser som bedöms vara nödvändiga på olika områden. En långtidsplan bör få en sådan form att den möjliggör långsiktiga politiska beslut på miljövårdsområdet.

Statens planverk: Enligt planverket är det en angelägen uppgift att i den fortsatta fysiska riksplaneringen utveckla former för geografisk beskrivning, analys och utvärdering av de miljövårdsproblem som kan påverka den regionala utvecklingen. Det torde vara särskilt angeläget att utveckla metoder för ett arbete på regional nivå som belyser förväntade risker och potentiella möjligheter i olika länsdelar till ledning för såväl den kommunala som den nationella miljövårdspolitiken. Planverket förutsätter att tillräckliga resurser avsätts för ett sådant arbete och att riktlinjer för arbetet formuleras av statsmakterna inom ramen för den fortsatta fysiska riksplaneringen. Den kommunala planeringen omfattar både förändringar av markens användning och bevarande av viktiga miljöer och markresurser. Planerna får därför en stor betydelse för miljövården.

Den fysiska planeringens arbetsformer behöver emellertid utvecklas på sådant sätt att den bättre än hittills kan tjäna som instrument även för miljövårdspolitiken. Planverket ser de översiktliga fysiska planerna i huvudsak som beskrivningssystem som för politiska beslutsfattare, allmänhet och olika intressenter klart och översiktligt bör redovisa de beteenderegler som samhället genom offentliga beslut knyter till utnyttjandet av marken inom geografiskt identifierade områden. I den fysiska planeringen är pågående markanvändning utgångspunkt. Planeringsarbetet avser att ge underlag för planbeslut om ändrad markanvändning. I princip är endast sådana markanvändningsförändringar tillåtna som anges i planbeslutet. Miljösituationen är emellertid beroende av en rad förändringar som kan inträffa utan kommunala beslut. Det är angeläget att de miljövårdsproblem som är förknippade med pågående markanvändning beskrivs bättre än vad som nu sker i den översiktliga fysiska planeringen. Länsstyrelserna bör i

ökad utsträckning biträda kommunerna i detta arbete så att för stat och kommun gemensamma utgångspunkter för handläggningen av miljövårdsärenden kan utvecklas. — — —

I fysiska planer avsedda förändringar verkställs först när resurser för erforderliga åtgärder avsatts i något organs budget. Planverket har därför anledning att fortlöpande uppmärksamma sambanden mellan den fysiska och den ekonomiska planeringen. Det har därvid visat sig att den fysiska planeringen ensam står för långtidsaspekten i den kommunala planeringen. Alla andra kommunala planeringsformer är utpräglat kortsiktiga. För miljövården, där tidsperspektivet i många fall torde vara utomordentligt långsiktigt, är det därför nödvändigt att finna nära anknytningar till den kommunala fysiska översiktsplaneringen. Den miljövårdande kompetensen finns främst företrädd hos statliga organ, centralt hos koncessionsnämnden och naturvårdsverket och regionalt hos länsstyrelserna. Till bilden hör att miljöstörningar sprids utan hänsyn till administrativa gränser och att studieobjekten utgörs av naturliga kretslopp eller öppna ekosystem som i många fall är betydligt större än kommuner och län. Det är väsentligt att den statliga miljövårdsadministrationen på regional nivå avsätter tillräckliga resurser för analys av sådana miljövårdsförhållanden som bör utgöra externa förutsättningar för kommunernas planering.

Det remitterade lagförslaget

Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)

dels att 9, 10, 13, 17, 18, 22–24, 28, 29, 38–40, 45 och 47–50 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas sexton nya paragrafer, 12 a §, 21 a §, 29 a §, 44 a § och 52–63 §§, samt närmast före 52 § en rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

Koncessionsnämnden för miljöskydd kan på ansökan av den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet lämna tillstånd till verksamheten efter prövning enligt denna lag.

Skall fråga om tillkomst eller lokalisering av viss verksamhet enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385) eller om framdragande eller begagnande av rörledning enligt lagen (1978: 160) om vissa rörledningar prövas av regeringen, får ansökan ej upptagas av koncessionsnämnden, innan sådan prövning skett.

Skall frågan om tillkomsten eller lokaliseringen av viss verksamhet enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385) eller om framdragandet eller begagnandet av rörledning enligt lagen (1978: 160) om vissa rörledningar prövas av regeringen, får frågan om tillstånd enligt denna lag inte avgöras, innan sådan prövning har skett.

10 §²

Regeringen kan föreskriva, att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar *ej* får anläggas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning *ej* får utsläppas,
3. fast avfall eller annat fast ämne *ej* får utsläppas eller uppläggas så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,
4. vissa slag av inrättningar eller deras användning *ej* får ändras på sätt som kan medföra ökad eller ny

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar *inte* får anläggas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning *inte* får släppas ut,
3. fast avfall eller annat fast ämne *inte* får släppas ut eller läggas upp så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,
4. vissa slag av inrättningar eller deras användning *inte* får ändras på ett sätt som kan medföra ökad eller

¹ Senaste lydelse 1978: 161.

² Senaste lydelse 1975: 461.

Nuvarande lydelse

olägenhet eller som *eljest* är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan gjorts hos *statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen*.

Naturvårdsverket får, efter prövning i varje särskilt fall enligt denna lag, medge undantag från sådan skyldighet att söka tillstånd som föreskrivits med stöd av första stycket. I beslut om medgivande skall anges de villkor som skall gälla.

Föreslagen lydelse

ny olägenhet eller som *i annat avseende* är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden *har* lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan *har* gjorts hos *den myndighet som regeringen bestämmer*.

12 a §

Den som avser att utöva sådan miljöfarlig verksamhet för vilken krävs tillstånd enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 § skall, innan ansökan görs om tillstånd, i skälig omfattning och på lämpligt sätt samråda med de statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

13 §

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla *de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som fordras för bedömning av den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar.*

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. *de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet och omfattning,*

2. *en beskrivning av miljöeffekterna såsom arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten kan medföra,*

3. *förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten,*

4. *en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 12 a § och vad som därvid har kommit fram.*

Ansökan skall inges i det antal exemplar som koncessionsnämnden anser behövligt.

Ansökningen skall inges i det antal exemplar som koncessionsnämnden anser behövligt.

Nuvarande lydelse

Uppfyller ansökan ej vad som föreskrives i första stycket eller har den ej ingivits i tillräckligt antal exemplar, skall sökanden föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet kan utsättas vite eller påföljd att bristen avhjälpes på sökandens bekostnad.

Föreslagen lydelse

Uppfyller ansökningen inte vad som föreskrivs i första stycket eller har den inte givits in i tillräckligt antal exemplar, skall koncessionsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet får vite sättas ut. Efterkommer sökanden inte ett föreläggande, får nämnden besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet, avvisa ansökningen.

Har erforderligt samråd enligt 12 a § inte ägt rum, får koncessionsnämnden vid vite förelägga sökanden att vidta de åtgärder som behövs.

17 §³

Regeringen kan uppdraga åt länsstyrelsen att pröva fråga om tillstånd beträffande visst slag av ärenden. I fråga om ärenden som sålunda prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i denna lag om ärenden som prövas av koncessionsnämnden.

Regeringen får föreskriva att frågor om tillstånd beträffande vissa slag av ärenden skall prövas av länsstyrelsen. I fråga om ärenden som sålunda prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i denna lag om ärenden som prövas av koncessionsnämnden. Vad som sägs i 14 § andra stycket 3 skall dock tillämpas endast om det behövs för utredningen i ärendet.

Regeringen kan uppdraga åt länsstyrelsen att beträffande visst slag av ärenden medgiva undantag som avses i 10 § andra stycket.

18 §

I tillståndsbeslut skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla.

I beslutet kan fastställas viss tid, i regel ej över tio år, inom vilken den med tillståndet avsedda verksamheten skall ha satts i gång.

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.

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

³ Senaste lydelse 1975: 461.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 a §

I ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet får tillståndsmyndigheten på ansökan besluta att vissa arbeten får påbörjas utan hinder av att tillståndsfrågan inte har blivit slutligt avgjord. Ett sådant beslut (igångsättningsmedgivande) får meddelas endast om särskilda skäl föreligger och det är uppenbart att tillstånd kommer att lämnas.

I igångsättningsmedgivanden skall noggrant anges de villkor som skall gälla i avvaktan på den slutliga prövningen.

I fråga om ansökningar om igångsättningsmedgivande gäller 13 §. En sådan ansökan handläggs i samma ordning som en ansökan om tillstånd. Sammanträde eller besiktning behöver dock inte äga rum. Har regeringen lämnat tillstånd till verksamheten i fråga enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) eller lagen (1978:160) om vissa rörledningar får igångsättningsmedgivande lämnas utan hinder av att 14 § andra stycket 1 och 2 inte har iakttagits, om särskilda skäl talar för det.

22 §⁴

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

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

23 §

Åsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut och är av-

Åsidosätter någon villkor som har angivits i ett tillståndsbeslut

⁴ Senaste lydelse 1979:597.

Nuvarande lydelse

vikelsen betydande, kan koncessionsnämnden förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.

Föreslagen lydelse

och är avvikelserna betydande, får koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten eller förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.

24 §

Har tio år förflutit från det tillståndsbeslut vunnit laga kraft eller har dessförinnan förhållandena ändrats väsentligt, kan koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.

Har tio år förflutit från det att ett tillståndsbeslut har vunnit laga kraft, får koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.

Redan dessförinnan får sådana villkor föreskrivas av nämnden efter vad som är skäligt, om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt eller om användningen av ny process- eller reningsteknik i verksamheten skulle medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt.

Om särskilda skäl föreligger, kan nämnden efter utgången av tid som anges i första stycket även ompröva tillstånd att utsläppa avloppsvatten i visst vattenområde.

Om särskilda skäl föreligger, får nämnden efter utgången av den tid som anges i första stycket även ompröva tillstånd att släppa ut avloppsvatten i ett visst vattenområde.

28 §⁵

Har regeringen fastställt villkor för tillstånd, får koncessionsnämnden vid tillämpningen av 24, 25 eller 27 § *icke* avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen medgivit det.

Har regeringen fastställt villkor för ett tillstånd, får koncessionsnämnden vid tillämpningen av 24, 25, 27 eller 29 § *andra stycket inte* avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen *har* medgivit det.

29 §

Tillstånd förfaller, om den med tillståndet avsedda verksamheten *ej* satts i gång inom tid som föreskrivits med stöd av 18 § andra stycket.

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

Visas giltigt skäl för dröjsmål eller skulle synnerligt men uppstå genom att tillståndet förfaller, kan koncessionsnämnden förlänga ti-

Visas giltigt skäl för dröjsmålet eller skulle synnerligt men uppstå genom att tillståndet förfaller, får koncessionsnämnden förlänga ti-

⁵ Senaste lydelse 1975:461.

Nuvarande lydelse

den med högst tio år, om ansökan därom göres innan den föreskrivna tiden går ut.

Föreslagen lydelse

den med högst tio år, om ansökan därom göres innan den föreskrivna tiden går ut. *Nämnden får därvid föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.*

29 a §

Koncessionsnämndens beslut om villkor eller föreskrifter enligt 23–25, 27 § eller 29 § andra stycket andra meningen har samma verkan som ett tillståndsbeslut.

38 §

Till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen skall tillsyn utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna.

Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna utövar tillsynen av miljöfarlig verksamhet.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet.

Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som *eljest* fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som *på annat sätt* fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. *Det åligger tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelser av denna lag beivras.*

39 §

Finner tillsynsmyndigheten att olägenhet av betydelse från *allmän synpunkt* uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, kan myndigheten meddela råd och *anvisningar* om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten.

Finner *en* tillsynsmyndighet att olägenhet uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, får myndigheten meddela råd om *lämpliga åtgärder* för att motverka olägenheten.

40 §

Om tillstånd *icke* givits enligt denna lag, kan *länsstyrelsen* meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart *behövligt* för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I

Om tillstånd *inte* har givits enligt denna lag, får *en tillsynsmyndighet* meddela *ett* föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som uppenbart *behövs* för att lagens bestämmelser skall efterlevas.

Nuvarande lydelse

brådskande fall eller när *särskilt skäl eljest föreligger* får föreläggandet ges omedelbart och i *annat* fall först sedan det visat sig att rättelse *ej* kan vinnas genom råd *och anvisningar*.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar *icke länsstyrelsen* från att meddela *sådan* brådskande *föreskrift* som är *nödvändig* till följd av särskilda omständigheter.

Om tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, *kan länsstyrelsen* förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf *kan länsstyrelsen utsätta vite*.

Föreslagen lydelse

I brådskande fall eller när *det i övrigt finns särskilda skäl* får föreläggandet ges omedelbart och i *andra* fall först sedan det visat sig att rättelse *inte* kan vinnas genom råd.

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

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

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

44 a §

Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt hälsovårdsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn enligt denna lag. Sker sådan överlåtelse, skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla hälsovårdsnämnden.

45 §⁶

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot förbud som meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 § eller åsidosätter sådana bestämmelser som *avses* i 2 § fjärde stycket,

2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen meddelat enligt 10 § första stycket utan att undantag har medgivits med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket, eller

3. åsidosätter villkor eller *föreskrift* som meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 17 §, 18 §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen 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 § fjärde stycket,

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

3. åsidosätter villkor eller *föreskrifter* som *har* meddelats med stöd av 17 §, 18 § första stycket,

⁶ Senaste lydelse 1975: 461 och 727.

Nuvarande lydelse

första stycket, 19–21, 24, 25, 27 eller 41 §, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas,

dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket, dömes till böter.

47 §⁷

Har någon begått gärning som avses i 45 § första stycket 1–3, kan överexekutor meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen.

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

Efterkommes ej föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket, skall utmätningssmannen på anmodan av länsstyrelsen ombesörja att åtgärd vidtages på den försumliges bekostnad.

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

48 §⁸

Mot beslut som meddelas av statens naturvårdsverk enligt 10 § andra stycket eller av länsstyrelsen enligt 17 § andra stycket får talan ej föras.

Talan mot beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 § tredje stycket eller rörande förbud

Föreslagen lydelse

19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §,

4. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 § första stycket eller i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för prövning av en tillstånds- eller tillsynsfråga.

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

Har någon begått en gärning som avses i 45 § första stycket 1–3, kan överexekutor meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 91 § utsökningslagen (1877:31 s. 1).

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

Beslut enligt denna lag får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av hälsovårdsnämnden, och hos regeringen, om beslutet har meddelats av länsstyrelsen, koncessionsnämnden eller statens naturvårdsverk. Dock överklagas beslut om

⁷ Senaste lydelse 1975: 342.

⁸ Senaste lydelse 1975: 461.

Nuvarande lydelse

vid vite enligt 51 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Talan mot annat beslut av koncessionsnämnden, naturvårdsverket eller länsstyrelsen enligt denna lag föres hos regeringen genom besvär.

För att tillvarata allmänna intressen får naturvårdsverket föra talan mot koncessionsnämndens eller länsstyrelsens beslut i fråga om tillstånd enligt lagen, mot koncessionsnämndens beslut i fråga som avses i 41 § och mot länsstyrelsens beslut i fråga som avses i 40 § eller 43 § andra stycket.

Föreslagen lydelse

ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut om förbud vid vite enligt 51 § hos kammarrätten genom besvär. Om klagan över beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns särskilda bestämmelser i 62 §.

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

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

49 §⁹

Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag, beslut i fråga som avses i 41 § eller 43 § andra stycket och beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten eller 43 § tredje stycket blir gällande när beslutet vunnit laga kraft. I beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart.

Beslut i fråga som avses i 40 § ländes till efterrättelse omedelbart, om ej annorlunda förordnas.

Beslut i frågor om tillstånd enligt denna lag, beslut i frågor som avses i 41 § eller 43 § andra stycket och beslut enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket blir gällande när beslutet har vunnit laga kraft. I beslutet får föreskrivas att det skall gälla med omedelbar verkan.

Igångsättningsmedgivanden och beslut i frågor som avses i 40 § gäller med omedelbar verkan, om vederbörande myndighet inte föreskriver annat i beslutet.

50 §

Har länsstyrelse med stöd av 40 § första stycket eller har hälsovårdsnämnd förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att länsstyrelsens eller hälsovårdsnämndens beslut ej får

Har en tillsynsmyndighet med stöd av 40 § första stycket förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan har

⁹ Senaste lydelse 1973: 927.

Nuvarande lydelse

verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver annat.

Föreslagen lydelse

avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver något annat.

Vad som sägs i första stycket skall gälla också sådana beslut om ingripanden mot miljöfarlig verksamhet som hälsovårdsnämnden meddelar med stöd av hälsovårdsstadgan (1958:663).

Miljöskyddsavgift

52 §

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå, om en föreskrift som avses i 45 § första stycket 1–3 har överträtts och överträdelsen har medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

53 §

Miljöskyddsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen har begåtts.

54 §

Miljöskyddsavgiften skall bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen.

Kan full bevisning om storleken av de ekonomiska fördelarna inte alls eller endast med svårighet läggas fram, får miljöskyddsavgiften bestämmas till ett skäligt belopp.

55 §

Miljöskyddsavgiften får nedsättas eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger.

56 §

Frågor om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden efter ansökan av statens naturvårds-

Föreslagen lydelse

verk. Om koncessionsnämnden gäller därvid bestämmelserna i 11 och 15 §§. Dock skall vid en omröstning där lika röstetal uppstår den lindrigaste meningen gälla.

Miljöskyddsavgift får ej påföras, om ansökningen inte har delgivits den som anspråket riktas mot inom tio år från det gärningen begicks.

57 §

Föreligger sannolika skäl för att någon skall påföras en miljöskyddsavgift och kan det skäligen befaras att han genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller på annat sätt undandrar sig att betala avgiften, får kvarstad läggas på så mycket av hans lösa egendom som svarar mot skulden. Om det räcker, får egendomen i stället ställas under förbud att säljas eller skingras. Skingringsförbud får också meddelas på fast egendom som tillhör honom.

Finns lös egendom som har ställts under skingringsförbud hos tredje man, får denne förbjudas att lämna ut egendomen.

58 §

Beslut om kvarstad eller skingringsförbud meddelas av koncessionsnämnden. Frågor om kvarstad eller skingringsförbud får tas upp på yrkande av statens naturvårdsverk.

Frågor om kvarstad eller skingringsförbud skall prövas så snart det kan ske. Är fara i dröjsmål, får nämnden omedelbart besluta åtgärden att gälla till dess annat förordnas.

59 §

Då koncessionsnämnden förordnar om kvarstad eller skingringsförbud skall, om inte ansökan om miljöskyddsavgift redan har gjorts, nämnden bestämma den tid inom vilken sådan ansökan skall göras.

Föreslagen lydelse

Tiden får inte bestämmas längre än som oundgängligen behövs.

Är den utsatta tiden otillräcklig, får nämnden medge förlängning av tiden, om framställning om detta görs före tidens utgång.

60 §

Har inte inom den tid som avses i 59 § ansökan kommit in till koncessionsnämnden och har inte heller framställning om förlängning av tiden gjorts eller förekommer inte längre skäl för kvarstad eller skingringsförbud, skall åtgärden omedelbart hävas. Då nämnden avgör frågan om påförande av miljöskyddsavgift, skall nämnden samtidigt avgöra om säkerhetsåtgärden fortfarande skall bestå. Nämnden får också i samband med beslut om miljöskyddsavgift förordna om sådana säkerhetsåtgärder.

61 §

Finner koncessionsnämnden att kvarstad bör läggas på arrende, hyra eller annat dylikt som utgår av fast egendom, skall nämnden förordna en god man att uppbära medlen. Därvid skall nämnden också meddela den betalningsskyldige förbud att utge något till annan än den gode mannen.

Meddelas skingringsförbud på fast egendom och är det synnerlig fara att egendomen genom vanvård eller på annat sätt väsentligen försämras, får nämnden förordna en god man att förvalta egendomen. Kostnad som behövs för egendomens förvaltning utgår av allmänna medel.

I övrigt gäller om verkställande av kvarstad och skingringsförbud vad som sägs i utsökningslagen (1877:31 s. 1). Vad där är föreskrivet om pant eller borgen skall dock ej äga tillämpning.

Föreslagen lydelse

62 §

Om förfarandet vid prövning av frågor om miljöskyddsavgift gäller utöver föreskrifterna i 56–61 §§ denna lag vad som föreskrivs i 3–26 och 28–53 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291). Därvid skall vad som sägs om rätten respektive länsrätt gälla koncessionsnämnden. I stället för de i 40 § nämnda lag angivna högsta vitesbeloppen om femtusen och tiotusen kronor får koncessionsnämnden bestämma beloppen till högst femtiotusen respektive högst etthundratusen kronor.

Beslut av naturvårdsverket i frågor som gäller miljöskyddsavgiften får inte överklagas.

Naturvårdsverket får föra talan mot beslut i frågor om miljöskyddsavgift.

63 §

Miljöskyddsavgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft.

Betalas inte miljöskyddsavgiften inom angiven tid, får avgiften jämte restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivnas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

En påförd miljöskyddsavgift bortfaller i den mån indrivning inte har skett inom tio år från det att beslutet vann laga kraft.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.
2. I fråga om ansvar för gärning som har begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.
3. Bestämmelserna i 52–63 §§ tillämpas endast i fråga om överträdelser som har begåtts efter ikraftträdandet.
4. Den som efter ikraftträdandet uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor eller föreskrift som har meddelats med stöd av 10 § eller 17 § i deras äldre lydelse, döms till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

5. Har en föreskrift som avses i punkten 4 första stycket överträtts efter ikraftträdandet och har överträdelsen medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels betydande störning för omgivningen eller risk för sådan störning, skall en miljöskyddsavgift utgå. Beträffande miljöskyddsavgiften gäller i övrigt bestämmelserna i 52–63 §§.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1980-12-19

Närvarande: justitierådet Holmberg, regeringsrådet Hellner, justitierådet Persson.

Enligt lagrådet den 14 november 1980 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 30 oktober 1980 har regeringen på hemställan av statsrådet Dahlgren beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Arne Kardell.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Lagrådet:

Det till lagrådet remitterade förslaget innefattar ändringar i miljöskyddslagens system för förprovning, tillsyn och påföljder. I sistnämnda hänseende innebär förslaget bl. a. att vid överträdelser av föreskrifter, förbud och villkor som meddelats med stöd av lagen en särskild avgift, miljöskyddsavgift, under vissa förutsättningar skall kunna påföras den som utövar den miljöfarliga verksamheten.

Lagrådet finner de nu föreslagna ändringarna av miljöskyddslagen böra godtagas. Införandet av möjligheten att uttaga miljöskyddsavgift som en förstärkning av påföljdssystemet vid överträdelser av lagen möter ingen erinran. Den nya sanktionsmöjligheten torde kunna medverka till att icke önskvärda störningar av miljön förebyggs.

I fråga om ordningen för provningen av frågor om uttagande av miljöskyddsavgift och de särskilda bestämmelserna i övrigt i förslaget får lagrådet anföra följande.

40 och 44 a §§

Lagrådet:

De ändringar i bestämmelserna om tillsyn som skall göra det möjligt för kommunerna att från länsstyrelserna överta tillsynsuppgifter att fullgöras av hälsovårdsnämnderna syftar till att åstadkomma – förutom en effektivisering av tillsynen – ”en klar ansvarsfördelning på det sättet att det alltid skall vara helt klart vilken myndighet som har det formella tillsynsansvaret när det gäller varje enskild miljöfarlig verksamhet och därmed förstahandsskyldigheten att ingripa när så erfordras” (s. 32 i remissprotokollet). Den föreslagna lagtexten i 44 a § svarar väl mot vad föredragande departementschefen sålunda uttalat. Paragrafen talar nämligen om att länsstyrelsen får ”överlåta” åt hälsovårdsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn, och

specialmotiveringen till paragrafen uppehåller sig till yttermera visso vid frågan i vilken omfattning tillsynsuppgifter kan delegeras till hälsovårdsnämnd. Enligt vanliga regler för delegation medför denna att delegatorganet blir ensamt kompetent på delegationsområdet och att befogenhet för det delegerande organet att ingripa i ett enskilt ärende förutsätter ett återtagande av delegationen. Överlåtelse av tillsyn enligt 44 a § leder följaktligen enligt det sagda till att länsstyrelsens befogenhet upphör i samma mån som hälsovårdsnämnden tilläggs kompetens.

I specialmotiveringen till 40 § förekommer emellertid vissa uttalanden som inte är förenliga med vad nu anförts om innehållet i 44 a § och effekterna av en delegation. Det uttalas sålunda att den regionala och den lokala tillsynsmyndighetens befogenhet att ingripa "formellt" kommer att vara lika omfattande och sammanfalla i ett enskilt tillsynsärende men att "huvudregeln" bör vara att den myndighet bör ingripa som har ansvaret för tillsynen över den anläggning som är aktuell. Om det i den allmänna motiveringen angivna syftet att åstadkomma en klar ansvarsfördelning skall nås kan enligt lagrådets mening endast gälla den ordning som 44 a § anvisar enligt sin ordalydelse och som ansluter till vedertagen ordning vid delegation. Remediet vid fall av passivitet av en hälsovårdsnämnd får i enlighet härmed vara återtagande av delegationen – något som f. ö. alltid måste vara möjligt om tillsynen skall vara säkrad – och ingripande av länsstyrelsen såsom på nytt primärt ansvarig tillsynsmyndighet.

Delegation av tillsynsuppgifter till hälsovårdsnämnd skall enligt vad som anförts i remissprotokollet till 44 a § inte förutsätta att länsstyrelsen vid prövning funnit att kommunen har resurser och kompetens för tillsynen. Den kommun som vill lägga tillsynsansvar på sin hälsovårdsnämnd skall i stället själv svara för att det finns resurser och kompetens. Den tänkta ordningen synes innebära att länsstyrelsen aldrig skall kunna – på skäl som hänför sig till saken – avböja en framställning från en kommun om överlåtelse av tillsynsuppgifter och heller aldrig kunna återta en genomförd delegation. Lagrådet kan inte finna att något skäl anförts för att på detta område, där en förbättring av tillsynen eftersträvas, inte upprätthålla det vanliga kravet på lämplighet hos förvaltningsbeslut i de hänseenden, där rättslig bundenhet inte är för handen.

52, 54 och 55 §§

Lagrådet:

Förutsättningarna för att miljöskyddsavgift skall utgå är att en överträdelse, som objektivt sett utgör en brottslig gärning enligt 45 § första stycket 1–3, har ägt rum samt att överträdelsen har medfört å ena sidan ekonomiska fördelar för utövaren av den miljöfarliga verksamheten och å andra sidan betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Att en överträdelse har skett torde det i regel inte möta några problem

att konstatera. Inte heller behöver det i allmänhet möta några större svårigheter att konstatera förhandenvaron av de andra två förutsättningarna. Att betydande störningar uppkommit eller riskeras framgår ofta omedelbart vid en besiktning på platsen eller av företagna mätningar och kontroller. Och att den som gjort det otillåtna utsläppet haft ekonomisk fördel därav på det ena eller andra sättet kan i de flesta fall antas på goda grunder utan närmare undersökningar.

Frågan om de ekonomiska fördelarna blir mer komplicerad när det gäller att tillämpa 54 §. Miljöskyddsavgiften skall enligt denna paragraf i första hand bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen. Häri framträder det grundläggande syftet med avgiften: genom den skall den som begått överträdelsen berövas de ekonomiska fördelarna av denna.

I remissprotokollet har, både i den allmänna motiveringen och i anslutning till 52 och 54 §§, närmare utvecklats synpunkter på frågan hur den ekonomiska fördelen skall beräknas. Som en grundläggande formel har angivits (s. 42) att fördelen utgörs av en uppskattad skillnad i förmögenhetsställning mellan den situation som har uppkommit genom överträdelsen och den som skulle ha rått om överträdelsen inte hade skett. Det kan ifrågasättas om denna formel, som tydligen hämtats från det skadeståndsrättsliga området, ger någon ledning för bedömningen i alla de situationer som här är i fråga. För att uppskatta vilken vinst den skyldige kan ha av ett otillåtet utsläpp torde det knappast komma i fråga att göra en närmare utredning om företagets ekonomiska utveckling dels i det verkliga förloppet och dels i ett hypotetiskt alternativ. Alltför många svårutredda faktorer kan inverka på det ekonomiska utfallet av ett företags verksamhet för att någon tillförlitlig beräkning skall kunna ske på denna väg. I stället torde man som regel få stanna vid mera omedelbara bedömningar av inbesparade kostnader o. d. faktorer. Att detta får antas vara tanken bakom förslaget framgår av de exempel som ges och av det resonemang som förs om de skattemässiga konsekvenserna av att miljöskyddsavgift betalas (s. 45).

Det nu anförda kan belysas med några typfall. Om någon bygger ut en befintlig anläggning eller ändrar driften vid en anläggning i strid mot förprövningsplikten och det sker ett utsläpp som medför betydande störning torde ett fastställande av miljöskyddsavgift aktualiseras när utsläppet har kommit under kontroll antingen genom frivilliga åtgärder från företagarens sida, vilka godtas från miljöskyddssynpunkt, eller genom föreskrifter som meddelas i tillsynsväg eller av koncessionsnämnden. Vid bedömandet av de ekonomiska fördelarna har man då en fast utgångspunkt i kostnaderna för de åtgärder som utförts eller ålagts. Samma resonemang kan i och för sig föras när det gäller nyanläggningar av förprövningspliktiga företag. I sådana fall är emellertid, såsom antytts i remissprotokollet, utsiktarna betydligt större att kunna upptäcka överträdelsen och ingripa med förelägganden och förbud innan något utsläpp har hunnit ske.

Ett annat typfall av överträdelser är att någon åsidosätter meddelade villkor och åstadkommer ett utsläpp med betydande olägenheter som följd. Även här får man räkna med att det förr eller senare sker ett ingripande mot det otillåtna utsläppet, om inte företagaren självmant vidtar godtagbara åtgärder, och kostnaderna för de anordningar som avkrävs honom kan då läggas till grund för uppskattningen av de ekonomiska fördelarna av utsläppet. En ekonomisk vinst kan han också ha gjort genom att inbespara driftskostnaderna för en reningsanordning som han underlåtit att utnyttja. Om det går att visa att företagaren haft någon ytterligare fördel av överträdelser, t. ex. att den gett honom ekonomisk möjlighet att göra en vinstgivande affär, torde också detta böra beaktas. Det säger sig emellertid självt att man här i regel torde stöta på oöverkomliga utredningssvårigheter.

Miljöskyddsavgift skall enligt förslaget – på skäl som i och för sig får anses godtagbara – kunna påföras även om det otillåtna utsläppet beror på en ren vådahändelse, t. ex. att ett reningsfilter gått sönder utan någons förvållande. Om företagaren då handlar lojalt och stoppar driften eller vidtar behövliga motåtgärder så snart felet upptäcks torde det, såsom även framhållits i remissprotokollet, knappast bli aktuellt med någon miljöskyddsavgift. Även om utsläppet hinner orsaka olägenheter är det svårt att se att företagaren skulle kunna dra någon ekonomisk fördel av händelsen, särskilt om kostnaden för reparation av skadan avräknas. Om han däremot utnyttjar situationen och låter utsläppet fortsätta sedan felet upptäckts och bort åtgärdas bör bedömningen i princip bli densamma som i det fallet att ett otillåtet utsläpp skett medvetet från början.

Det anförda torde ge vid handen att bestämmandet av miljöskyddsavgiften ofta får grundas på en bedömning av vilka reningsanordningar och andra åtgärder som enligt miljöskyddslagens regler skäligen kunnat krävas av den som begått överträdelser. Eftersom avgiften kommer att fastställas i efterhand bör bedömningen då vanligen kunna bygga på de faktiska förhållandena att vissa föreskrifter och villkor fastställts av tillsyns- eller provningsmyndigheter. I huvudsak blir det alltså fråga om bedömningar från fall till fall inom ett brett fält av olikartade företeelser och det är enligt lagrådets mening godtagbart att man valt att inte binda de myndigheter som har att handlägga avgiftsfrågorna med närmare regler för provningen.

Det kan också tänkas fall då man inte kan åstadkomma en någorlunda tillförlitlig beräkning av de ekonomiska fördelarna av en överträdelse. Ett exempel är det tidigare berörda att en överträdelse på goda grunder kan antas ha möjliggjort vinstgivande dispositioner som inte går att utreda närmare. Ett annat är att en anläggning utförs och drivs i strid mot gällande förprovningsskyldighet och att verksamheten förbjuds av myndigheterna sedan förhållandet uppdagats. Företaget har kanske inte alls drivits med någon förtjänst under denna tid och i varje fall kan det förtida driftstoppet innebära ett betydande företagsekonomiskt bakslag. Det är möjligt att man i en sådan situation, trots att anläggningen aldrig skulle ha tillåtits vid en

förprovning, får göra en beräkning av vilka reningsanordningar som skulle ha krävts, när nu anläggningen trots allt finns till. Men om inte heller detta anses ge ett tillfredsställande resultat finns som en andrahandsutväg den i andra stycket av 54 § intagna skälighetsregeln. Dess förebild torde vara 35 kap. 5 § rättegångsbalken. Lagrådet anser att regeln är behövlig och ändamålsenlig. Dess innebörd blir dock tydligare om den formuleras om så att orden "får miljöskyddsavgiften bestämmas" byts ut mot "uppskattas fördelarna".

Omständigheterna i ett enskilt fall kan vara sådana att det framstår som alltför hårt mot den som begått överträdelsen att påföra honom en avgift som fullt ut motsvarar de ekonomiska fördelarna. Den föreslagna 55 § ger då möjlighet att bestämma ett lägre belopp än som motsvarar fördelarna eller att avstå från att fastställa något belopp. Avsikten med stadgandet är att det skall tillämpas av provningsmyndigheten i avgiftsärendet. Det kan alltså inte komma i fråga att, efter det avgift har fastställts, nedsätta eller efterge avgiften med stöd av stadgandet. Denna innebörd av paragrafen framträder klarare om den ges förslagsvis följande lydelse: "Miljöskyddsavgiften får sättas under vad som följer av 54 § eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger."

56 §

Lagrådet:

Frågan vilken myndighet som skall handha provningen av frågor om miljöskyddsavgift har i förslaget lösts så, att uppgiften lagts på koncessionsnämnden. Koncessionsnämnden har en sådan sammansättning att nämnden är väl kvalificerad för uppgiften. Av betydelse för ställningstagandet till förslaget är emellertid också att reglerna för handläggningen av ärenden om miljöskyddsavgift är så utformade att rättssäkerhetsintressena blir tillgodosedda. I detta avseende föreslås, såsom framgår av 62 §, att förvaltningsprocesslagens bestämmelser skall bli tillämpliga i stället för de förfaranderegler som enligt miljöskyddslagen gäller för nämndens handläggning av hittillsvarande uppgifter. Vad här föreslagits synes, såsom lagrådet närmare utvecklar under 62 §, godtagbart. Med hänsyn till det anförda och då den föreslagna ordningen även i övrigt synes ändamålsenlig för handläggningen av nu förevarande ärenden finner lagrådet sig böra godtaga att provningen får ankomma på koncessionsnämnden.

Väckande av talan om påförande av miljöskyddsavgift skall ankomma på naturvårdsverket. Enligt vad föredragande statsrådet uttalar skall naturvårdsverket vara skyldigt att väcka talan så snart de i den allmänna motiveringen angivna förutsättningarna föreligger. Det tilläggs att någon lämplighetsprovning huruvida avgiftstalan bör väckas inte får ske.

Naturvårdsverket har givetvis att, innan talan väckes, för sin del ta ställning till om överträdelse enligt vad som sägs i 52 § föreligger och om överträdelsen medfört ekonomiska fördelar för den som utövar verksam-

heten och betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Något hinder för naturvårdsverket att vid övervägandet av om talan skall väckas beakta även sådana särskilda omständigheter som enligt 55 § kan medföra att miljöskyddsavgift efterges föreligger inte enligt den utformning bestämmelserna om miljöskyddsavgift fått i förslaget. Det kan knappast heller finnas något starkt intresse av att talan väcks i fall då enligt verkets mening miljöskyddsavgift skall efterges.

Om emellertid avsikten är att naturvårdsverket inte skall ta hänsyn till vad som sägs i 55 § när frågan, huruvida talan skall väckas, övervägs, torde en uttrycklig bestämmelse härom böra meddelas. En sådan bestämmelse upptas lämpligen i första stycket av 56 §, som därvid förslagsvis kan ges följande lydelse: "Frågan om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden på talan av statens naturvårdsverk. Naturvårdsverket skall väcka talan om de i 52 § angivna förutsättningarna för att miljöskyddsavgift skall utgå föreligger. Talan väcks genom ansökan. Om koncessionsnämnden gäller vid prövningen bestämmelserna i 11 och 15 §§. Dock skall vid omröstning där lika röstetal uppkommer den lindrigaste meningen gälla."

Enligt den i andra stycket av 56 § upptagna preskriptionsbestämmelsen får miljöskyddsavgift inte påföras om ansökningen inte har delgivits den mot vilken anspråket riktats inom tio år från det gärningen begicks. Vad som åsyftas med uttrycket "gärningen begicks" framgår ej klart av remissen. Enligt förslaget skall miljöskyddsavgift kunna påföras även vid vådahändelser. Sådana kan knappast karakteriseras som gärningar. I 52 § betecknas de förfaranden och händelser som kan föranleda påförande av miljöskyddsavgift som överträdelser: en föreskrift, ett förbud eller ett villkor som avses i 45 § första stycket 1-3 skall ha överträtts. I enlighet härmed borde, om den grundläggande omständighet som överträdelserna utgör skall vara utgångspunkten för beräkningen av preskriptionstid, uttrycket "gärningen begicks" utbytas mot "överträdelserna skedde".

Utgångspunkten skulle med en sådan avfattning av stadgandet bli densamma som gäller för beräkning av åtalspreskription beträffande brott enligt 45 § första stycket 1-3. I det enskilda fallet torde beräkningen av preskriptionstiden för påförande av miljöskyddsavgift få ske enligt de allmänna principer som tillämpas i fråga om åtalspreskription. Av betydelse blir därvid arten av den föreskrift som överträdelserna gäller: beaktas får huruvida överträdelserna innebär ett handlande eller en underlåtenhet och om överträdelserna skall anses fortgå sedan föreskriften först överträdde.

Med uttrycket "gärningen begicks" i den föreslagna lagtexten kan emellertid ha avsetts att beakta att det för att miljöskyddsavgift skall påföras inte är tillräckligt att en föreskrift överträtts. För påförande av avgift förutsättes därutöver att överträdelserna medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten och betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Det händelseförlopp som

kan föranleda att miljöskyddsavgift påföres har alltså inte utspelats förrän de ekonomiska fördelarna och miljöstörningarna, eller risken, uppkommit. Man kan jämföra med brott, vilka för sin fullbordan förutsätter att viss verkan inträtt. Preskriptionstid för sådant brott räknas från det verkan inträdde (35 kap. 4 § BrB). I detta sammanhang kan även uppmärksammas det till lagrådet nu remitterade förslaget till ändring i brottsbalken, som upptar stadgande om straff för miljöbrott. I förslaget har, i syfte att utgångspunkten för beräkning av preskriptionstid för miljöbrott skall förskjutas till en senare tidpunkt än då själva handlingen företogs, eftersträvat att utforma brottsbeskrivningen så att den omfattar även det fall att viss effekt inträtt.

Det kan med hänsyn till det nu anförda finnas anledning att preskriptionstid för påförande av miljöskyddsavgift inte skall börja löpa innan förutsättningar för påförandet föreligger. Enligt lagrådets mening talar goda skäl för en sådan ordning. Den leder emellertid till att preskriptionstid i vissa fall kan komma att börja löpa först efter en mycket lång tid.

Skall preskriptionstiden beräknas på sätt nu angivits bör lydelsen av andra stycket i 56 § jämkas. Bestämmelsen torde böra avfattas så att preskription inträder om ansökningen inte har delgivits den som anspråket riktas mot inom tio år från det de i 52 § angivna förutsättningarna för påförandet inträtt.

Persson är skiljaktig såvitt framgår av följande yttrande:

Koncessionsnämnden är en förvaltningsmyndighet. Förfarandet vid nämnden regleras i miljöskyddslagen och miljöskyddskungörelsen. Dessa regler suppleras av bestämmelser i förvaltningslagen. Utmärkande drag i förfarandet är att nämnden med mycket begränsade undantag håller offentliga sammanträden och besiktningar på platsen för de företag som prövas, att förhandlingarna inför nämnden sker i tämligen fria former och att nämnden har ett eget utredningsansvar i ärendena. Den ordning som nu föreslås för handläggningen av frågor om miljöskyddsavgift innebär att nämnden i dessa ärenden kommer att fungera som en domstol. Nämnden skall sålunda, till skillnad från vad som gäller för dess verksamhet i övrigt, kunna höra vittnen och sakkunniga på ed, förelägga och även döma ut viten till betydande belopp, döma till böter för rättegångsförseelser, besluta om editionsförelägganden mot parter och andra, förordna om säkerhetsåtgärder etc.

Enligt min mening är koncessionsnämnden genom sin sammansättning och sin förtrogenhet med bedömningar av den art som kan antas komma i fråga i avgiftsärenden väl skickad att handlägga sådana ärenden. Men jag kan inte inse att det är vare sig behövt eller lämpligt att förvandla nämnden till en specialdomstol för handläggningen av avgiftsfrågor. Följden av denna ordning blir att nämnden kommer att uppträda i olika uppbyggelseformer inom skilda sektorer av sin verksamhet, dels som domstol i

avgiftsärenden och dels som förvaltningsmyndighet med helt andra handlägningsformer i övriga ärenden. Det märkliga i denna ordning accentueras av att det också inom den sistnämnda gruppen förekommer ärenden som principiellt sett inte skiljer sig från avgiftsärendena. Jag tänker på de fall där naturvårdsverket inför nämnden för talan mot en företagare om förbud eller åläggande av nya eller strängare skyddsåtgärder. Det kan mycket väl tänkas att ett sådant ärende handläggs samtidigt med ett avgiftsärende mot samme företagare.

Det kan också ifrågasättas om förslaget är förenligt med den sedan länge tillbaka och särskilt i samband med tingsrätts- och fastighetsdomstolsreformen tillämpade principen att inte inrätta specialfora om inte starka skäl av speciell art talar för detta. I varje fall bör avsteg från den principen föregås av mer ingående överväganden, innefattande en undersökning av alternativa lösningar, än som har skett i detta lagstiftningsärende.

Förslaget har närmast motiverats med rättssäkerhetsskäl. Vad man därvid tänkt på är tydligen de företagare och andra som kan bli påförda avgift. Men samma argument kan med visst fog åberopas av dem som blir föremål för förbudstalan och liknande ingrepp enligt miljöskyddslagen. Och så småningom kanske också enskilda och organisationer som uppträder på den skadelidande sidan i tillståndsärenden ställer frågan varför inte också deras rättssäkerhet väger lika tungt och motiverar en domstolsmässig behandling av deras angelägenheter. En utveckling mot en formalisering av koncessionsnämndens arbetsformer också i tillståndsärenden kan inte vara önskvärd.

Enligt min mening kan nämnden väl klara den nya uppgiften inom ramen för det nuvarande beprövade handläggningssystemet utan att det behöver innebära någon risk för rättssäkerheten (jfr också miljöskyddsutredningens förslag s. 185 f). Såsom framgår av vad som i remissprotokollet och av lagrådet anförts i anslutning till reglerna om avgiftens bestämmande kan antas att det i avgiftsärendena i stor utsträckning kommer att bli fråga om bedömningar av samma art som sker i andra miljöskyddsärenden. De enda avvikelser från de vanliga förfarandereglererna som kan vara motiverade är att en särskild omröstningsregel på sätt som föreslagits tillämpas, att ersättning för sakkunnig som utses av nämnden bör utgå av allmänna medel och möjligen att det bör föreskrivas att nämnden skall vara bunden av parternas yrkanden. Däremot ser jag ingen anledning att jämka på regeln om nämndens ansvar för att utredningen blir fullständig. Den hänvisning som i den delen i förslaget görs till 8 § första stycket förvaltningsprocesslagen innebär knappast något annat. Även sistnämnda stadgande avser en officialprövning, och att nämnden inte har anledning ägna mer möda åt ett avgiftsärende än "dess beskaffenhet kräver" är självklart. Jag menar också att miljöskyddslagens regel om att sammanträde med parter och besiktning i princip bör hållas är lämplig för avgiftsärendenas del. I detta avseende är förslaget inkonsekvent, eftersom man samtidigt som

rättssäkerhetsaspekterna betonas föreslår att nuvarande förfarande ersätts med en ordning som innebär att förfarandet som huvudregel skall vara skriftligt. Beträffande säkerhetsåtgärderna får jag hänvisa till vad som anförs under 57–61 §§.

En parallell som ligger nära till hands är statens va-nämnd. Den handlägger mål enligt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt mål enligt lagen om fjärrvärmeanläggningar. Nämnden är en förvaltningsmyndighet (prop. 1971:176 s. 51 och 1975/76:149 s. 86) utan de vittgående domstolsmässiga befogenheter som nu föreslagits för koncessionsnämnden men handlägger trots detta inte bara rent va-rättsliga frågor utan också frågor av allmänrättslig art, såsom frågor om ogiltighet av avtal och tolkning av avtal samt skadeståndsskyldighet. Nämndens beslut överklagas till Svea hovrätt i dess egenskap av vattenöverdomstol.

Lagtekniskt kan vad jag nu förordat lösas så att i 56 § efter den första meningen införs regler av innebörd att beträffande förfarandet vid koncessionsnämnden tillämpas vad som i allmänhet gäller för nämnden med de avvikelser som ovan berörts, dvs. i fråga om omröstning, ersättning till sakkunnig och bundenhet av parternas yrkanden. Det faller av sig självt att vissa förfaranderegler i lagen inte kan få tillämpning på avgiftsärenden utan att detta behöver sägas ut, t. ex. att ansökningar skall kungöras i ortstidning.

Om man emellertid anser att frågan om miljöskyddsavgift bör handläggas i domstolsmässiga former är det enligt min mening riktigast och mest konsekvent att prövningen anförtros åt befintliga domstolar. Detta är också den vanliga ordningen i de fall då avgifter av sanktionskaraktär förekommer och prövningen av avgifterna är av mer skönsmässig karaktär eller förutsätter en bedömning av subjektiva moment. Som exempel kan nämnas varselavgift enligt lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder, vilken avgift åläggs av allmän domstol på talan av arbetsmarknadsstyrelsen, och tilläggsavgift enligt lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., som fastställs av allmän domstol på talan av allmän åklagare efter begäran av byggnadsnämnden. I de fall avgift fastställs av förvaltningsmyndighet rör det sig om avgifter av mindre ingripande karaktär vilka bestäms efter schablonmässiga grunder. Här kan nämnas byggnadsavgift och särskild avgift enligt nyssnämnda påföljdslag, där fastställandet ankommer på byggnadsnämnden, och skattetillegg enligt taxeringslagen som fastställs av den lokala skattemyndigheten. Att miljöskyddsavgiften hör till den förstnämnda, mera kvalificerade kategorin torde vara obestridligt.

Ett från kompetenssynpunkt fullt godtagbart alternativ till den i remissen föreslagna ordningen får man om prövningen anförtros åt fastighetsdomstolarna eller kanske ännu hellre vattendomstolarna. Vad först gäller vattendomstolarna så har dessa en för ändamålet lämplig sammansättning av jurister och tekniker som har erfarenhet av bedömningar av liknande

art. Det lämpliga synes då vara att avgiftsfrågorna handläggs i den ordning som gäller för brottmål enligt vattenlagen. Man får därigenom en färdig handläggningsordning att koppla på. En fördel med denna lösning är att också rättegångskostnadsfrågor kan beaktas, vilket inte är möjligt enligt det remitterade förslaget eller det av mig förordade koncessionsnämndsalternativet. Om vid det pågående arbetet med en vattenlagsreform brottmålen utmönstras ur vattenlagen kan man i stället låta målen handläggas i den ordning som gäller för andra stämningmål enligt vattenlagen.

En annan och mycket väsentlig fördel med vattendomstolsalternativet vinner man genom att målen kommer att i andra instans prövas av den för hela riket gemensamma vattenöverdomstolen, som utgörs av Svea hovrätt i den för vattenmål föreskrivna sammansättningen. F. n. handläggs vattenmålen på två av hovrättens avdelningar. Också ledamöterna i vattenöverdomstolen, som utgörs av jurister och tekniker, har den erfarenhet och sakkunskap som krävs för prövningen av frågor av förevarande typ. Vattenöverdomstolen handlägger f. ö. inte bara vattenmål utan också andra slag av fastighetsmål. Av särskilt intresse i sammanhanget är att en av avdelningarna prövar de miljöskyddsmål som fullföljs från fastighetsdomstolarna inom hovrättens domsområde. Från vattenöverdomstolen sker fullföljd till Högsta domstolen som sista instans.

Vattendomstolsorganisationen och vattenöverdomstolen torde kunna klara den nya uppgiften utan någon förstärkning. Om det remitterade förslaget genomförs krävs däremot som en minimiåtgärd att kammarrätten tillförs ledamöter med teknisk sakkunskap.

Något hinder mot att behålla naturvårdsverket som ensam behörig sökandepart också vid vattendomstolsalternativet synes inte föreligga (jfr den ovan berörda varselavgiften). En annan lösning är att talan utförs av allmän åklagare på begäran av naturvårdsverket, vilket motsvarar det system som gäller i fråga om tilläggsavgiften enligt den tidigare nämnda påföljdslagen.

Den lagtekniska lösningen blir enkel. Det torde räcka med att det i 56 § föreskrivs att frågan om miljöskyddsavgift prövas av vattendomstol på talan av statens naturvårdsverk och att beträffande behörig domstol, förfarandet och fullföljd av talan tillämpas vad som gäller om brottmål enligt vattenlagen (alternativt: andra stämningmål enligt vattenlagen. Vid detta alternativ kommer på grund av 20 § rättegångsbalkens promulgationslag vissa brottmålsregler ändå att bli tillämpliga, bl. a. i fråga om rättegångskostnader och fullföljd). Vidare krävs vissa regler i fråga om säkerhetsåtgärder (se under 57–61 §§).

Det tredje alternativet – fastighetsdomstolarna – ligger i linje med att fastighetsdomstolarna handlägger också andra mål enligt miljöskyddslagen, framför allt mål om skadestånd och andra enskilda anspråk (34 § miljöskyddslagen). Även med denna lösning får man behövlig teknisk sakkunskap i både första och andra instans. Det lämpligaste synes här vara

att samma förfaranderegler görs tillämpliga som gäller för fastighetsdomstols handläggning av andra mål enligt miljöskyddslagen. För detta behövs bara en hänvisning i den föreslagna 56 § till vad som gäller i fråga om mål om enskilda anspråk enligt miljöskyddslagen. Såsom anmärkts ovan vid vattendomstolsalternativet kommer emellertid vissa brottsmålsregler att bli tillämpliga, vilket måste anses som en fördel.

57 – 61 §§

Lagrådet:

Till säkerställande av det allmännas anspråk på miljöskyddsavgift skall enligt dessa paragrafer kvarstad eller skingringsförbud kunna tillgripas. Behovet av att ha tillgång till sådana säkerhetsåtgärder har visserligen inte närmare belysts i lagstiftningsärendet men å andra sidan är det också svårt att finna några skäl varför möjligheten till säkerhetsåtgärder inte bör stå till buds. I enstaka fall kan det vara angeläget med ingripande på ett tidigt stadium för att förhindra att vinster som gjorts på överträdelse av miljöskyddsföreskrifter görs oåtkomliga för det allmänna. Lagrådet har därför ingen erinran mot att möjlighet införs att i särskild ordning säkerställa det allmännas anspråk på miljöskyddsavgift.

De föreslagna bestämmelserna om kvarstad och skingringsförbud har hämtat sitt sakliga innehåll från rättegångsbalkens motsvarande regler. Det är tydligt att tanken är att största möjliga överensstämmelse med balkens bestämmelser om kvarstad och skingringsförbud skall föreligga. Lagrådet ansluter sig helt till denna tanke. Emellertid vill lagrådet föreslå att den förverkligas på ett enklare sätt än genom en fullständig, med rättegångsbalkens bestämmelser parallell reglering i miljöskyddslagen, nämligen genom en direkt hänvisning till dessa bestämmelser. Väljes en sådan teknik, som ju är en garanti för överensstämmelse, vinnns samtidigt att ändringar i rättegångsbalken automatiskt slår igenom i fråga om säkerställande av anspråk på miljöskyddsavgift. Denna synpunkt har omedelbar aktualitet med hänsyn till de förestående ändringarna i rättegångsbalkens regler om säkerhetsåtgärder i samband med utskökningsbalkens ikraftträdande, planerat till den 1 januari 1982, dvs. redan sex månader efter ikraftträdandet av ändringarna i miljöskyddslagen.

Ändringarna i rättegångsbalken innebär bl. a. att skingringsförbud försvinner såsom säkerhetsåtgärd samtidigt som tillämpningsområdet för kvarstad utvidgas så att kvarstad kan läggas också på fast egendom. Det synes praktiskt att vid de nu aktuella ändringarna i miljöskyddslagen utforma bestämmelserna med tanke på kvarstadsinstitutets blivande räckvidd och alltså helt förbigå skingringsförbud. Om ändringarna i miljöskyddslagen och i rättegångsbalken träder i kraft såsom planerat blir det härvid endast en fördröjning på sex månader av införandet av möjligheten att göra fast egendom till föremål för säkerhetsåtgärd i samband med anspråk på miljöskyddsavgift. Denna fördröjning torde sakna praktisk

betydelse. Lagrådet föreslår i enlighet med det anförda att miljöskyddslagens bestämmelser om säkerhetsåtgärder begränsar sig till regler om kvarstad och i detta hänseende utformas som en hänvisning till rättegångsbalken.

Enligt nu gällande ordning kan kvarstad beslutas av domstol och av överexekutor. Utsökningsreformen innebär att endast domstol kommer att ha kompetens att besluta om kvarstad. Även betalningssäkring – som företer stora likheter med kvarstad – kan beslutas endast av domstol. I remissen föreslås att kvarstad till säkerställande av anspråk på miljöskyddsavgift skall beslutas av koncessionsnämnden. Denna kommer som förvaltningsmyndighet att få en unik ställning med den föreslagna befogenheten. De principiella överväganden som föregått förslaget på denna punkt har inte redovisats i remissprotokollet.

Såsom framgår av det föregående kan det godtagas att koncessionsnämnden som förvaltningsmyndighet tillägges befogenhet att fastställa förpliktelse att erlägga miljöskyddsavgift. Samma skäl som bestämt detta ställningstagande talar för att godta nämnden såsom beslutande också i fråga om säkerhetsåtgärder. Därtill kommer intresset av att undvika att bedömningen av samma frågor – överträdelse av miljöskyddsföreskrift, betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana samt ekonomiska fördelar för verksamhetens utövare – skall göras på flera håll, vilket blir fallet om kvarstadsbeslut inte skulle få fattas av koncessionsnämnden och av instanser som överprövar dess beslut om miljöskyddsavgift. Något bättre alternativ än nämnden erbjuder sig inte enligt lagrådets mening. Lagrådet tillstyrker därför förslaget att också kvarstadsfrågor i ärenden om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden.

Den föreslagna ordningen såväl i sak som i fråga om kvarstad bygger på att teknisk och industriell sakkunskap är företrädd vid prövningen. Så är fallet vid prövning i koncessionsnämnden. Vid kammarrättens överprövning saknas emellertid denna sakkunskap. Lagrådet finner detta vara en allvarlig brist, särskilt som det kan förutses att det inte sällan kommer att vara tvistigt vilket tekniskt alternativ till vad som faktiskt förevarit som skall ligga till grund för beräkningen av den ekonomiska fördel som företaget haft av överträdelsen. Bristen bör enligt lagrådets mening botas genom att kammarrätten vid prövning av mål angående miljöskyddsavgift tillförs särskilda sakkunniga. En bestämmelse härom bör upptagas i miljöskyddslagen i anslutning till regleringen av förfarandet i ärenden om miljöskyddsavgift.

Det allmännas anspråk på miljöskyddsavgift är till sin karaktär ett betalningsanspråk. När avgiften slutligt bestämts är situationen entydigt den att staten har en fordran på den som begått överträdelsen. Även om skyldighet att erlägga miljöskyddsavgift har åtskilligt gemensamt med förverkande som påföljd för brott synes avgiftsskyldighetens karaktär av betalningsförpliktelse böra leda till att rättegångsbalkens kvarstadsbestäm-

melser vid krav på betalning för fordran skall vara de bestämmelser som tillämpas när fråga är om säkerställande av miljöskyddsavgift. Lagrådet förordar i enlighet härmed att miljöskyddslagens hänvisning till rättegångsbalken avser dess bestämmelser om kvarstad i tvistemål.

Såsom föreslås i remissen bör naturvårdsverket vara exklusivt behörigt att yrka kvarstad för miljöskyddsavgift.

Lagrådet föreslår på grund av det anförda att kvarstadsbestämmelserna i miljöskyddslagen får följande lydelse:

”Till säkerställande av anspråk på miljöskyddsavgift får koncessionsnämnden och domstol som prövar besvär över beslut angående sådan avgift på yrkande av statens naturvårdsverk förordna om kvarstad. Därvid gäller i tillämpliga delar vad i 15 kap. rättegångsbalken är föreskrivet om kvarstad för fordran.”

Persson är skiljaktig och anför:

Jag har under 56 § förordat i första hand att avgiftsfrågorna skall handläggas av koncessionsnämnden och att därvid skall tillämpas i huvudsak samma förfaranderegler som i övrigt gäller för nämnden. I andra hand har jag föreslagit att uppgiften anförtros åt vattendomstolarna eller fastighetsdomstolarna. Om man följer de senare alternativen löser sig frågan om säkerhetsåtgärder på ett enkelt sätt. Vattendomstolarna har, på grund av hänvisningen i 11 kap. 1 § sista stycket vattenlagen, befogenhet att i brottmål som de handlägger enligt vattenlagen besluta om säkerhetsåtgärder enligt 26 kap. rättegångsbalken. Såvitt gäller miljöskyddsavgiften behövs därför endast regler som dels innehåller – i stället för vad som stadgas i 26 kap. 1 § rättegångsbalken – de speciella förutsättningarna för kvarstad på förevarande område (jag utgår då från att bestämmelserna redan nu utformas med tanke på den situation som föreligger efter ikraftträdandet av utsokningsbalken och följdlagstiftningen till den), dels anger de paragrafer i 26 kap. som inte skall tillämpas (2 § andra och tredje styckena samt 3 och 4 §§), dels innehåller att kvarstad beslutas på yrkande av naturvårdsverket. Att vad som i 26 kap. sägs om åtal skall ha tillämpning på naturvårdsverkets talan i målet faller av sig självt utan särskilt påpekande. Bestämmelserna om kvarstad kan lämpligen bilda 57 §.

Skall avgiftsmålen prövas vid vattendomstol enligt reglerna för andra stämningmål än brottmål eller vid fastighetsdomstol får behandlingen av kvarstadsfrågan ske på samma sätt som i övrigt gäller för dessa domstolars befattning med sådana frågor. En hänvisning bör då göras till vad som enligt 15 kap. RB gäller i fråga om kvarstad för fordran. Det kan nämnas att enligt förslaget till ändring i rättegångsbalken i anslutning till utsokningsreformen vattendomstolarna och fastighetsdomstolarna får befogenhet att handlägga kvarstadsfrågor såväl före som efter det rättegång inletts.

Om koncessionsnämnden skall pröva avgiftsfrågorna enligt nuvarande förfaranderegler och alltså behåller sin karaktär av förvaltningsmyndighet

anser jag det uteslutet att kvarstadsfrågor skall handläggas av nämnden. Enligt nuvarande system kan kvarstad inte beslutas av andra organ än överexekutor och domstol och efter utsökningsreformens genomförande blir endast domstol behörig. Kvarstad i anslutning till avgiftsären den bör därför vid detta alternativ på vanligt sätt prövas av tingsrätt enligt de regler som kommer att gälla från ikraftträdandet av utsökningsbalken. Reglerna om miljöskyddsavgift bör även då innehålla en hänvisning till vad som enligt 15 kap. rättegångsbalken gäller i fråga om kvarstad för fordran.

Också om nämnden omvandlas till ett slags specialdomstol enligt det remitterade förslaget anser jag det bäst överensstämmande med den ordning som blir den gällande efter utsökningsbalkens ikraftträdande att kvarstadsfrågan handläggs av tingsrätt enligt reglerna för kvarstad för fordran i 15 kap. rättegångsbalken. Någon motsvarighet till det föreslagna systemet torde inte finnas. Att hänvisa till avgiftsarendenas speciella natur är knappast heller något bärkraftigt argument mot att tillämpa det normala prövningssystemet. Tingsrätterna kommer efter utsökningsreformen att få pröva kvarstadsfrågor också i andra speciella sammanhang, som kan erbjuda väl så komplicerade bedömningar, t. ex. i omfattande och invecklade patenttvister eller entreprenadvinster som skall avgöras av skiljemän.

62 §

Lagrådet:

Såsom lagrådet anfört i det föregående är det av avgörande betydelse för att koncessionsnämnden skall tilläggas kompetens att fastställa förpliktelse att utge miljöskyddsavgift och att besluta om kvarstad till säkerhet för sådan att förfarandet hos nämnden tillgodoser rättssäkerhetsintresset. I remissen föreslås att nämnden skall tillämpa reglerna för förvaltningsprocessen i inte oväsentlig utsträckning. Förfarandet i nu avsedda ärenden får härigenom en domstolsmässig prägel och kommer därför att bli ett främmande inslag i koncessionsnämndens verksamhet som förvaltningsmyndighet. Formaliseringen främjar emellertid otvivelaktigt rättssäkerhetsintresset. Lagrådet finner det konsekvent och ändamålsenligt att redan handläggningen i första instans av frågor om miljöskyddsavgift får den domstolsmässiga prägel.

Utförningen av paragrafen enligt det remitterade förslaget föranleder emellertid anmärkningen att hänvisningen till 28 § förvaltningsprocesslagen bör utgå, eftersom denna paragraf inte rör handläggningen i första instans. Vidare anmärkes att förvaltningsprocesslagens regler i 35–37 §§ blir tillämpliga utan särskild föreskrift därom i och med att kammarrätten sätts in som besvärinstans. Också hänvisningen till dessa paragrafer bör därför utgå.

I den föreslagna paragrafens tredje stycke stadgas fullföljdsrätt för naturvårdsverket. Av verkets egenskap av part med talerätt i frågor om miljöskyddsavgift följer automatiskt rätt att fullfölja talan när ett avgöran-

de gått verket emot. Stycket bör alltså utgå. Däremot bör paragrafen tillföras en bestämmelse om att talan får föras särskilt mot beslut i fråga om kvarstad.

Höjningen av maximibeloppen för viten enligt förvaltningsprocesslagen bör i mål om miljöskyddsavgift gälla oavsett i vilken instans vitesföreläggandet blir aktuellt.

I enlighet med det anförda föreslår lagrådet att 62 § – som om lagrådets förslag i fråga om kvarstad till säkerhet för miljöskyddsavgift följs skall betecknas 58 § – ges följande lydelse:

”Om förfarandet vid koncessionsnämndens prövning av frågor om miljöskyddsavgift gäller utöver föreskrifterna i 56 och 57 §§ denna lag vad som föreskrivs i 3–26, 29–34 och 38–53 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291). Därvid skall vad som sägs om rätten och länsrätt gälla koncessionsnämnden. I stället för de i 40 § nämnda lag angivna högsta vitesbeloppen om femtusen och tiotusen kronor skall i mål om miljöskyddsavgift gälla högst femtiotusen respektive högst etthundratusen kronor.

Mot beslut i fråga om kvarstad får talan föras särskilt.

Beslut av statens naturvårdsverk i frågor som gäller miljöskyddsavgift får inte överklagas.”

I anslutning till 57–61 §§ har lagrådet redovisat behovet av särskild sammansättning av kammarrätten vid prövning av mål angående miljöskyddsavgift. Sammansättningen, som får aktualitet endast vid avgöranden i sak och i kvarstadsfrågor, bör regleras i en särskild paragraf omedelbart efter förfarandereglerne. Paragrafen, som om lagrådets förslag följs får beteckningen 59 §, synes kunna utformas efter mönster i viss utsträckning av den paragraf, 165 §, i taxeringslagen som reglerar kammarrättens sammansättning vid handläggning av mål om allmän fastighetstaxering, och 13 a § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (i lydelse enligt SFS 1980:274), där sammansättningen vid handläggning av kommunalbesvärsmål är föreskriven. Lagrådet föreslår följande lydelse:

”Vid handläggning i kammarrätten av mål angående miljöskyddsavgift skall deltaga tre av rättens ledamöter, varav minst två ordinarie, samt två av regeringen för högst fem år i sänder förordnade ledamöter, varav den ene skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor och den andre erfarenhet av industriell verksamhet.

Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna

1. vid prövning av besvär över beslut som ej innebär att målet eller fråga om kvarstad avgöres,

2. vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande,

3. vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.”

En bestämmelse enligt vad nu förordats föranleder jämkning också av 11 § tredje stycket och 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna

förvaltningsdomstolar.

Lagrådet föreslår för 11 § tredje stycket följande lydelse:

”Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering och om miljöskyddsavgift finns bestämmelser i taxeringslagen (1956:623) respektive miljöskyddslagen (1969:387). Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.”

Med avseende på 12 § fjärde stycket föreslås lydelsen:

”Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering och mål om miljöskyddsavgift finns bestämmelser i taxeringslagen (1956:623) respektive miljöskyddslagen (1969:387). Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.”

Persson hänvisar till vad han anfört vid 56 § och 57–61 §§.

63 §

Lagrådet:

I paragrafen skall enligt det remitterade förslaget verkställigheten av beslut om miljöskyddsavgift regleras, varjämte upptas en preskriptionsregel med avseende på fastställda förpliktelser att betala sådan avgift.

Enligt vad lagrådet tidigare antytt kan åläggande att utge miljöskyddsavgift i vissa hänseenden jämföras med en förverkandepåföljd, varigenom vinningen av ett lagstridigt förfarande fråntages den som begått överträdelsen. I vart fall ligger det avsevärt närmare till hands att jämställa miljöskyddsavgiften med förverkande än att betrakta den som likställd med en skatt eller annan sådan betalningsskyldighet till det allmänna. Den i remissen föreslagna ordningen för verkställighet av beslut om miljöskyddsavgift inordnar emellertid verkställigheten under de för skatter gällande reglerna. Lagrådet vill förorda att verkställigheten i stället ansluts till vad som gäller för verkställighet av domstols dom, varigenom betalningsskyldighet ålagts. En sådan ordning möjliggör direkt tillämpning av utsökningsbalkens verkställighetssystem och synes stå i bättre överensstämmelse med intentionerna bakom utsökningsreformen. Direkt verkställbarhet i fråga om såväl själva beslutet om miljöskyddsavgift som beslut om kvarstad till säkerställande av anspråk på avgift nås genom att i miljöskyddslagen föreskrivs att verkställighet får ske i den ordning som gäller för domstols dom eller beslut. Någon särskild anpassning av verkställighetsreglerna till den gällande utsökningsordningen under tiden från ändringen i miljöskyddslagen till utsökningsbalkens ikraftträdande torde inte vara påkallad.

Verkställighet av beslut om miljöskyddsavgift bör handläggas som allmänt mål. I verkställighetsföreskrifter till utsökningsbalken, utfärdade med stöd av dess 1 kap. 6 §, kan den närmare regleringen härav ske.

Lagrådet föreslår att paragrafen (60 § enligt lagrådets förslag) får följande lydelse.

”Beslut om miljöskyddsavgift eller om kvarstad till säkerställande av anspråk på sådan avgift verkställs som domstols dom eller beslut.

En påförd miljöskyddsavgift bortfaller i den mån verkställighet inte har skett inom tio år från det att beslutet vann laga kraft.”

Persson hänvisar vad gäller kvarstaden till vad han anfört vid 57–61 §§.

Övergångsbestämmelserna

Lagrådet:

Genom 12 a § införs som en nyhet en skyldighet för den förprövnings-skyldige att anordna ett förberedelseförfarande innan ansökan ges in. Denna bestämmelse blir tillämplig i och med lagens ikraftträdande. En följd härav är att den som planerar att ge in en ansökan kort tid efter ikraftträdandet blir nödsakad att skjuta upp ingivandet till dess han hunnit med det föreskrivna samrådsförfarandet. Han riskerar annars att få ett föreläggande enligt det nya fjärde stycket i 13 §. Det framgår inte av remissprotokollet om det som nu berörts kan medföra några olägenheter för parter och prövningsmyndigheter. Det är naturligtvis inget som hindrar att sökanden, fastän någon skyldighet inte föreligger, anordnar erforderligt samråd redan före ikraftträdandet. Skulle det anses att den nya ordningen kommer att medföra olägenheter under ett övergångsskede kan övervägas att låta 12 a § och de härtill accessoriska reglerna i 13 § första stycket 4 och fjärde stycket inte blir tillämpliga på ansökningar som görs före en viss senare dag än ikraftträdandedagen. På detta sätt löstes övergångsproblem när det förberedelseförfarande, som utgör förebilden för det nu föreslagna, infördes i vattenlagen 1953 (se lagen 1952:235 om ändring i vattenlagen och kung. 1953:177 ang. förberedelse av vissa företag enligt vattenlagen).

Biträdes vad lagrådet föreslagit i det föregående bör i punkterna 3 och 5 ”bestämmelserna i 52–63 §§” ändras till ”bestämmelserna i 52–60 §§”.

tjänstemän anställda för den aktuella tillsynen eller att dessa tjänstemän skall ha viss utbildning eller kompetens. Med de förtydliganden som jag nu har gjort bör prövningen av frågor om överlåtelse av tillsynsuppgifter inte föranleda några problem.

Innan jag lämnar tillsynsfrågorna vill jag fästa uppmärksamheten på att den tillsynsordning som har föreslagits till en del får ses som ett provisorium. Som jag har antytt i remissprotokollet bör frågan om ett större kommunalt ansvar för miljöskyddstillsynen tas upp i samband med att ställning tas till kommande förslag om tillsynsavgifter.

Jag har ingen erinran mot vad lagrådet anfört och föreslagit vid granskningen av 52, 54 och 55 §§.

I anslutning till 56 § har lagrådet diskuterat frågan huruvida naturvårdsverket – innan talan om påförande av miljöskyddsavgift väcks – skall beakta även sådana särskilda omständigheter som enligt 55 § kan medföra att avgift efterges. Enligt min mening saknas skäl att ålägga naturvårdsverket skyldighet att väcka talan i de fall då miljöskyddsavgift enligt verkets mening bör efterges. Såsom lagrådet anmärkt lägger bestämmelserna i lagförslaget inte heller något hinder i vägen för verket att beakta sådana särskilda omständigheter som avses i 55 §.

I fråga om preskriptionsbestämmelsen i 56 § andra stycket har lagrådet föreslagit en viss jämkning. Jag kan ansluta mig till den föreslagna utformningen av lagtexten.

Jag anser att lagrådets förslag till ändring av kvarstadsbestämmelserna i 57–61 §§ innebär vissa förbättringar. Jag förordar därför att lagrådets förslag genomförs. Viss justering i texten behöver dock göras med hänsyn till vad jag i det följande föreslår i fråga om prövningen i högre instanser av mål om miljöskyddsavgift. Jag förordar sålunda att kvarstadsbestämmelserna tas upp i en paragraf som bör betecknas 57 § och ges följande lydelse.

57 §

Till säkerställande av anspråk på miljöskyddsavgift får koncessionsnämnden på yrkande av statens naturvårdsverk förordna om kvarstad. Därvid gäller i tillämpliga delar vad i 15 kap. rättegångsbalken är föreskrivet om kvarstad för fordran.

Enligt lagrådet är det en allvarlig brist att kammarrätten, som enligt det remitterade lagförslaget är överinstans i mål om miljöskyddsavgift, inte har den sakkunskap i tekniska och industriella frågor som finns företrädd i koncessionsnämnden. Lagrådet föreslår därför i anslutning till 62 § att kammarrätten vid prövningen av sådana mål får en särskild sammansättning genom att den förstärks med två sakkunniga ledamöter. Med anledning av de synpunkter som kommit fram vid lagrådsgranskningen i denna fråga föreslår jag efter samråd med chefen för justitiedepartementet och statsrådet Petri att mål om miljöskyddsavgift i andra instans bör prövas av

vattenöverdomstolen i stället för kammarrätten. Såsom har påpekats av en av lagrådets ledamöter finns i Svea hovrätt i dess sammansättning som vattenöverdomstol den erfarenhet och sakkunskap som krävs för prövning av frågor av det här aktuella slaget. Förebild till den nu föreslagna ordningen, som även innebär att avgiftsmålen i sista instans kommer att prövas av högsta domstolen, finns i lagen (1976: 839) om statens va-nämnd.

Rättsmedlet mot koncessionsnämndens beslut varigenom saken avgörs bör vara vad. Mot vissa andra beslut som är av den karaktären att de bör få överklagas särskilt bör rättsmedlet vara besvär. Fullföljdstiden bör bestämmas på det sätt som är gängse i förvaltningssammanhang, nämligen tre veckor efter den dag då klaganden fått del av beslutet. Särskild vadeanmälan bör inte krävas. I fråga om rättegången i hovrätten och högsta domstolen bör i tillämpliga delar gälla vad som föreskrivs i rättegångsbalken om tvistemål vari förlikning inte är tillåten och om besvär med vissa undantag.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört förordar jag i fråga om det remitterade lagförslaget dels att 62 § ändras och betecknas 58 §, dels att fyra nya paragrafer tas in och betecknas 59–62 §§. Paragraferna bör erhålla följande lydelse.

58 §

Om förfarandet vid koncessionsnämndens prövning av frågor om miljöskyddsavgift gäller utöver föreskrifterna i 56 och 57 §§ denna lag vad som föreskrivs i 3–6 §§, 8–26 §§, 29 §, 30 §, 31 § första stycket, 32 § och 38–53 §§ förvaltningsprocesslagen (1971: 291). Därvid skall vad som sägs om rätten och länsrätt gälla koncessionsnämnden. I stället för de i 40 § nämnda lag angivna högsta vitesbeloppen får koncessionsnämnden bestämma beloppen till högst femtiotusen respektive etthundratusen kronor.

Koncessionsnämndens beslut om miljöskyddsavgift eller om kvarstad till säkerställande av anspråk på sådan avgift verkställs som domstols dom eller beslut.

59 §

Koncessionsnämndens beslut i mål om miljöskyddsavgift överklagas hos Svea hovrätt. Målet prövas av hovrätten i dess sammansättning som vattenöverdomstol. I fråga om sådan talan gäller följande.

Koncessionsnämndens beslut som innebär ett avgörande av saken överklagas genom vad. Detsamma gäller beslut vari nämnden i samband med avgörande av saken har avgjort frågor om kvarstad eller ersättning till en part eller skyldighet för en part att utge ersättning. En särskild vadeanmälan behövs inte.

Koncessionsnämndens beslut överklagas genom besvär då nämnden har

1. ogillat invändning om jäv mot en ledamot i nämnden eller invändning om att hinder föreligger för talans prövning,

2. avvisat ett ombud eller ett biträde,

3. avvisat en ansökan om åläggande av miljöskyddsavgift,

4. avskrivit ett ärende om åläggande av miljöskyddsavgift,

5. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse inför nämnden och underlåtenhet att iaktta föreläggandet kan medföra en särskild påföljd för honom.

6. utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att iaktta föreläggande eller ådömt straff för en förseelse i förfarandet eller ålagt ett vittne eller en sakkunnig att ersätta kostnad som har vållats genom försummelse eller tredska.

7. förordnat angående undersökning av egendom eller annan liknande åtgärd.

8. förordnat angående ersättning för någons medverkan i målet eller

9. utan samband med avgörande av saken utlåtits om kvarstad eller ersättning till en part eller skyldighet för en part att utge ersättning.

Andra beslut får överklagas endast i samband med överklagande av ett beslut som innebär avgörande av saken.

60 §

Vadeinlagen eller besvärinlagen skall ha kommit in till hovrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om en vadeinlagen eller en besvärinlagen före fullföljdstidens utgång har givits in till koncessionsnämnden, hindrar detta inte att talan tas upp till prövning. Det ankommer på hovrätten att avgöra om det finns hinder mot att pröva talan.

61 §

Beträffande rättegången i hovrätten och högsta domstolen i mål om miljöskyddsavgift gäller, med nedan angivna avvikelser, i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i rättegångsbalken om tvistemål vari förlikning inte är tillåten och om besvär.

I fråga om rättegångskostnaderna gäller rättegångsbalkens bestämmelser om allmänt åtal i tillämpliga delar. Beträffande naturvårdsverket gäller i stället för bestämmelserna i rättegångsbalken om föreläggande för part och parts utevaro i tvistemål, vad som är föreskrivet för åklagare.

I stället för de i 9 kap. 8 § rättegångsbalken angivna högsta vitesbeloppen får rätten bestämma vitesbeloppen till högst femtiotusen respektive etthundratusen kronor.

62 §

Beslut av naturvårdsverket i frågor som gäller miljöskyddsavgiften får inte överklagas.

Till 58 § andra stycket har med viss redaktionell ändring flyttats den verkställighetsregel som lagrådet förordat i anslutning till 63 § i det remitterade förslaget. Verkställighet av avgifts- och kvarstadsbeslut bör handläggas som allmänt mål. Som lagrådet uttalar torde för den gällande utskökningsordningens del inte behövas någon särskild föreskrift om detta och för den kommande utskökningsbalkens del kan den aktuella frågan regleras i verkställighetsföreskrifter som regeringen meddelar. Som lagrådet påpekar behövs ingen uttrycklig bestämmelse om naturvårdsverkets rätt att överklaga koncessionsnämndens beslut i avgiftsmål när beslutet har gått verket emot.

Med anledning av bestämmelserna i 59–61 §§ vill jag framhålla att det är tvistemålsreglerna som gäller i fråga om rättsmedlet vad med undantag av att vadeanmälan inte behöver göras och att utgångspunkten för fullföljstiden beräknas på särskilt sätt enligt 60 §. Om ena parten har värdjat, har

alltså motparten möjlighet att anslutningsvädja enligt 50 kap. 2 § rättegångsbalken inom en vecka efter fullföljdstidens utgång. Med hänsyn till innehållet i 61 § saknas utrymme för tillämpning av 20 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken. Naturvårdsverket kommer alltså att företräda det allmänna också i högsta domstolen. Rättegångskostnadsregeln i 61 § medför bl. a. att om naturvårdsverkets talan ogillas, kan den mot vilken talan om påförande av miljöskyddsavgift har väckts få ersättning för sina kostnader i högre instanser till skillnad mot vad som gäller i koncessionsnämnden.

Till följd av vad jag nyss har förordat i fråga om 58 § andra stycket bör som 63 § tas upp den regel om preskription av betalningsskyldigheten för miljöskyddsavgift som i det remitterade förslaget tagits upp i 63 § andra stycket.

I anslutning till granskningen av *övergångsbestämmelserna* har lagrådet pekat på möjligheten av att den i 12 a § föreskrivna samrådsskyldigheten under en övergångstid skulle kunna föranleda olägenheter för parter och prövningsmyndigheter. Jag anser inte att några större problem skall behöva uppstå, om myndigheterna såsom jag utgår från tillämpar de nya bestämmelserna på ett praktiskt och förnuftigt sätt. Några särskilda övergångsregler i fråga om samrådsskyldigheten torde därför inte krävas.

Utöver vad som har nämnts i det föregående bör vissa redaktionella ändringar göras i det remitterade lagförslaget. Jag vill samtidigt nämna att förslag till ändring av 47 § ML nyligen lagts fram för riksdagen i prop. 1980/81:88 med förslag till handräckningslag, m. m.

Jag vill erinra om att regeringen numera i budgetpropositionen (prop. 1980/81:100) har lagt fram förslag i de anslagsfrågor som har föranletts av de resursförstärkningar som jag förordade i remissprotokollet. På jordbruksdepartementets huvudtitel (bil. 13) har föreslagits att på anslaget H 1. Statens naturvårdsverk 1 milj. kr. anvisas till en utvidgad tillsynsverksamhet och till en utbyggnad av MI-01-systemet. På kommundepartementets huvudtitel (bil. 18) har föreslagits att naturvårdsenheterna förstärks med 15 handläggartjänster för att möta de nya arbetsuppgifterna. En ytterligare förstärkning av naturvårdsenheterna sker också genom det i samma sammanhang framlagda förslaget att de 26 länshälsovårdskonsulenterna fr. o. m. kommande budgetår skall vara inordnade i naturvårdsenheterna.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att antaga det av lagrådet granskade förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) med vidtagna ändringar.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 30 oktober 1980 ..	17
1 Inledning	17
2 Allmän motivering	20
2.1 Inledande synpunkter	20
2.2 Förprovningssystemet	25
2.2.1 Allmänna synpunkter	25
2.2.2 Förprovningssystemet	28
2.2.3 Besvärsträtten	39
2.2.4 Resursfrågor	42
2.2.5 Övergångsfrågor	43
2.3 Tillsynssystemet	43
2.4 Påföljdssystemet	49
2.4.1 Allmänna synpunkter	49
2.4.2 Ändringar i ML:s straffbestämmelser	53
2.4.3 Miljöskyddsavgift	55
2.4.4 Förhållandet mellan avgifts- och brottmålsförfarande ..	61
2.4.5 Skyldighet att beivra brott mot ML	62
2.4.6 Resursfrågor	62
2.4.7 Övergångsfrågor	63
3 Upprättat lagförslag	63
4 Specialmotivering	64
5 Hemställan	91
6 Beslut	91
Bilaga 1 Nuvarande lydelse av miljöskyddslagen (1969: 387) och miljöskyddskungörelsen (1969: 388)	93
Bilaga 2 Miljöskyddsutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1978: 80) Bättre miljöskydd I	115
Bilaga 3 Miljöskyddsutredningens lagförslag	125
Bilaga 4 Remissammanställning över betänkandet Bättre miljöskydd I	139
Bilaga 5 Miljökostnadsutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1978: 43) Miljökostnader, Miljön i samhällsekonomin — kostnadsslag, kostnadsfördelning, styrmedel	390
Bilaga 6 Remissammanställning över betänkandet Miljökostnader, Miljön i samhällsekonomin	412
Bilaga 7 Det remitterade lagförslaget	437
Utdrag av lagrådets protokoll den 19 december 1980	451
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 januari 1981 ..	468
Hemställan	472
Beslut	473