

Nr 141

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387); given Sofiero den 10 augusti 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres sjukdom
enligt Dess nådiga beslut:

CARL GUSTAF

CARL LIDBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

Enligt miljöskyddslagen får vissa slag av fabriker och andra inrättningar inte anläggas utan att koncessionsnämnden för miljöskydd lämnat tillstånd. Naturvårdsverket och i vissa fall länsstyrelsen kan medge undantag (dispens) från sådan skyldighet att söka tillstånd. I propositionen föreslås att koncessionsnämnden, naturvårdsverket och länsstyrelserna skall få möjlighet att i tillstånds- resp. dispensärenden medge att vissa arbeten påbörjas fastän frågan om tillstånd eller dispens inte prövats slutligt (igångsättningstillstånd). Igångsättningstillstånd får ges endast om synnerliga skäl talar för det och det är uppenbart att tillstånd eller dispens kommer att ges.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna är tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen. I propositionen föreslås att den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig skall vara skyldig att utföra de undersökningar av verksamheten som behövs för att myndigheterna på ett riktigt sätt skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter. Tillsynsmyndighet föreslås också få rätt att föreskriva att sådan undersökning skall utföras av särskild expertis på företagarens bekostnad.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1974.

Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Härigenom förordnas i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)¹, dels att 42, 43, 45, 48, 49 och 51 §§ skall ha nedan angivna lydelse, dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 17 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a §

I ärende om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller om undantag från skyldighet att söka tillstånd till sådan verksamhet kan på ansökan beslut fattas om att vissa arbeten får påbörjas utan hinder av att ärendet icke prövats slutligt (igångsättningstillstånd). Igångsättningstillstånd får ges endast om synnerliga skäl talar för det och det är uppenbart att tillstånd till verksamheten kommer att lämnas eller att undantag från skyldighet att söka tillstånd kommer att medges.

Igångsättningstillstånd skall innehålla de villkor som skall gälla i avbidan på den slutliga prövningen.

I fråga om ansökan om igångsättningstillstånd som inges i ärende om tillstånd till miljöfarlig verksamhet gäller 13 § i tillämpliga delar. Sådan ansökan handlägges i samma ordning som ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Sammanträde och besiktning behöver dock ej äga rum. Har Konungen enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385) prövat frågan om lokalisering av verksamheten, får igångsättningstillstånd ges utan hinder av att 14 § andra stycket 1 och 2 ej iakttagits, om synnerliga skäl talar för det.

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

¹ Lagen omtryckt 1972: 782.

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

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.

45 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

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

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

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 Konungen meddelat enligt 10 § första stycket utan att undantag har medgivits med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket eller igångsättningsstillstånd har meddelats,

Nuvarande lydelse

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, eller

4. bryter mot 44 §, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

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

Föreslagen lydelse

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

4. bryter mot 44 §, 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.

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 rörande förbud vid vite enligt 51 § föres hos kammarrätten genom besvär.

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

För att tillvarataga 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 §.

Mot beslut som meddelas av statens naturvårdsverk enligt 10 § andra stycket eller av länsstyrelsen enligt 17 § andra stycket får talan ej föras. *Talan får ej i något fall föras mot beslut rörande igångsättningstillstånd.*

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 Konungen genom besvär.

För att tillvarataga 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 § och beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten blir gällande när beslutet vunnit laga kraft. I beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse

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

Nuvarande lydelse

omedelbart.

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

Föreslagen lydelse

förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart.

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 *utgå*. Talan om ersättning väckes vid fastighetsdomstol som anges i 33 §.

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 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1974.

Utdrag av protokollet över justiteärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen statsrådet på Sofiero den 10 augusti 1973.

Närvarande: ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden JOHANSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, BENGTSSON, LIDBOM.

Statsrådet Lidbom anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändringar i miljöskyddslagen (1969: 387)* och anför.

1 Inledning

Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna är tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen (1969: 387, omtryckt 1972: 782) (ML). Bestämmelser om tillsyn finns i 38—44 §§ ML. I skrivelser till Kungl. Maj:t den 15 juni 1971 och den 7 september 1972 har naturvårdsverket hemställt om kompletterande bestämmelser om tillsyn. Förstnämnda skrivelse har remissbehandlats.

Naturvårdsverket har vidare i skrivelse till Kungl. Maj:t den 8 november 1972 hemställt om ändring av ML så att koncessionsnämnden för miljöskydd, naturvårdsverket och länsstyrelserna i tillstånds- resp. dispensärende får medge att anläggning påbörjas utan hinder av att frågan om tillstånd eller dispens inte prövats slutligt (igångsättningstillstånd).

Angivna frågor har behandlats i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds Ju 1972: 36) om vissa ändringar i ML. Promemorians förslag till ändringar i ML torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

Promemorian har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av vattenöverdomstolen, socialstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), kammarkollegiet, lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, statens planverk, länsstyrelserna i Stockholm, Jönköpings, Malmöhus, Hallands, Gävleborgs och Västernorrlands län, vattenlagsutredningen, utredningen om kostnaderna för miljövården, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO) och Kooperativa förbundet (KF).

Länsstyrelsen i Malmöhus län har bifogat yttrande av Skånes handelskammare och länsstyrelsen i Gävleborgs län har bifogat yttrande av länsläkarorganisationen i länet.

I det följande behandlas frågorna om igångsättningstillstånd och om ändrade tillsynsregler i skilda avsnitt.

2 Igångsättningstillstånd

2.1 Gällande ordning

ML innehåller bestämmelser till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar, som uppkommer genom användning av mark, byggnad eller anläggning. Åtgärd eller användning som faller inom lagens tillämpningsområde kallas miljöfarlig verksamhet.

Enligt 5 § första stycket ML skall den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttä de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Andra tillåtlighetsregler för miljöfarlig verksamhet finns i 4 och 6—8 §§ ML.

Enligt 9 § ML kan den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet hos koncessionsnämnden för miljöskydd ansöka om tillstånd till verksamheten. Kungl. Maj:t har med stöd av bemyndigande i 10 § ML i stor utsträckning föreskrivit skyldighet att inhämta tillstånd (koncessionsplikt). 2 § miljöskyddskungörelsen (1969: 388, senaste lydelse 1972: 224) (MK) innehåller en uppräkningslista i 38 punkter av olika slag av fabriker och andra inrättningar som inte får anläggas utan tillstånd. Enligt 3 § MK gäller i allmänhet koncessionsplikt vid ändring av de uppräknade inrättningarna. Koncession skall sökas innan en koncessionspliktig inrättning börjat anläggas eller koncessionspliktiga ändringsarbeten påbörjats.

Enligt 17 § ML kan Kungl. Maj:t uppdra åt länsstyrelsen att pröva frågan om tillstånd beträffande visst slag av ärenden. Denna bestämmelse har inte utnyttjats. För länsstyrelsens prövning gäller bestämmelserna om ärenden som prövas av koncessionsnämnden.

Från koncessionsplikt kan naturvårdsverket enligt 10 § andra stycket ML medge undantag (dispens) efter prövning i varje särskilt fall. Dispensbeslut skall förenas med villkor om försiktighetsmått. Även länsstyrelsen kan i vissa fall medge dispens (12 § MK).

Om valet av plats för industriell eller liknande verksamhet är av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar, skall verksamhetens lokalisering prövas av Kungl. Maj:t enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385; omtryckt 1972: 775). Kungl. Maj:t har i en särskild kungörelse (SFS 1972: 781) föreskrivit

vilka slag av sådan verksamhet som skall prövas enligt 136 a § byggnadslagen. Kungl. Maj:t kan också föreskriva sådan prövning beträffande viss verksamhet. Om Kungl. Maj:t har prövat lokaliseringsfrågan är beslutet enligt 2 § andra stycket ML bindande vid prövning enligt ML. Enligt 9 § andra stycket ML får ansökan enligt ML inte upptas av koncessionsnämnden innan föreskriven prövning skett enligt 136 a § byggnadslagen.

Enligt 13 § ML skall ansökan om tillstånd vara skriftlig. Ansökan skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för bedömning av den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar. Motsvarande gäller i fråga om ansökan om dispens (20 och 24 §§ MK).

Enligt 14 § ML skall koncessionsnämnden sörja för fullständig utredning av ärende som kommer under nämndens prövning. Nämnden skall genom kungörelse bereda sakägare tillfälle att yttra sig, samråda med statliga och kommunala myndigheter samt hålla sammanträde och besiktning på platsen, om det inte är uppenbart onödigt. Nämnden kan uppdra åt sakkunniga att verkställa särskild utredning. Kostnad för sådan utredning skall betalas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. På yrkande skall nämnden fastställa ersättning för utredningen. Nämnden kan också uppdra åt en eller flera av ledamöterna att göra besiktning på platsen. Liknande bestämmelser gäller för naturvårdsverkets och länsstyrelsens prövning av dispensärende (20—24 §§ MK).

Enligt 18 § ML skall i tillståndsbeslut noggrant avges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla. Tillståndsbeslutet har i princip rättskraft. Om någon åsidosätter ett villkor och avvikelser är betydande, kan koncessionsnämnden dock efter framställning av naturvårdsverket förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet. Efter framställning av naturvårdsverket kan enligt 24 och 25 §§ ML under vissa förutsättningar omprövning ske av gällande villkor eller själva tillståndsbeslutet. Beslut om dispens har inte rättskraft. Dispens kan återkallas och med dispensen förenade villkor kan ändras, om förhållandena påkallar det.

Enligt 45 § ML kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att iaktta av Kungl. Maj:t föreskriven koncessions- eller anmälningsplikt dömas till böter eller fängelse. Straff stadgas också för den som bryter mot förbud eller åsidosätter villkor eller föreskrift.

Beslut i dispensärende kan inte överklagas. Talan mot tillståndsbeslut av koncessionsnämnden eller länsstyrelse föres hos Kungl. Maj:t (jordbruksdepartementet) genom besvär. För att tillvarata allmänna intressen får naturvårdsverket föra talan mot tillståndsbeslut av koncessionsnämnden och länsstyrelse.

Frågor om igångsättningstillstånd behandlas i annan lagstiftning som

står ML nära. Sålunda kan vattendomstolen enligt 11 kap. 66 § 1 mom. vattenlagen (1918: 523) (VL) till särskilt avgörande ta upp frågan om företagets tillåtlighet och meddela tillstånd till erforderliga arbeten när ett företags snara genomförande är angeläget eller eljest synnerliga skäl därtill föreligger (prop. 1952: 52 s. 45—48). Sådant tillstånd meddelas i deldom och föregås av skriftväxling och huvudförhandling. Enligt 11 kap. 46 § VL kan vattenrättsdomaren i vissa fall medge provisoriska åtgärder. Sådant medgivande kan lämnas så snart ansökning i målet föreligger. Enligt 2 kap. 20 § 2 mom. VL får arbete på land inte påbörjas innan tillstånd till byggande i vatten erhållits.

Enligt kap. 8 art. 11 i gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland (se SFS 1971: 850 och 1015) får finsk-svenska gränsälvscommissionen till särskilt avgörande ta upp frågan om ett företags tillåtlighet och, om företaget finnes tillåtligt, meddela tillstånd till erforderliga arbeten. Bestämmelsen avser både byggande i vatten och åtgärd som kan medföra vattenförorening.

2.2 Departementspromemorian

Naturvårdsverket har i skrivelsen den 8 november 1972 hemställt om ändring av ML så att koncessionsnämnden, naturvårdsverket och länsstyrelserna i tillstånds- resp. dispensärende på sökandens begäran får medge att anläggning påbörjas utan hinder av att frågan om tillstånd eller dispens inte prövats slutligt. Sådant medgivande bör dock enligt naturvårdsverket kunna lämnas endast om starka skäl föreligger härför och det är uppenbart att företagets tillåtlighet inte kan sättas i fråga. Verket har inte utarbetat något förslag till lagtext.

I departementspromemorian framhålls att det är en viktig princip att den som planerar miljöfarlig verksamhet är skyldig att på ett tidigt stadium ge in ansökan om tillstånd eller dispens så att prövningen enligt ML inte kommer i efterhand eller påverkas av att arbeten redan utförts. Nuvarande koncessionsplikt bör enligt promemorian därför bibehållas. Enligt promemorian visar däremot erfarenheten sedan ML:s ikraftträdande att behov föreligger av en möjlighet att i tillstånds- eller dispensärende meddela tillstånd för sökanden att sätta igång med vissa arbeten fastän slutligt tillstånd eller dispens inte kunnat meddelas.

Enligt promemorian bör sådant igångsättningstillstånd huvudsakligen avse anläggningsarbeten och i princip inte själva reningsanordningarna eller arbeten som kan påverka eller binda dessas utformning.

Möjligheten att meddela igångsättningstillstånd bör enligt promemorian användas med försiktighet. Tillstånds- och dispensmyndigheten måste i det konkreta ärendet pröva om synnerliga skäl verkligen föreligger för att vissa arbeten skall få påbörjas omedelbart. Det måste en-

ligt promemorian vara klart att igångsättningstillståndet medför en vinst från miljövårdssynpunkt eller med hänsyn till samhällsekonomiska intressen i övrigt. Det måste vidare vara uppenbart att tillstånd eller dispens kommer att meddelas.

Frågan i vilket skede av handläggningen som igångsättningstillstånd skall meddelas bör enligt promemorian avgöras från fall till fall och med beaktande av att beslut härom innebär ett ställningstagande för att tillstånd eller dispens kommer att meddelas. Givetvis måste i de allra flesta fall de motstående intressena beredas tillfälle att yttra sig över ansökningsen, i vart fall i den del den avser begäran om igångsättningstillstånd.

Det bör enligt promemorian vara klart att igångsättningstillståndet inte innebär något ställningstagande till de slutliga villkor som skall gälla för verksamheten. Det är sökanden som begär igångsättningstillstånd och han får också stå risken för att de provisoriska villkor som meddelas kommer att ändras eller att de arbeten som påbörjas kan medföra en merkostnad vid uppfyllandet av de slutliga villkoren.

Enligt promemorian torde det vara lämpligast att inte tillåta någon särskild talan mot beslut om igångsättningstillstånd. Däremot har sökanden givetvis frihet att inte utnyttja tillståndet. Har tillståndet utnyttjats torde enligt promemorian en återkallelse av hela ansökan sakna verkan i den del som avses med igångsättningstillståndet.

Enligt promemorian är det varken behövt eller lämpligt att genom förhandsbesked reglera de förutsättningar och miljöskyddsvillkor som i stort skall gälla för anläggning av större omfattning. Någon möjlighet till sådant förhandsbesked bör därför enligt promemorian inte införas i ML. Enligt promemorian torde däremot några invändningar inte kunna riktas mot den praxis som koncessionsnämnden börjat utveckla att i delbeslut slutligt reglera viss del av den miljöfarliga verksamheten sedan ärendet i dess helhet behandlats vid sammanträde.

2.3 Remissyttrandena

Departementspromemorian har fått ett övervägande positivt mottagande vid remissbehandlingen. Samtliga remissinstanser som yttrat sig i denna del anser att behov föreligger av en möjlighet att meddela igångsättningstillstånd. Förslaget i promemorian tillstyrks eller lämnas i huvudsak utan erinran av flertalet remissinstanser.

Industriförbundet påpekar att ett igångsättningstillstånd kan vara av väsentlig ekonomisk betydelse för det aktuella företaget. Läget kan idag vara ohållbart när man för flera stora projekt inte har möjlighet att låta pröva alla detaljer innan vissa delar måste påbörjas. En fördröjning i sådana lägen är enligt industriförbundet inte samhällsekonomiskt försvar-

bar. *KF* framhåller att genom förslaget hänsyn kommer att vid aktuell tidpunkt kunna tas också till arbetsmarknadssynpunkter.

Några remissinstanser, som i och för sig godtar förslaget, framhåller att förslaget dock är ägnat att inge vissa betänkligheter. *Vattenöverdomstolen* påpekar att det är en grundläggande tanke i miljöskyddslagstiftningen att miljöfarliga företag inte skall få anläggas förrän alla villkor som skall tillgodose miljövärdens intresse fastställts. Man kan enligt *vattenöverdomstolen* inte bortse från risken att en företagare, i förlitan på möjligheten att snabbt få ett igångsättningstillstånd, dröjer med att ge in ansökan i ärendet och underlåter så länge som möjligt att i ärendet precisera förslag till reningsanläggningar. Med det nuvarande systemet föreligger viss press på företagaren att medverka till erforderliga utredningar eller att gå med på att utföra reningsanordningar. Att i sådana fall som skall prövas enligt 136 a § byggnadslagen ha möjlighet att låta företagaren sätta igång brådskande byggnadsarbeten innan de mera detaljerade villkoren fastställts kan emellertid enligt *vattenöverdomstolens* mening anses rimligt. Inte heller i de fall som gäller utbyggnad av befintliga anläggningar och där lokaliseringsfrågan är mindre framträdande är nackdelarna med igångsättningstillstånd så påtagliga. Det är framför allt i fråga om nyetableringsfall som i sin helhet skall prövas i koncessions- eller dispensärenden som invändningar kan göras mot förslaget. Enligt *vattenöverdomstolen* framgår det dock att det i undantagsfall kan vara av praktiskt värde med en regel om igångsättningstillstånd.

Koncessionsnämnden för miljöskydd framhåller, att förbudet mot att påbörja anläggningsarbetena vid ett förprövningspliktigt industriföretag innan slutlig prövning av tillåtlighetsfrågan skett medför betydande praktiska svårigheter. Om ett företag prövats enligt 136 a § byggnadslagen framstår det enligt nämnden som onödigt stelbent att också fordra en slutlig prövning enligt ML av de mera detaljbetonade miljöskyddsvillkoren, innan anläggningsarbetena får påbörjas. Önskemålen om en snabbhandling av igångsättningsfrågan bör enligt nämnden emellertid inte leda till en underskattning av de risker och olägenheter som en sådan kan innebära. Delvis är dessa av psykologisk art. Det kan sägas att lagstiftaren kapitulerar inför svårigheterna att upprätthålla nu gällande bestämmelser, vilket enligt nämnden kan medföra minskad respekt för miljöskyddslagstiftningen i dess helhet. Härtill kommer enligt nämnden den påtagliga risken för att företagarna i förlitande på en snabbhandling av frågan om igångsättningstillstånd skall dröja längre än nödvändigt med att ge in sina ansökningar. En betydande del av olägenheterna med nuvarande ordning beror otvivelaktigt just på att ansökningarna kommer in för sent. Koncessionsnämnden anser emellertid att de praktiska motiven för en lagändring har sådan styrka att möjlighet bör införas att tillgripa den i promemorian förordade prövningsord-

ningen. Genom en restriktiv tillämpning — något som nämnden är beredd till — bör det vara möjligt att väsentligt reducera skadeeffekterna av lagändringen.

Länsstyrelsen i Stockholms län har inte något att erinra mot de föreslagna bestämmelserna, eftersom lagtextens utformning ger garantier för att möjligheten att meddela igångsättningstillstånd kommer att användas med försiktighet. Länsstyrelsen anser dock att principiella invändningar kan resas mot förslaget och förutsätter därför att utvecklingen observeras så att frågan snarast kan omprövas, om detta skulle anses påkallat. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att förslaget i stort strider mot grundförutsättningarna i ML. Eftersom igångsättningstillstånd skall lämnas först sedan motstående intressen beretts tillfälle att yttra sig synes behovet av igångsättningstillstånd vara begränsat. Länsstyrelsen finner emellertid att det i vissa fall från miljöskyddssynpunkt och ekonomisk synpunkt kan vara fördelaktigt om möjligheter att lämna igångsättningstillstånd finns. Dessa möjligheter bör enligt länsstyrelsen utnyttjas mycket restriktivt och i första hand för befintliga anläggningar och då fördelarna med en tidigare igångsättning är uppenbara. *Kommunförbundet* framhåller att behovet av förslaget får ses som ett tecken på bristande planering hos sökandena och otillräcklig kapacitet hos myndigheterna. Förslaget innebär enligt förbundet en stor risk för att en tillfällig tidspress tvingar fram ett igångsättningstillstånd till vilket viss hänsyn måste tas vid den fortsatta prövningen av miljöskyddsåtgärder. Med hänsyn till sysselsättningsproblem och andra ekonomiska frågor anser dock förbundet att förslaget bör genomföras. Möjligheten att meddela igångsättningstillstånd bör dock användas restriktivt. *Naturskyddsföreningen* anser att vissa praktiska skäl kan anföras för en möjlighet att meddela igångsättningstillstånd men finner det ändå vara betänkligt att göra avsteg från en väsentlig princip i hittills gällande miljöskyddslagstiftning. Från allmänhetens sida framstår en sådan uppmjukning av lagstiftningen som en ganska betydande minskning av de garantier som ML ger mot miljöförstöring. *Fiskeristyrelsen* ifrågasätter om det är så mycket att vinna med möjligheten till igångsättningstillstånd i dispensärende.

Några remissinstanser behandlar de i promemorian föreslagna rekvisiten för igångsättningstillstånd. *Industriförbundet* anser, att det framförs så starka krav på förutsättningarna för ett igångsättningstillstånd att det finns risk att bestämmelsen inte får önskad praktisk effekt. Förbundet anser det önskvärt med en mer tänjbar utformning av bestämmelsen än "synnerliga skäl" och "uppenbart att tillstånd kommer att lämnas". Enligt *koncessionsnämnden för miljöskydd* torde sistnämnda förutsättning endast undantagsvis föreligga i andra nyetableringsfall än sådana som prövats enligt 136 a § byggnadslagen. Även när det gäller ändringar av befintliga industrier bör enligt koncessionsnämnden igångsättnings-

tillstånd lämnas endast om inga beaktansvärda invändningar mot företagets tillåtlighet framkommer. Vid utformningen av ett igångsättningstillstånd måste enligt nämnden noga tillses att den slutliga prövningen inte föregrips genom att medgivande lämnas till arbeten som kan hindra eller fördyra den från miljövardssynpunkt lämpligaste utbyggnaden inklusive reningsförfarandet. *Vattenöverdomstolen* understryker uttalandet i promemorian att igångsättningstillstånd inte bör avse arbeten som kan påverka eller binda utformningen av reningsanordningarna. Uttalandet äger enligt vattenöverdomstolens mening giltighet också i fråga om den närmare utformningen av processtekniken. Ofta är just valet av processteknik avgörande för vilka föroreningar som kommer att släppas ut från anläggningen. *Naturvårdsverket* anser att det i vissa lägen från naturvårdssynpunkt kan vara angeläget att meddela igångsättningstillstånd avseende installation av reningsanordningar. Vissa i promemorian använda formuleringar antyder också enligt verket att igångsättningstillstånd i särskilda fall skall kunna meddelas även för sådana åtgärder.

Enligt promemorian är det sökanden som får stå risken för att de provisoriska villkor som meddelas kommer att ändras eller att de arbeten som påbörjas kan medföra en merkostnad vid uppfyllandet av de slutliga villkoren. Enligt *kommunförbundet* bör sökanden göras helt medveten om att ett igångsättningstillstånd inte innebär ett ställningstagande till de villkor för verksamheten som skall prövas i särskild ordning. *Naturskyddsföreningen* anmärker att promemorians ståndpunkt inte kommit till uttryck i lagtexten. Föreningen anser att förslaget måste ges en mer restriktiv utformning om tanken skall fullföljas. I ML bör direkt anges att de ekonomiska följderna av att arbetena påbörjats inte får åberopas som skäl för tillstånd vid slutlig prövning enligt 4—6 §§ ML. *Vattenlagsutredningen* framhåller att den i promemorian föreslagna ordningen skiljer sig från vattenlagens regler (11 kap. 66 § 1 mom.) genom att något bindande ställningstagande i fråga om slutligt tillstånd inte kommer i fråga. Denna osäkerhet om igångsättningstillståndets rättsliga innebörd är enligt utredningens mening mindre tillfredsställande och bör undanröjas. En lösning av frågan liknande den som godtagits i vattenlagen framstår som den naturligaste för tillståndsärendenas del, i synnerhet om tillståndsprövningen i vattenmål i framtiden anförtros åt koncessionsnämnden (1969. års riksdagsberättelse s. 79). För dispensärendena godtar utredningen promemorians förslag men anser det tillräckligt att erforderliga bestämmelser införs i MK.

I fråga om den handläggning som måste föregå meddelande av igångsättningstillstånd framförs några synpunkter. *Kommunförbundet* anmärker att förvaltningslagen (1971: 290) kommer att påverka handläggningstiden för ett igångsättningstillstånd och framhåller att kommunen bör höras så tidigt som möjligt innan igångsättningstillstånd meddelas. Enligt *koncessionsnämnden för miljöskydd* kan, bortsett från riks-

planefallen, igångsättningstillstånd inte förväntas förrän kungörelse skett och yttranden inkommit från berörda myndigheter m. fl. Huruvida även sammanträde erfordras, bör enligt nämnden bli beroende av innehållet i inkomna erinringar. *Vattenöverdomstolen* ansluter sig till uttalandet i promemorian att det måste bli beroende av förhållandena i varje särskilt fall i vilket skede av handläggningen igångsättningstillstånd skall kunna meddelas. Enligt *vattenöverdomstolen* får dock av allmänna regler anses följa att igångsättningstillstånd inte får ges innan motparterna haft tillfälle att yttra sig över i varje fall begäran om sådant tillstånd. Även *Naturskyddsföreningen* understryker angelägenheten av att alla berörda parter verkligen får tillfälle att göra sig hörda innan arbctena påbörjas och att en öppen diskussion får äga rum.

Enligt promemorian torde det vara lämpligast att inte tillåta någon särskild talan mot beslut om igångsättningstillstånd. Flera remissinstanser kritiserar denna ståndpunkt. *Vattenöverdomstolen*, *koncessionsnämnden för miljöskydd* och *vattenlagsutredningen* godtar promemorians lösning när det gäller dispensärenden men anser att beslut om igångsättningstillstånd som meddelas i tillståndsärende bör få överklagas. Enligt *koncessionsnämndens* mening bör beaktas att redan anhängiggörandet av ett tillståndsärende medför en betydelsefull rättsverkan, eftersom det enligt 36 § ML utgör hinder för prövning av förbudstalan vid fastighetsdomstol. Om ett av koncessionsnämnden lämnat igångsättningstillstånd inte får överklagas, blir sakägarna således förhindrade att genom talan i annan instans än nämnden söka stoppa företaget innan anläggandet påbörjats. Koncessionsnämnden anser dock att en fullföljdrätt inte torde få någon större praktisk betydelse. Enligt koncessionsnämnden följer av 49 § ML att verkställighetsförordnande kan meddelas. *Vattenöverdomstolen* framför liknande synpunkter och tillägger att det med hänsyn till de rättegångsliknande formerna för tillståndsärendenas behandling skulle strida mot vedertagna principer att inte tillåta besvärstalan mot beslut om igångsättningstillstånd. En lämplig lösning är enligt *vattenöverdomstolens* mening att medge besvärsrätt men att låta beslutet gå i omedelbar verkställighet enligt 49 § andra stycket ML. *Fiskeristyrelsen* och *Naturskyddsföreningen* anser att beslut om igångsättningstillstånd skall kunna överklagas.

Om igångsättningstillstånd har utnyttjats torde enligt promemorian en återkallelse av hela ansökan sakna verkan i den del som avses med igångsättningstillståndet. *Vattenöverdomstolen* anser att detta uttalande är oklart. Om meningen är att föreskrifter skall kunna meddelas för att motverka olägenheter från miljöskyddssynpunkt av ingrepp i naturen som genom återkallelsen inte fullföljs, har *vattenöverdomstolen* inte något att erinra mot en sådan ordning.

Några remissinstanser anför olika synpunkter i anslutning till förslaget om igångsättningstillstånd. *Fiskeristyrelsen* anser att igångsättnings-

tillstånd inte bör få meddelas i sådana fall eller under sådana villkor att eventuellt erforderliga basundersökningar försvåras. *Naturskyddsföreningen* anser att i lagtexten bör tydligare markeras, att ett igångsättningstillstånd som meddelas i efterhand inte fritar från straff för redan utförda arbeten. *Planverket* framhåller att det i byggnadslagstiftningen inte finns något institut som motsvarar igångsättningstillstånd. Den avsedda effekten med den föreslagna lagändringen kan reduceras genom exempelvis krav på detaljplaneläggning, dispensprövning och eventuella besvär. Sådana situationer kan enligt planverket undvikas, om ett nära samarbete sker mellan planmyndigheterna och de miljövårdande myndigheterna. Planverket, som regelmässigt bereds tillfälle att yttra sig i ärenden enligt ML, har konstaterat att vederbörande byggnadsnämnd i många fall inte känt till ärendet. *Naturvårdsverket* tar upp en fråga av terminologisk natur. Det har enligt verket visat sig att termen "dispens" ofta föranleder det missförståndet att därmed avses undantag från de materiella krav som ML ställer. Enligt verkets mening skulle sådana missuppfattningar motverkas om man i grundläggande resonemang angående prövningssystemet betraktar ett beslut enligt 10 § andra stycket ML snarare som ett medgivande än som ett undantag.

3 Tillsyn

3.1 Gällande ordning

Koncessionsnämnden brukar regelmässigt som ett villkor för meddelade tillstånd föreskriva att kontroll avseende verksamheten och dess verkningar i omgivningen skall ske enligt ett program som upprättas av tillståndshavaren och underställs länsstyrelsen för godkännande. Även i dispensbeslut ges regelmässigt sådana föreskrifter om kontroll. Ibland föreskrivs i tillstånds- eller dispensbeslut särskilt att besiktning skall ske sedan föreskrivna reningsanordningar utförts. ML innehåller inte någon bestämmelse om sådan besiktning (prop. 1969: 28 s. 292).

Enligt 38 § ML skall till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen tillsyn utövas av naturvårdsverket och länsstyrelserna. Till tillsynsuppgifterna hör (prop. 1969: 28 s. 222) att myndigheterna själva är aktivt verksamma för att spåra upp fall där åtgärder behövs. Vidare hör hit övervakning och kontroll av störningskällor och av att skyddsföreskrifter efterlevs. Andra betydelsefulla uppgifter är inventering och kartläggning av vatten- och luftföroreningar och störningskällor av olika slag samt planering av det allmännas insatser. *Naturvårdsverket* har enligt 38 § ML den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen skall utöva 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.

Om tillsynsmyndighet finner att olägenhet av betydelse från allmän synpunkt uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet kan myndigheten enligt 39 § ML meddela råd och anvisningar om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten. Länsstyrelsen skall enligt 28 § MK samråda med naturvårdsverket, innan länsstyrelsen meddelar råd och anvisningar.

Länsstyrelsens befogenheter att ingripa regleras i 40 § ML. Om tillstånd inte meddelats enligt ML kan länsstyrelsen enligt 40 § första stycket ML meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövligt för att ML skall efterlevas. I brådskande fall eller när särskilda skäl eljest föreligger får länsstyrelsens föreläggande ges omedelbart och i annat fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd och anvisningar.

I undantagsfall kan länsstyrelsen ingripa också mot företag som har tillstånd enligt ML. Enligt 40 § andra stycket hindrar tillståndsbeslut inte länsstyrelsen från att meddela sådan brådskande föreskrift som är nödvändig till följd av särskilda omständigheter. Tanken bakom bestämmelsen är att länsstyrelsen skall kunna meddela provisoriska bestämmelser när extraordinära förhållanden påkallar ett snabbt ingripande, t. ex. vid en snabbt uppblossande epidemi (prop. 1969: 28 s. 226). Om tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslut kan länsstyrelsen enligt 40 § tredje stycket förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

Om föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket inte efterkommes, skall utmätningsmannen på anmodan av länsstyrelsen ombesörja att åtgärd vidtages (47 § tredje stycket ML). I beslut om föreläggande enligt 40 § kan länsstyrelsen utsätta vite. Beslut i fråga som avses i 40 § länder till efterrättelse omedelbart, om inte annat förordnas (49 § andra stycket ML). Länsstyrelsen skall enligt 28 § MK samråda med naturvårdsverket, innan länsstyrelsen meddelar föreläggande.

Om tillstånd enligt ML inte har meddelats, kan koncessionsnämnden enligt 41 § ML på hemställan av naturvårdsverket förbjuda miljöfarlig verksamhet eller föreskriva försiktighetsmått. Naturvårdsverkets rätt att påkalla koncessionsnämndens prövning är beroende av att ingripandet krävs av hänsyn till allmänna intressen (prop. 1969: 28 s. 397). Endast naturvårdsverket får påkalla koncessionsnämndens prövning. Den som utsätts för olägenhet genom miljöfarlig verksamhet kan emellertid väcka talan vid fastighetsdomstol om förbud eller försiktighetsmått (se 36 § ML). Föreligger tillstånd till verksamheten kan naturvårdsverket åstadkomma ändring endast inom ramen för omprövningsbestämmelserna i 23—25 §§ ML.

Enligt 42 § ML har tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till fabrik eller annan anläggning och att göra undersökningar inom anläggningen eller tillhörande område. Om det behövs undersökning på annan plats, har myndigheten rätt att få tillträde även dit. Detta gäller inte hus, tomt eller trädgård. Endast den som äger företräda myndigheten skall ha rätt att mot anläggningsinnehavarens vilja bereda sig tillträde till anläggningsområdet. Att därvid biträde får medtagas följer av sig självt (prop. 1969: 28 s. 388). Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet kan enligt 51 § för att utreda verkningarna av verksamheten av länsstyrelse ges tillträde till annan tillhörig fastighet.

Enligt 43 § ML är den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndighet behövliga upplysningar. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 §, dömes till böter (45 § andra stycket ML).

Den som tagit befattning med tillsyn har enligt 44 § ML viss tystnadsplikt, som är straffsanktionerad (45 § första stycket punkt 4 och 46 § ML; jfr 31 § MK).

Enligt 47 § sista stycket åligger det polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsyn enligt ML.

Talan mot sådana beslut av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen varom nu är fråga föres hos Kungl. Maj:t (jordbruksdepartementet) genom besvär (48 § ML). För att tillvarata allmänna intressen får naturvårdsverket föra talan mot koncessionsnämndens beslut i fråga som avses i 41 § och mot länsstyrelsens beslut i fråga som avses i 40 §.

Gränsälvsoverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland (se SFS 1971: 850 och 1015) innehåller bestämmelser till skydd mot vattenförorening som nära ansluter till ML. Överenskommelsen innehåller också särskilda bestämmelser om tillsyn (kap. 9 art. 1—6). Överenskommelsen innebär inte någon inskränkning i den tillsyn som skall utövas enligt lagstiftningen i vardera staten.

Utöver bestämmelserna i ML gäller enligt 2 § ML om miljöfarlig verksamhet vad som föreskrives i hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning eller annan lagstiftning. Enligt 38 § hälsovårdsstadgan (1958: 663) skall hälsovårdsnämnd tillse, att erforderliga och skäliga åtgärder vidtas för att motverka vattenförorening, luftförorening, buller och andra sådana störningar inom kommunen. Enligt 62 § hälsovårdsstadgan skall anläggning för industri, hantverk eller annan näring samt upplag av varor eller avfall, anordnas och skötas så att de inte medför sanitär olägenhet. Bestämmelser om hälsovårdsnämndens hälsovårdskontroll finns i 70—82 §§ hälsovårdsstadgan. Den som fått tillstånd enligt ML kan inte på grund av bestämmelse i hälsovårdsstadgan åläggas att upphöra med verksamheten eller att vidtaga ytterligare försiktighetsmått (22 § ML). Dispensbeslut har däremot inte någon rättskraft. Hälso-

vårdsnämnd kan ingripa med förbud och förelägganden för att motverka sanitär olägenhet även om det finns ett dispensbeslut. Talan mot beslut av hälsovårdsnämnd föres hos länsstyrelsen genom besvär med fortsatt fullföljd till kammarrätten och regeringsrätten.

3.2 Departementspromemorian

Naturvårdsverket har i skrivelser den 15 juni 1971 och den 7 september 1972 framfört önskemål om kompletterande bestämmelser om tillsyn. Naturvårdsverkets förslag avser dels skyldighet för den som utövar miljöfarlig verksamhet att utföra eller låta utföra undersökningar dels rätt för tillsynsmyndighet att anlita biträde för utförande av undersökningar. Verket tar också upp frågan om ansvaret för kostnader för undersökningar som utförs av sådant biträde.

Enligt promemorian brukar i beslut om tillstånd eller dispens föreskrivas att sökanden skall svara för kontroll av den miljöfarliga verksamheten. Föreskrifterna har ett skiftande innehåll men ges ofta endast den formen att sökanden åläggs att upprätta ett kontrollprogram som kan godkännas av länsstyrelsen eller naturvårdsverket. Svårigheter att få till stånd behövliga undersökningar uppstår enligt promemorian emellertid framför allt i fråga om verksamhet som inte varit föremål för prövning. ML anvisar inte någon enkel och lämplig möjlighet för tillsynsmyndighet att gentemot en inte samarbetsvillig företagare få till stånd undersökningar av sådan verksamhet.

För att underlätta tillsynsmyndigheternas verksamhet bör enligt promemorian i ML slås fast att den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att utföra de undersökningar av verksamheten som behövs för att myndigheterna på ett riktigt sätt skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter. Undersökningsplikten bör enligt promemorian inte begränsas att avse själva utsläppet eller verksamheten i övrigt vid anläggningen utan den bör också avse verkningarna av den miljöfarliga verksamheten, exempelvis hur ett vattenområde påverkas av ett vattenförorenande avloppsutsläpp. Det är enligt promemorian av stor vikt att ett ordentligt kunskapsunderlag samlas om verkningar av olika former av miljöfarlig verksamhet. Om tillsynsmyndigheten får möjligheter att fordra sådana undersökningar kan enligt promemorian också samordning ske mellan olika verksamheter som exempelvis påverkar samma vattensystem.

Det torde enligt promemorian vara självfallet att den som enligt förslaget blir skyldig att utföra undersökningar också skall svara för kostnaderna för dessa undersökningar. Naturvårdsverket har emellertid framhållit att tillsynsmyndigheterna kan ha behov av att anlita biträde. Frågan härom blir av intresse huvudsakligen för kostnadsfördelningen mellan staten och företagaren. Tillsynsmyndighet måste enligt prome-

morian anses ha ett berättigat intresse av att kunna föreskriva att viss undersökning skall utföras inte av den som utövar verksamheten utan av fristående expertis med teknisk eller vetenskaplig sakkunskap på just det aktuella området. En bestämmelse härom bör enligt promemorian fogas till bestämmelsen om företagarens allmänna undersökningsplikt. Den som utövar verksamheten är skyldig att ersätta kostnad för sådan undersökning med belopp som tillsynsmyndigheten bestämmer. Talan mot sådant ersättningsbeslut bör enligt promemorian föras hos kammarrätten.

Möjligheten att låta särskild expertis utföra undersökningar torde enligt promemorian också kunna användas mot den företagare som inte efterkommer föreläggande för honom att utföra undersökning.

Eftersom den sakkunnige som enligt föreskrift av tillsynsmyndighet utför viss undersökning inte utövar tillsyn bör enligt promemorian bestämmelserna om rätt till tillträde utvidgas att omfatta även honom. Enligt promemorian behöver däremot bestämmelserna om tystnadsplikt inte ändras, eftersom den som utför undersökningen tar befattning med tillsyn enligt ML.

Enligt promemorian torde i allmänhet enighet kunna uppnås mellan tillsynsmyndigheten och företagaren om de undersökningar som bör ske. Då behövs inte annat än ett kontrollprogram som anger hur undersökningarna skall ske. Enligt promemorian bör liksom f. n. givetvis företagaren kunna åläggas att upprätta ett kontrollprogram. Tillsynsmyndigheten bör enligt promemorian emellertid också ha möjlighet att mot företagarens vilja kräva vissa undersökningar. För att ge eftertryck åt ett föreläggande bör tillsynsmyndighet kunna utsätta vite. Talan mot tillsynsmyndighetens beslut bör föras direkt hos Kungl. Maj:t och naturvårdsverket bör ha talerätt mot beslut av länsstyrelse. Tillsynsmyndighet bör ha möjlighet att låta beslutet gälla omedelbart.

Enligt promemorian bör i ML (22 §) anges att rättskraften hos ett tillståndsbeslut inte utgör hinder för tillämpning av de föreslagna bestämmelserna om företagarens undersökningsplikt. Äldre beslut med villkor om kontrollprogram bör enligt promemorian utgöra hinder mot att tillämpa den nya ordningen endast om beslutet haft en sådan precis utformning att frågan får anses vara rättskraftigt avgjord mellan parterna.

3.3 Remissyttrandena

Departementspromemorian har fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Förslaget i promemorian tillstyrks eller lämnas i huvudsak utan erinran av samtliga remissinstanser utom två. Förslaget avstyrks av *Skånes handelskammare*, *Industriförbundet* och två ledamöter i *utredningen om kostnaderna för miljövården* anser att frågan om lagstiftning bör anstå.

Några av de remissinstanser som ställer sig positiva till förslaget ut-

vecklar frågan om behovet och omfattningen av den föreslagna lagstiftningen. *Vattenöverdomstolen* anser att syftet med de föreslagna bestämmelserna om företagarens undersökningsplikt till väsentlig del kan tillgodoses inom ramen för gällande lag. Förslaget får därför närmast ses som ett förtydligande och — beträffande befogenheten att utsätta vite — en komplettering av nuvarande regler. *Vattenöverdomstolen*, som inte har något att erinra mot förslaget, anser att det väl kan övervägas att begränsa den föreslagna befogenheten för tillsynsmyndigheterna till sådana fall då tillstånds- eller dispensprövning inte ägt rum. Enligt *domstolen* innehåller koncessionsnämndens tillståndsbeslut alltid — i den mån särskilda kontrollanordningar inte föreskrivs i själva beslutet — föreskrift om att företagaren skall upprätta kontrollprogram som skall godkännas av länsstyrelsen eller ibland av naturvårdsverket. Det ligger enligt *vattenöverdomstolen* i sakens natur att föreskrifter i ett sådant kontrollprogram kan ändras efterhand. Företagaren har möjlighet att hänskjuta fråga om kontrollbestämmelse till avgörande av koncessionsnämnden. *Vattenöverdomstolen* anser att det inte finns något behov av att komplettera denna väl etablerade ordning med en befogenhet för tillsynsmyndighet att för koncessionsfallen föreskriva särskilda undersökningar. Det anförda gäller enligt *vattenöverdomstolen* också i fråga om dispensärenden. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* anser att den f. n. ganska vaga uppgiftsskyldigheten behöver skärpas och preciseras såvitt gäller de inte tillåtlighetsprövade företagen (jfr prop. 1969: 28 s. 227). I dessa fall kan det nämligen ibland möta särskilda svårigheter att på frivillighetens väg få till stånd ett sådant samarbete mellan företag och myndighet som utgör förutsättning för en effektiv tillsynsverksamhet. Beträffande tillåtlighetsprövade företag är enligt koncessionsnämnden behovet av ökade befogenheter för tillsynsmyndigheterna onekligen väsentligt mindre. Emellertid måste det vara ändamålsenligt att ha enhetliga tillsynsregler för all miljöfarlig verksamhet och nämnden har därför inte något att erinra mot att de nya bestämmelserna omfattar också de tillåtlighetsprövade företagen. Enligt *vattenlagsutredningens* mening bör den föreslagna undersökningsplikten betraktas som ett utflöde av den allmänna skyldigheten för var och en som utövar miljöfarlig verksamhet att vidta skäligen försiktighetsmått. Detta utesluter inte att en precisering i lagen av skyldighetens innebörd kan vara både lämplig och påkallad. Vad som anförts i promemorian ger enligt utredningen vid handen att så är fallet. Utredningen tillstyrker därför förslaget. *LRF* anser att det från samhällets synpunkt måste vara värdefullt att kunna bestämma olika föroreningskällor och ingripa mot dessa. Som en följdverkan av undersökningarna kan den enskilde få ett utgångsläge för sina eventuella skadeståndskrav vilket i och för sig kan medverka till förbättringar genom lämpliga skadeförebyggande åtgärder. Undersökningsplikten bör enligt *LRF* bli så omfattande att bedöm-

ning kan ske av verkningarna av den miljöfarliga verksamheten. *Lantbruksstyrelsen* anser att de föreslagna bestämmelserna bör få tillämpas på jordbruk endast om särskilda skäl föranleder till det. Med särskilda skäl bör enligt styrelsen i första hand avses produktion utan en areell bundenhet.

Utredningen om kostnaderna för miljövården utvecklar närmare sin positiva inställning till förslaget. Utredningen anser det angeläget att samhället får möjlighet att effektivt övervaka och kontrollera miljöfarlig verksamhet och dess effekter på miljön. Den som orsakar miljöförstöring bör svara för kostnaderna för erforderliga åtgärder. Det är enligt utredningen naturligt att detta kostnadsansvar omfattar också de undersökningar som behövs för myndigheternas tillsyn. Utredningen tillstyrker därför förslaget. Det förefaller utredningen som om kostnaderna skulle bli relativt måttliga i relation till de totala kostnaderna för miljöfarlig verksamhet. Betydande insatser från enskilda företag och kommuner torde i vissa fall bli aktuella. Det är enligt utredningen också ofrånkomligt att de samlade kostnaderna för dessa undersökningar kommer att bli av inte oväsentlig storlek.

Även *kommunförbundet* tar upp kostnadsfrågan. Med hänsyn till de stora kostnader som samhället ikläder sig för ett ökat miljöskydd betonas förbundet angelägenheten av att nuvarande erfarenheter av miljöskyddstillsynen utvärderas. I kommunerna råder stor osäkerhet beträffande vilken omfattning kommunen och dess hälsovårdsnämnd skall ge miljökontrollinsatserna vid sidan av naturvårdsverkets och länsstyrelsens tillsynsfunktioner. På flera håll fungerar inte samarbetet mellan kommun och länsstyrelse på ett rationellt sätt. Även en ofrånkomlig prioritering av miljöskyddsinsatserna talar enligt förbundet för en sådan allmän utvärdering av samhällets totala insatser för planering, åtgärder och kontroll inom miljövårdsområdet. Förbundet vill också betona nödvändigheten av att statliga styrelser görs uppmärksamma på dels kungörelsen (1970: 641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd, dels den överenskommelse som träffades i april 1972 mellan regeringen, kommunförbundet och landstingsförbundet om skatteuttaget.

Skånes handelskammare, som avstyrker förslaget, anser att behovet av tvångsmedel för tillsynens behöriga fullgörande kan betecknas som relativt obetydligt. Gällande bestämmelser har gett upphov till ett förtroendefullt samarbete mellan företagen och myndigheterna till gagn för vår miljö. Enligt handelskammarens mening bör stor försiktighet iakttas vad angår åtgärder som kan inverka negativt på detta samarbete. Myndigheterna saknar enligt gällande lagstiftning ingalunda möjligheter att komma till rätta med tredskande företag. Handelskammaren framhåller också att gällande regler är resultatet av en vid lagens tillkomst gjord, på ingående överväganden grundad avvägning mellan olika intressen på

miljövårdsområdet. Promemoriaförslaget skulle på ett betydande sätt rubba de principer som legat till grund för den gjorda avvägningen. Förslaget inger enligt handelskammaren också betänkligheter genom att ett beslut enligt de föreslagna reglerna kan drabba även en anläggning som redan tillståndsprövats.

Industriförbundet anser att frågan om lagstiftning bör anstå i avbidan på miljökontrollutredningens förslag om informationssystem i miljövården och eventuellt även i avbidan på resultatet av vattenlagsutredningens arbete. Förbundet understryker betydelsen av ett förtroendefullt samarbete mellan företagen och de ansvariga myndigheterna. Kostnaderna för den offentliga tillsynen bör enligt förbundets uppfattning ostridigt bäras av det allmänna. Detsamma gäller kostnader för t. ex. immissionsmätningar för hela regioner och recipienter, sammanställningar av uppgifter från miljöfarliga anläggningar etc. Kostnaderna för den normala, löpande kontrollen — vilka normalt är ojämförligt mycket större — skall däremot bestridas av företagen. Om tillsynsmyndigheternas reella kapacitet i dag inte är till fyllest för att effektivt uppfylla intentionerna i miljöskyddslagstiftningen får detta inte kompenseras med ett överförande av kostnader på företagen. Industriförbundet motsätter sig den utökning av lagens tillämpningsområde som det innebär att undersökningsplikt skall kunna åläggas redan om verksamheten "kan befaras vara miljöfarlig" och att undersökningsplikten alltså kan omfatta eventuella verkningar av den antaget miljöfarliga verksamheten, exempelvis recipientanalyser.

Två ledamöter i utredningen om kostnaderna för miljövården anser att konsekvenserna av förslaget, såväl för samhället i stort som för den som bedriver verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig, bör klarläggas innan slutlig ställning tas till frågan om tillsynsmyndigheternas rätt att utfärda föreläggande om undersökningar.

Enligt promemorian bör undersökningsplikten inte begränsas till en internkontroll utan den bör även avse verkningarna av den miljöfarliga verksamheten. Enligt *vattenlagsutredningen* skapas härigenom goda förutsättningar för en önskvärd kartläggning av vattenbeskaffenheten i hela recipienten. Denna kartläggning kan i sin tur bli av grundläggande betydelse för uppläggning och finansiering av framtida underhållsarbeten i recipienten. Samtidigt är det emellertid enligt utredningen av rättssäkerhetsskäl viktigt att den vars verksamhet antas vara miljöfarlig inte kan åläggas längre gående förpliktelser — t. ex. beträffande undersökningarnas geografiska omfattning — än som är nödvändigt med hänsyn till tillsynens fullgörande och motiverat av verksamhetens förmodade farlighet. Enligt utredningens mening bör den föreslagna lagtexten jämkas så att någon tvekan inte skall behöva råda härom. Enligt *utredningen om kostnaderna för miljövården* framgår det inte närmare av promemorian och tillhörande handlingar vilken inriktning och omfattning undersökningsverksamheten kan väntas få. Utredningens kontakter med myndig-

heter har bekräftat att någon praxis i dessa frågor ännu inte utbildats, beroende på att tillsynen enligt ML är i ett uppbyggnadsskede. De kontrollprogram som hittills upprättats för industrier och kommuner visar att man i vissa fall fordrar relativt omfattande insatser. I regel förutsätts också att undersökningarna, åtminstone till vissa delar, skall fortsätta under hela den tid den miljöfarliga verksamheten bedrivs. Det är enligt utredningens uppfattning också angeläget att en klar gränsdragning sker mellan denna kontroll- och undersökningsverksamhet och miljövärdsforskningen. En annan angelägen uppgift är att precisera målsättningen för tillsynen och inriktningen och omfattningen av erforderliga undersökningar. *Fiskeristyrelsen* anser att basundersökningar kan bli en nödvändig förutsättning för en skälig avgränsning av en företagares undersökningsplikt, eftersom annars ett nytt företag kan drabbas av kostnader som rätteligen redan etablerade företag bort svara för. Med hänsyn till att många miljöskadliga ämnen transporteras långa vägar i vatten eller luft torde det bli svårt att geografiskt avgränsa ett företags undersökningsplikt. När det gäller sådan avgränsning eller fördelning av undersökningar mellan olika företag, även äldre sådana, torde förhandlingsvägen via eventuellt befintliga vattenvårdsförbund ge bäst resultat.

I fråga om den i promemorian föreslagna möjligheten för tillsynsmyndighet att besluta att fristående expertis skall anlitas framförs olika synpunkter. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* framhåller att vissa industrier har en så speciell inriktning och verksamhet att särskild expertis behövs för att genomföra adekvata undersökningar. Även *länsstyrelsen i Hallands län* understryker behovet av att kunna anlita konsultföretag med branschexperter. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att bestämmelserna bör innebära skäliga garantier för att företagen inte belastas med oskäliga kostnader. Enligt länsstyrelsen har behovet härav inte tillräckligt tillgodosetts i den föreslagna lagtexten. Det ekonomiska förhållandet mellan företagaren, tillsynsmyndigheten och undersökaren har enligt länsstyrelsen inte heller kommit till tydligt uttryck. Möjligheten att fördela kostnaderna mellan flera föreningarna bör enligt länsstyrelsen också uppmärksammas. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att man kan undvika en onödig rutin om tillsynsmyndigheten först vid tvist behöver bestämma ersättning till undersökaren. *Vattenöverdomstolen* framför motsvarande synpunkt och understrykes vikten av att företagaren ges tillfälle att yttra sig innan beslut om expertis meddelas och att länsstyrelsen samråder med naturvårdsverket. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* understryker att tillsynsmyndighetens eget ansvar för tillsynen inte upphör eller minskas. De upplysningar som erhålles från tillkallad expertis, t. ex. en konsultfirma, måste alltid granskas av tillsynsmyndigheten på samma sätt som uppgifter som inkommer från vederbörande företagare. *KF* utgår från att tillsynsmyndigheterna inte fränhänder sig de övervakningsmöjligheter som föreligger. *KF* utgår vidare från

att tillsynsmyndigheten kan låta statsverket stå för viss del av beslutad ersättning om utredningsresultatet är av betydelse för det allmänna. *SHIO* tillstyrker förslaget under förutsättning att det blir fråga om en undantagsföreteelse.

Kritik mot förslaget i denna del framförs av *kommunförbundet, Industriförbundet och Skånes handelskammare*. Kommunförbundet ifrågasätter om tiden ännu är mogen för att låta tillsynsmyndighet överlåta viss del av sin tillsynsfunktion på en extern expert eller konsultorganisation. Industriförbundet anser att det inte bör få förekomma att myndigheterna förordnar om konsultmedverkan utan uttryckligt samtycke av företagaren. Sådan sakkunskap måste företagen enligt industriförbundet själva få bestämma om de skall inhämta. Handelskammaren anser att den föreslagna möjligheten bör stå öppen för tillsynsmyndigheterna endast om särskilda skäl föreligger och efter samråd mellan företag och tillsynsmyndighet.

Enligt promemorian bör i ML (22 §) anges att rättskraften hos ett tillståndsbeslut icke utgör hinder för tillämpning av de föreslagna bestämmelserna om företagarens undersökningsplikt. Mot detta förslag har kritik framförts från flera håll. *Vattenöverdomstolen* anser att det föreslagna tillägget i 22 § ML bör utgå. Rättskraften i ett tillståndsbeslut omfattar inga andra frågor än sådana som varit föremål för prövning. Om det visar sig föreligga behov av kontrollföreskrifter i något avseende som inte prövats, hindrar enligt vattenöverdomstolen 22 § inte att en sådan föreskrift meddelas. Blir det fråga om att ändra en meddelad föreskrift på grund av ändrade förhållanden eller av annat skäl kan detta enligt vattenöverdomstolen ske antingen inom ramen för tillsynsmyndighetens befattning med kontrollprogrammet eller, om föreskriften är meddelad i själva tillståndsbeslutet, med stöd av omprövningsreglerna i ML. Det föreslagna tillägget till 22 § skulle enligt vattenöverdomstolen kunna få den anmärkningsvärda konsekvensen att, om koncessionsnämnden i ett tillståndsbeslut avgjort en kontrollfråga, som är kontroversiell mellan tillsynsmyndigheten och företagaren och som parterna därför kanske begärt att nämnden skall pröva, avgörandet i den frågan endast skulle binda den ena parten, företagaren. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* framför motsvarande synpunkter och understryker att möjligheten att få vissa kontrollfrågor rättskraftigt avgjorda i samband med tillståndsprövningen har ett betydande värde, inte minst för de enskilda sakägarna som knappast kan få sina synpunkter beaktade vid kontrollprogrammets fastställande. *Skånes handelskammare* yrkar att det föreslagna tillägget i 22 § utgår och åberopar som skäl härför att det måste vara ett absolut krav att ett företag, som fått tillstånd, kan förlita sig på att det inte kan komma att åläggas ytterligare pålagor utöver de i tillståndsbeslutet angivna i vidare mån än som följer av omprövningsbestämmelserna. Samma synpunkter framförs av *Industriförbundet* och

en ledamot av länsstyrelsen i Malmöhus län medan däremot länsstyrelsens majoritet anser att en möjlighet för tillsynsmyndighet att förelägga ett redan tillståndsprövat företag viss undersökning bör accepteras. Länsstyrelsen anser emellertid att sådan undersökning bör kunna beslutas endast om särskilda skäl påkallar det. Sådana skäl torde vara att företaget skäligen kan antagas genom sin verksamhet ha förorsakat betydande olägenhet som inte förutsågs när tillstånd lämnades.

Enligt promemorian bör talan mot tillsynsmyndighetens beslut föras direkt hos Kungl. Maj:t. Enligt *koncessionsnämnden för miljöskydd* är det bl. a. med hänsyn till det nära samband som kan föreligga mellan tillsyn och tillståndsvillkor lämpligare att den som är missnöjd med tillsynsmyndighets beslut i sådan fråga äger hänskjuta denna till avgörande av koncessionsnämnden. Intill dess nämnden prövat ärendet bör kontrollen ske på sätt tillsynsmyndigheten föreskrivit. Nämnden brukar i sina tillståndsbeslut föreskriva att eventuella tvister rörande kontrollprogrammets innehåll eller tillämpning får underställas nämndens prövning. *Industriförbundet* anser att fullföljd bör ske till koncessionsnämnden. *SHIO* motsätter sig den föreslagna möjligheten att låta beslutet gälla omedelbart.

Socialstyrelsen anser att de föreslagna nya tillsynsbestämmelserna kan medföra vissa kompetenskonflikter, eftersom hälsovårdsnämnderna inte är tillsynsmyndigheter enligt ML. Det är svårt att särskilja begreppen sanitär olägenhet enligt hälsovårdsstadgan och miljöfarlig verksamhet enligt ML. Socialstyrelsen, som anser att en översyn av hälsovårdsstadgan bör ske, finner det angeläget att dessa tillsynsfrågor och begreppsdefinitioner beaktas.

4 Föredraganden

4.1 Igångsättningstillstånd

Miljöskyddslagen (ML) innehåller bestämmelser till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar, som uppkommer genom användning av mark, byggnad eller anläggning. Åtgärd eller användning som faller inom lagens tillämpningsområde kallas miljöfarlig verksamhet.

ML innehåller vissa bestämmelser om koncessionsplikt. Kungl. Maj:t kan sålunda föreskriva bl. a. att vissa slag av fabriker eller andra inrättningar inte får anläggas eller att vissa slag av inrättningar eller deras användning inte får ändras utan att koncessionsnämnden för miljöskydd gett tillstånd därtill. Har Kungl. Maj:t med stöd av 136 a § byggnadslagen prövat frågan om lokalisering av viss verksamhet är beslutet dock bindande vid den prövning som sker enligt ML. Prövningen enligt ML begränsas då till vilka villkor som skall gälla för verksamheten i fråga.

Föreskrifter om koncessionsplikt har meddelats i miljöskyddskungörelsen (MK) för olika slags fabriker och liknande inrättningar. Författningsregleringen innebär bl. a. att själva anläggandet av en koncessionspliktig inrättning resp. utförande av ändringsarbeten inte får påbörjas förrän tillstånd föreligger (prop. 1969: 28 s. 366 o. 373).

Kungl. Maj:t kan uppdra åt länsstyrelsen att pröva frågan om tillstånd beträffande visst slag av ärenden. Denna bestämmelse har hittills inte utnyttjats.

Naturvårdsverket kan medge undantag (dispens) från skyldigheten att söka koncession. Dispensbeslut skall föregås av prövning i varje särskilt fall och innehålla föreskrift om de villkor som skall gälla för verksamheten. Ett dispensbeslut kan därför i viss utsträckning sägas ha samma karaktär som ett koncessionsbeslut, låt vara att rättsverkningarna i vissa hänseenden är mer begränsade. Även länsstyrelsen kan i vissa fall meddela dispensbeslut.

Promemorieförslaget — som tillkommit efter en framställning av naturvårdsverket — innebär att koncessionsnämnden, naturvårdsverket och länsstyrelserna får rätt att i koncessions- resp. dispensärende meddela tillstånd för sökanden att sätta igång vissa arbeten fastän frågan om koncession eller dispens inte prövats slutligt. Förslaget har godtagits av remissinstanserna.

Bestämmelserna om koncessionsplikt och dispensprövning ingår som ett viktigt led i den författningsreglering som syftar till att skydda vår miljö. För att bestämmelserna skall få avsedd effekt fordras att prövningen kan ske på förhand så att anläggningen kan utformas i enlighet med de fastställda villkoren. Skulle prövningen ske på ett senare stadium, uppstår risk för att prövningen påverkas av redan utförda arbeten, vilket kan leda till att skadeverkningar på miljön inte kan motverkas i önskvärd utsträckning. Jag är därför helt övertygad om att det nuvarande systemet med förprövning i princip måste behållas. De praktiska erfarenheterna från tillämpningen av ML ger emellertid vid handen att vissa arbeten kan påbörjas utan att prövningen behöver påverkas. Särskilt när det gäller ärenden där lokaliseringsfrågan prövats av Kungl. Maj:t enligt reglerna i 136 a § byggnadslagen kan det framstå som befogat att vissa arbeten får påbörjas innan den slutliga prövningen av miljöskyddsvillkoren ägt rum. Också när det är fråga om utbyggnad av befintliga anläggningar kan starka praktiska skäl anföras för promemorieförslaget. Jag anser mig därför i huvudsak kunna godta promemorieförslaget att prövningsmyndigheten skall kunna ge sökanden särskilt tillstånd att påbörja vissa arbeten trots att förprövningen inte har avslutats.

Några remissinstanser har pekat på risken för att respekten för miljöskyddslagstiftningen kan undergrävas ifall promemorieförslaget genomförs. För egen del finner jag det givetvis utomordentligt angeläget att

lagändringen inte får sådana följder. Jag tror inte heller att man behöver räkna med att sådana följder uppstår om promemoriaförslaget genomförs. Det normala bör, som nyss antydde, även i fortsättningen vara att inga som helst arbeten påbörjas innan förprovningen har ägt rum. Endast i undantagsfall bör igångsättningstillstånd meddelas. En förutsättning härför måste vara att starka samhällsekonomiska skäl talar för det eller att ett sådant tillstånd innebär en fördel från miljövärdssynpunkt, vilket kan vara fallet när befintliga miljöstörande anläggningar byggs ut på ett sätt som möjliggör minskningar av miljöstöringarna. Systemet med igångsättningstillstånd måste vidare byggas upp så att de tillståndsgivande myndigheterna inte blir bundna vid sin prövning av koncessionsvillkoren av att igångsättningstillstånd har meddelats tidigare. Sålunda bör i enlighet med promemoriaförslaget igångsättningstillstånd huvudsakligen avse anläggningsarbeten och i princip inte själva reningsanordningarna eller arbeten som kan påverka eller binda dessas utformning. Som vattenöverdomstolen påpekat bör i princip ställning inte heller tas till den närmare utformningen av processtekniken i anläggningen, eftersom valet av processteknik ofta är avgörande för vilka föroreningar som kommer att släppas ut.

I och för sig skulle frågan om igångsättningstillstånd kunna lösas på samma sätt som enligt 11 kap. 66 § 1 mom. vattenlagen, dvs. den tillståndsprövande myndigheten skulle i princip definitivt pröva företagets tillåtlighet innan igångsättningstillstånd meddelades. Ett sådant system skulle dock medföra en sådan tidsutdräkt att man inte skulle kunna få den snara prövning av igångsättningsfrågan som åsyftas. Jag anser därför att ett igångsättningstillstånd inte bör innebära att prövningsmyndigheten tar ställning till de slutliga villkor som skall gälla för verksamheten. Det bör alltså inte vara fråga om någon form av förhandsbesked. Ett igångsättningstillstånd skall endast innebära ett undantag från miljöskyddslagstiftningens obetingade krav på slutlig prövning innan några som helst arbeten på en anläggning får påbörjas såtillvida att vissa angivna arbeten får utföras utan att straffsanktion inträder. Några andra rättsverkningar av ett igångsättningstillstånd bör inte inträda. För tydlighetens skull vill jag tillägga, att straffansvar givetvis bör inträda i fråga om arbeten som utförts innan igångsättningstillstånd meddelats. Vad jag nu har sagt utgör givetvis inte något hinder för prövningsmyndigheterna att enligt utarbetad praxis meddela delbeslut beträffande viss del av den miljöfarliga verksamheten.

Jag framhöll nyss att igångsättningstillstånd bör avse huvudsakligen anläggningsarbeten. Naturvårdsverket anser att det i vissa lägen från naturvårdssynpunkt kan vara angeläget att meddela igångsättningstillstånd även beträffande installation av reningsanordningar. Jag delar naturvårdsverkets uppfattning. Som exempel kan tas att en äldre fabrik, som förorsakar kraftig förorening, skall byggas om och förses med moderna

reningsanordningar. Jag vill dock kraftigt understryka att stor försiktighet måste iakttas i synnerhet vid denna form av igångsättningstillstånd och att den endast bör användas i speciella fall. Enligt min mening bör ett igångsättningstillstånd aldrig få innebära att själva den miljöfarliga verksamheten påbörjas exempelvis så att viss del av en fabrik tas i drift. Igångsättningstillståndet skulle i annat fall påverka möjligheterna att utföra behövliga basundersökningar innan förhållandena ändras.

Som redan antytts bör igångsättningstillstånd meddelas endast om synnerliga skäl föreligger till det. Prövningsmyndigheten måste i det konkreta ärendet noggrant pröva om synnerliga skäl verkligen föreligger för att vissa arbeten skall få påbörjas omedelbart. Det måste vara fullt klart att igångsättningstillståndet medför en vinst antingen från miljövärdssynpunkt eller med hänsyn till samhällsekonomiska intressen i övrigt. Som föreslås i promemorian bör vidare för igångsättningstillstånd krävas att det är uppenbart att slutligt tillstånd eller dispens kommer att lämnas. Föreligger någon som helst tvksamhet i tillåtighetsdelen, bör igångsättningstillstånd inte meddelas. Om Kungl. Maj:t prövat verksamheten enligt 136 a § byggnadslagen, måste det givetvis anses vara uppenbart att tillstånd enligt ML kommer att meddelas.

I igångsättningstillstånd bör anges de provisoriska villkor som behövs för de arbeten som får utföras. Den som bryter mot de provisoriska villkoren bör på sätt gäller i fråga om de slutliga villkoren drabbas av straffansvar. Det är givetvis angeläget att de provisoriska villkoren utformas så att medgivande inte lämnas till arbeten som kan förhindra eller fördyra den från miljövärdssynpunkt lämpligaste lösningen. Den omständigheten att vissa arbeten redan utförts får som förut sagts inte påverka tillåtighetsprövningen. Det kan emellertid inträffa att det vid den slutliga prövningen visar sig att vissa utförda arbeten i själva verket inte borde ha fått ske. I sådant fall måste sökanden bära konsekvenserna av det inträffade. Det är sökanden som begär igångsättningstillstånd och han bör också stå risken för att de provisoriska villkor som meddelats kommer att ändras eller att de arbeten som utförts eller påbörjats kan medföra en merkostnad vid uppfyllandet av de slutliga villkoren. Eftersom tillåtighetsreglerna i ML är allmänt hållna och ger utrymme för skälighetsbedömningar synes mig principen om att sökanden står risken inte behöva föranleda någon ändring i tillåtighetsreglerna, vilket ifrågasatts av en remissinstans.

Igångsättningstillstånd bör kunna meddelas endast i ärende om tillstånd eller dispens. Det bör således krävas att sökanden har gett in en fullständig ansökan till vederbörande prövningsmyndighet. Enligt promemorian bör frågan i vilket skede av handläggningen som ett igångsättningstillstånd får meddelas avgöras från fall till fall och med beaktande av att ett beslut härom innebär ett ställningstagande för att tillstånd eller dispens kommer att meddelas. Jag delar denna uppfattning.

Som framhållits av några remissinstanser bör dock igångsättningstillstånd i regel inte meddelas innan ansökan har kungjorts och berörda myndigheter och sakägare beretts tillfälle att yttra sig över begäran om igångsättningstillstånd. Inkomna crinringar torde i allmänhet utgöra tillräckligt underlag för prövningsmyndighetens ställningstagande i fråga om igångsättningstillstånd. Jag föreslår på grund av det anförda att i ML tas in en bestämmelse att ansökan om igångsättningstillstånd skall handläggas på samma sätt som ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet men att sammanträde och besiktning inte behöver hållas. För dispensärendenas del bör motsvarande regler tas in i MK där reglerna om handläggning av dispensärenden återfinns. För ändringarna i MK fordras ej riksdagens medverkan.

Även om frågan om lokalisering av verksamheten prövats enligt 136 a § byggnadslagen, bör ansökan om igångsättningstillstånd normalt handläggas på det sätt som jag nyss angav. Det kan emellertid i sådana fall förekomma, att starka företagsekonomiska skäl talar för att arbetena påbörjas omgående. Både berörda myndigheter och sakägare har haft möjlighet att framföra sina synpunkter i lokaliseringsärendet. Det har i allmänhet i lokaliseringsärendet varit ganska klart, åtminstone i stora drag, vilka villkor som skall gälla för verksamheten. Särskilt om ett igångsättningstillstånd inte behöver förses med villkor kan det i sådana fall framstå som en både onödigt och olämplig tidsutdräkt, att den utredning som skett i lokaliseringsärendet skall behöva följas av kungörelse och remiss till berörda myndigheter innan igångsättningstillstånd kan meddelas. Jag förordar därför att igångsättningstillstånd skall kunna ges i ärenden där lokaliseringsfrågan avgjorts enligt 136 a § byggnadslagen så snart fullständig ansökan inkommit till prövningsmyndigheten utan föregående kungörelse och remiss till berörda myndigheter. För att markera att ett sådant handlägningsförfarande skall tillgripas endast om starka skäl talar för att arbetena påbörjas omedelbart, bör i lagtexten anges att synnerliga skäl måste föreligga för att kungörelse och remiss till myndigheter skall kunna underlåtas.

Enligt promemorian torde det vara lämpligast att inte tillåta någon särskild talan mot beslut om igångsättningstillstånd. Detta ståndpunktstagande har under remissbehandlingen godtagits såvitt gäller beslut om igångsättningstillstånd som meddelats i dispensärende. Däremot anser flera remissinstanser att fullföljdsrätt bör föreligga när beslutet har meddelats i tillståndsärende.

Enligt gällande ordning får talan inte föras mot beslut som meddelats av naturvårdsverket eller länsstyrelse i dispensärende. Under sådana omständigheter bör givetvis besvär inte kunna anföras mot beslut rörande igångsättningstillstånd som har meddelats i dispensärende. När det gäller tillståndsärenden vill jag först ta upp frågan om sökande som har fått avslag på ansökan om igångsättningstillstånd bör få föra talan

hos Kungl. Maj:t mot avslagsbeslutet enligt de regler som gäller i fråga om talan mot beslut rörande själva tillståndet.

De föreslagna reglerna om igångsättningstillstånd innebär ett av praktiska skäl förestavat undantag från den allmänna regeln om att tillståndsfrågan skall avgöras innan arbetet på den tillståndspliktiga anläggningen påbörjas. Det kan med visst fog hävdas att beslut om igångsättningstillstånd har karaktären av ett slags begränsad dispens från förprövningskyldigheten. Mot denna bakgrund finner jag det lämpligast att man inte tillåter talan mot avslagsbeslut rörande igångsättningstillstånd.

När det gäller beslut i tillståndsärende som innebär att igångsättnings-tillstånd meddelas gör jag den bedömningen att en överprövning av beslutet skulle få ringa praktisk betydelse. Man måste nämligen hålla i minnet att igångsättningstillstånd skall meddelas bara i klara fall och att villkoren i tillstånden får antas bli förhållandevis okomplicerade. Det är föga sannolikt att en talan från sökandens sida rörande villkoren i ett beslut om igångsättningstillstånd skulle leda till ändring i de villkor som bestämts av tillståndsmyndigheten. Inte heller en talan från enskilda sakägares sida kan antas leda till att ett sådant beslut upphävs eller att villkoren i det ändras. Vad slutligen angår en eventuell talerätt för naturvårdsverket bör framhållas, att det inte rimligtvis kan komma i fråga att mot verkets bestridande meddela igångsättningstillstånd, eller föreskriva villkor i sådant tillstånd som i någon större utsträckning avviker från de villkor som verket har förordat. En talerätt för verket skulle därför antagligen bara ha teoretiskt intresse. Jag vill av dessa skäl ansluta mig till den i promemorian intagna ståndpunkten att fullföljd mot beslut om igångsättningstillstånd inte bör tillåtas.

I promemorian berörs det fallet att en återkallelse av tillståndsansökan sker sedan ett igångsättningstillstånd har utnyttjats. I och för sig måste en sådan återkallelse godtas. Som vattenöverdomstolen framhållit kan det i denna situation uppstå behov av att meddela föreskrifter för att motverka olägenheter från miljöskyddssynpunkt av ingrepp i naturen som till följd av återkallelsen inte fullföljs. Sådana föreskrifter kan meddelas med stöd av 39—41 §§ ML.

Planverket berör i sitt remissyttrande förhållandet till byggnadslagsstiftningen och framhåller att vederbörande byggnadsnämnd i många fall inte känt till ärenden enligt ML. Ansökningar enligt ML sänds regelmässigt till hälsovårdsnämnden. Jag vill understryka vikten av att prövningsmyndigheterna ser till att erforderligt samråd kommer till stånd med alla berörda myndigheter. Enligt min mening får det i ärenden enligt ML också anses ankomma på hälsovårdsnämnden att ta erforderlig kontakt med byggnadsnämnden.

Naturvårdsverket kritiserar termen "dispens" som enligt verket ofta föranleder det missförståndet att därmed avses undantag från de mate-

riella krav som ML ställer. Enligt min mening är emellertid termen "dispens" numera väl inarbetad, och jag finner inte någon anledning att föreslå ändringar på den punkten.

4.2 Tillsyn

Naturvårdsverket och länsstyrelserna skall enligt 38 § ML utöva tillsyn till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen. Naturvårdsverket har den centrala tillsynen medan länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet. Tillsynsmyndigheterna skall övervaka att miljöfarlig verksamhet som är tillstånds- eller dispensprövad bedrivs enligt meddelade villkor och att annan miljöfarlig verksamhet inte strider mot miljöskyddslagstiftningen. I tillsynen ingår också att undersöka verkningarna av all miljöfarlig verksamhet. Hälsovårdsnämnden är inte tillsynsmyndighet enligt ML men har viktiga uppgifter enligt hälsovårdsstadgan.

Tillsynen bygger i första hand på företagarnas frivilliga medverkan. Att meddela råd och anvisningar är i onlighet härmed ett väsentligt led i tillsynsverksamheten. I särskilda fall kan det emellertid vara nödvändigt att tillgripa tvångsmedel. Lagstiftningen ställer också sådana medel till förfogande. Länsstyrelsen kan ingripa med förbud eller föreläggande och naturvårdsverket har möjlighet att påkalla koncessionsnämndens prövning eller omprövning av miljöfarlig verksamhet.

Tillsynsmyndighet har rätt att få tillträde till fabriksområde m. m. och att avkräva företagare behövliga upplysningar.

Efter skrivelser från naturvårdsverket har i justitiedepartementets promemoria lagts fram förslag om kompletterande bestämmelser om företagarens undersökningsplikt enligt ML. Förslaget innebär att det i ML slås fast att den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig kan föreläggas att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för att myndigheterna på ett riktigt sätt skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter. Enligt förslaget skall tillsynsmyndighet också kunna föreskriva att viss undersökning skall utföras inte av den som utövar verksamheten utan på dennes bekostnad av fristående expertis med teknisk eller vetenskaplig sakkunskap på just det aktuella området. Föreläggande skall kunna förenas med vite.

Departementspromemorian har fått ett mycket positivt mottagande vid remissbehandlingen. Förslaget i promemorian tillstyrks eller lämnas i huvudsak utan erinran av samtliga remissinstanser utom två, nämligen Industriförbundet och Skånes handelskammare.

Enligt min mening bör som utgångspunkt för en lagreglering av företagarens undersökningsplikt gälla att den som utövar miljöfarlig verksamhet skall svara för de kostnader, som blir erforderliga på grund av verksamheten. Företagarens ansvar bör omfatta även undersökningar av

den miljöfarliga verksamheten och dess verkningar. När det gäller verksamhet som varit föremål för tillstånds- eller dispensprövning kommer detta i praxis redan i dag till uttryck genom att sökanden i beslutet regelmässigt åläggs att svara för kontroll av den miljöfarliga verksamheten. När det gäller företag som inte har varit föremål för prövning ger emellertid ML i dag inte tillsynsmyndigheterna tillräckliga möjligheter att få till stånd behövliga undersökningar av den miljöfarliga verksamheten. Särskilt för sådana fall innebär promemorieförslaget en välbehövlig utvidgning av företagarens ansvar för verksamheten som bör underlätta tillsynsmyndigheternas arbete. Enligt min mening utgör en lagstiftning på grundval av förslaget en angelägen reform som förbättrar miljövärdens möjligheter. Bestämmelserna bör utformas i huvudsaklig överensstämmelse med promemorieförslaget.

Behovet av ökade befogenheter för tillsynsmyndigheterna att kräva undersökningar är som nyss antydde väsentligt mindre i fråga om prövade företag än i fråga om företag som inte varit föremål för prövning. Vattenöverdomstolen har därför ifrågasatt att de föreslagna bestämmelserna begränsas till verksamhet som inte varit föremål för tillstånds- eller dispensprövning. Det är emellertid, som koncessionsnämnden för miljöskydd framhåller, ändamålsenligt att ha enhetliga bestämmelser för all miljöfarlig verksamhet. Dessutom kan den i promemorian föreslagna befogenheten för tillsynsmyndighet att utsätta vite eller att anlita utomstående expertis behövas även i fråga om prövade företag. Jag anser på grund av det anförda att de föreslagna bestämmelserna i ML bör gälla utan hinder av tidigare prövning. Jag återkommer senare till frågan om rättskraften hos ett tillståndsbeslut.

Nuvarande skyldighet för företagare att lämna tillsynsmyndighet upplysningar avser verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig. Det är enligt min mening naturligt att bestämmelsen om undersökningsplikten ges motsvarande avfattning. Detta innebär att tillsynsmyndighet även kan kräva undersökning för att klarlägga om en verksamhet är miljöfarlig eller inte.

Tillsynsmyndigheterna skall övervaka att miljöfarlig verksamhet som är tillstånds- eller dispensprövad bedrivs enligt meddelade villkor och att annan miljöfarlig verksamhet inte strider mot miljöskyddslagstiftningen. I tillsynen ingår också att undersöka verkningarna av all miljöfarlig verksamhet. Mot denna bakgrund förefaller det mig naturligt att i enlighet med promemorieförslaget begränsa företagarens undersökningsplikt till vad som behövs för att myndigheterna skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter. Jag vill något utveckla vad detta närmare innebär.

I fråga om själva verksamheten bör undersökningarna vara av sådan omfattning att de ger tillsynsmyndigheten en god uppfattning av på vilket sätt verksamheten bedrivs. Särskild uppmärksamhet bör givetvis ägnas åt storleken av utsläpp i luft eller vatten liksom även utsläppets art

och sammansättning. När det gäller undersökningar av verkningarna i omgivningen är det något svårare att dra en gräns för undersökningsplikten. Företagaren bör rimligtvis inte kunna åläggas att utföra undersökningar som utgör ren forskning. Som riktlinje bör man hålla fast vid att undersökningarna skall avse att tillförsäkra tillsynsmyndigheten fakta som underlag för bedömningen av det individuella företaget. Det förekommer emellertid ganska ofta att skador på miljön åstadkoms genom utsläpp från flera olika företag. Ett vattendrag kan förorenas genom utsläpp från flera olika anläggningar, luften i ett område kan försämrats genom luftföroreningar från ett flertal anläggningar osv. I sådana situationer bör varje företag som kan befaras medverka till föroreningarna åläggas undersökningsplikt för att man skall kunna få ett underlag för att bedöma skadeverkningarna på miljön i området, i vad mån varje särskilt företag bidrar till dessa och vilka åtgärder som skulle kunna krävas av de olika företagen. Det kan i sådana fall visa sig lämpligt att göra en undersökning av alla de berörda företagens verksamhet och sedan fördela kostnaderna för undersökningen på de olika företagen.

De föreslagna bestämmelserna torde komma att bidra till en ökning av kunskapen om verkningarna av miljöfarlig verksamhet. Förslaget har också den fördelen att det ger tillsynsmyndigheterna möjlighet att samordna undersökningar som utförs av olika företagare.

Begreppet "undersökning" bör ges en vid tolkning. Det omfattar inte endast provtagningar o. dyl. utan även exempelvis besiktning. Undersökningsplikten innebär givetvis också att företagaren skall på lämpligt sätt till tillsynsmyndigheten redovisa resultatet av undersökningarna.

I vissa fall kan tillsynsmyndigheterna ha behov av att anlita utomstående expertis med särskild sakkunskap. Jag biträder promemorieförslaget att tillsynsmyndigheten skall kunna föreskriva, att viss undersökning skall utföras av annan än företagaren. Självfallet bör tillsynsmyndigheten inhämta företagarens uppfattning i frågan innan myndigheten beslutar att viss undersökning skall utföras av särskild fristående expertis. Att, såsom industriförbundet förordat, göra ett sådant beslut beroende av att företagaren ger sitt samtycke till beslutet skulle enligt min mening på ett olämpligt sätt kunna begränsa tillsynsmyndigheternas möjligheter att få fram tillräckliga undersökningsresultat. Ytterst måste frågan om särskild expertis skall anlitas avgöras av tillsynsmyndigheten under beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet. Det är enligt min mening inte möjligt att föreskriva några speciella förutsättningar för ett beslut om att undersökning skall utföras av annan än företagaren. Jag vill kraftigt understryka att den föreslagna bestämmelsen inte innebär att tillsynsmyndigheten avhänder sig någon del av sitt ansvar för tillsynen. Skillnaden blir endast att undersökningen utförs och redovisas inte av företagaren utan av exempelvis ett konsultföretag. Som koncessionsnämnden framhåller måste tillsynsmyndigheten alltid granska den

fristående expertens undersökningsresultat på samma sätt som uppgifter som inkommer från vederbörande företagare.

Det är självklart att den företagare som är skyldig att utföra vissa undersökningar också skall svara för kostnaderna för dessa. Detta gäller givetvis även om företagaren anlitar ett konsultföretag för undersökningarna. Om tillsynsmyndigheten föreskriver att undersökning skall utföras av annan än företagaren, behövs däremot i enlighet med vad som föreslås i promemorian en särskild lagbestämmelse om att företagaren skall svara för kostnaden. Om företagaren och undersökaren inte kan enas om ersättning för utfört arbete bör tillsynsmyndigheten på yrkande vara skyldig att fastställa det belopp som företagaren skall betala. Talan mot sådant ersättningsbeslut bör föras hos kammarrätten. Den föreslagna ordningen utesluter inte möjligheten att kostnaderna fördelas mellan flera företagare eller att staten står för viss del av kostnaden.

I allmänhet torde enighet kunna uppnås mellan tillsynsmyndigheten och företagaren om de undersökningar som bör ske och om val av särskild expertis. Man kan utgå från att tillsynsmyndigheterna inte kräver att företagarna skall utföra oskäligt omfattande och dyrbara undersökningar. Som regel behövs inte annat än ett kontrollprogram som anger hur undersökningarna skall utföras. Liksom f. n. bör företagaren kunna åläggas att upprätta ett kontrollprogram. Tillsynsmyndigheten bör emellertid, såsom föreslagits i promemorian, ha möjlighet att mot företagarens vilja kräva vissa undersökningar. För att ge eftertryck åt ett föreläggande bör tillsynsmyndighet kunna utsätta vite.

I promemorian föreslås att talan mot tillsynsmyndighetens beslut skall föras hos Kungl. Maj:t. Koncessionsnämnden föreslår i stället att parterna skall få hänskjuta tvistig fråga till avgörande av nämnden. En sådan ordning brukar föreskrivas i nämndens tillståndsbeslut. Industriförbundet anser att fullföljd bör ske till koncessionsnämnden. Enligt min mening stämmer det emellertid bäst med lagstiftningens uppbyggnad att talan mot beslut av naturvårdsverket och länsstyrelse föres direkt hos Kungl. Maj:t. Mot den av koncessionsnämnden förordade ordningen talar också att vite kan utsättas enligt förslaget. Jag ansluter mig alltså till promemoriaförslaget och föreslår att talan skall föras hos Kungl. Maj:t och att naturvårdsverket skall ha talerätt mot beslut av länsstyrelse. Tillsynsmyndighet bör ha möjlighet att låta beslutet gälla omedelbart.

Enligt promemorian bör i ett tillägg till 22 § ML anges att rättskraften hos ett tillståndsbeslut inte utgör hinder för tillämpning av de föreslagna bestämmelserna om företagarens undersökningsplikt. Vid remissbehandlingen har kritik framförts mot detta förslag. Vattenöverdomstolen och koncessionsnämnden för miljöskydd anser att det föreslagna tillägget i 22 § ML bör utgå som obehövligt, eftersom rättskraften i ett tillståndsbeslut inte omfattar andra frågor än sådana som varit föremål för prövning. Det föreslagna tillägget skulle däremot enligt dessa remissin-

stanser få den olämpliga konsekvensen att kontrollfrågor inte skulle kunna avgöras rättskraftigt i samband med tillståndsprövning. Industrieförbundet och Skånes handelskammare yrkar också att det föreslagna tillägget i 22 § utgår. De anför som skäl härför att det måste vara ett absolut krav att ett företag som fått tillstånd kan förlita sig på att det inte kan komma att åläggas ytterligare pålagor utöver de i tillståndsbeslutet angivna i vidare mån än som följer av omprövningsbestämmelserna.

Jag har redan tagit ställning för att bestämmelserna om företagarens undersökningsplikt i princip skall omfatta även tillståndsprövade företag. Fråga uppkommer nu om vilken betydelse rättskraftsbestämmelserna i 22 § ML har i detta sammanhang.

I tillståndsbeslut skall anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla. Sådana villkor kan avse bl. a. kontrollåtgärder. Ett tillståndsbeslut innebär enligt 22 § ML att tillståndshavaren inte får på grund av bestämmelse i ML eller hälsovårdsstadgan åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna vidta försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om inte annat följer av 23—25 § eller 40 § andra stycket ML. Tillståndsbeslutet är emellertid inte bindande i andra hänseenden än sådana som varit föremål för prövning. Den trygghetsverkan ett tillståndsbeslut ger är alltså beroende av beslutets utformning.

Den beskrivna ordningen innebär att tillståndsmyndigheten har möjlighet att i tillståndsärendet rättskraftigt avgöra bl. a. vissa konkreta frågor om kontrollens utformning, om det finns intresse av att få sådana frågor prövade redan på detta stadium. Enligt min mening är detta en fördel. Jag vill därför inte förorda, att man gör det tillägg till 22 § ML som föreslagits i promemorian, eftersom ett sådant tillägg skulle lägga hinder i vägen för att avgöranden i kontrollfrågor blev rättskraftigt avgjorda. Man bör alltså behålla nuvarande ordning som medger att vissa konkreta kontrollfrågor avgörs rättskraftigt i tillståndsärendet.

De föreslagna bestämmelserna avviker i tre avseenden från vad som nu brukar föreskrivas i tillståndsbeslut. Tillsynsmyndigheten får befogenhet att utsätta vite och att anlita särskild expertis och fullföljd skall alltid ske till Kungl. Maj:t. Jag anser det klart att dessa lagbestämmelser skall gälla även om ett äldre tillstånd föreligger till verksamheten. Av vad jag förut anförde framgår dock att möjligheterna att tillämpa de nya lagbestämmelserna om företagarens undersökningsplikt kan vara begränsade därigenom att kontrollfrågor blivit rättskraftigt avgjorda i ett äldre tillståndsbeslut. Vid ändrade förhållanden kan dock i sådana fall givetvis nya kontrollföreskrifter meddelas med stöd av omprövningsreglerna i ML.

Socialstyrelsen tar upp frågan om hälsovårdsstadgans förhållande till ML. Jag finner i förevarande sammanhang inte skäl att överväga en ändring av hälsovårdsstadgan eller hälsovårdsnämndernas ställning. De

svårigheter som onekligen kan uppstå i fråga om gränsdragningen mellan ML och hälsovårdsstadgan ökar inte genom de nu föreslagna ändringarna av ML. Vad som vid ML:s tillkomst anfördes om hälsovårdsnämndernas ställning gäller alltså (prop. 1969: 28 s. 228—230).

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen.

6 Specialmotivering

De föreslagna reglerna om igångsättningstillstånd har fått en annan lagteknisk utformning än vad som förordades i promemorian och har intagits i en ny paragraf, 17 a §. I första stycket regleras de förut behandlade förutsättningarna för att igångsättningstillstånd skall kunna meddelas. Enligt andra stycket skall igångsättningstillstånd innehålla de villkor som skall gälla i avbidan på den slutliga prövningen. Tredje stycket innehåller bestämmelser om ansökan om igångsättningstillstånd och om handläggningen av sådan ansökan i tillståndsärende. Dessa bestämmelser innebär att reglerna i 13 § om ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet blir tillämpliga också på ansökan om igångsättningstillstånd. Ansökan skall alltså vara skriftlig, inges i det antal exemplar som tillståndsmyndigheten finner erforderligt och innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma ansökan. Givetvis kan dock begäran om igångsättningstillstånd framställas i själva ansökan om tillstånd till den miljöfarliga verksamheten. Vidare skall ansökan om igångsättningstillstånd handläggas på samma sätt som ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet med det undantaget dock att sammanträde med sakägare och besiktning på platsen inte är erforderliga. Sakägare skall alltså genom kungörelse eller på annat lämpligt sätt beredas tillfälle att yttra sig och samråd skall äga rum med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan. Sökande och sakägare skall även få del av utredningen i enlighet med bestämmelserna därom i 14 § andra stycket punkten 4. Har lokaliseringsfrågan prövats av Kungl. Maj:t enligt 136 a § byggnadslagen, kan dock enligt en särskild undantagsregel igångsättningstillstånd ges utan att föreskrifterna i 14 § andra stycket 1 och 2 om kungörelse och remiss till berörda myndigheter iakttagits. Detta handläggningssätt får dock tillämpas endast om synnerliga skäl talar för det. Jag vill slutligen i detta sammanhang påpeka, att beslut om igångsättningstillstånd givetvis inte kan anses utgöra en sådan förberedande åtgärd som enligt 11 § ordföranden i koncessionsnämnden själv kan besluta om.

I ett nytt tredje stycke i 42 § tas upp en bestämmelse om att reglerna i första och andra styckena om rätt till tillträde till fabrik m. m. gäller även den fristående expert som skall utföra undersökning av verksamheten och dess verkningar.

I 43 § upptas i andra—fjärde styckena, som är nya, bestämmelser om företagarens undersökningsplikt. Bestämmelserna har redovisats tidigare (se avsnitt 4.2).

45 § innehåller straffbestämmelser. Enligt andra punkten i första stycket skall straff ifrågakomma, om någon bryter mot den i 10 § första stycket stadgade koncessionsplikten utan att dispensbeslut föreligger. Punkten har försetts med ett nytt tillägg som innebär att straff inte skall ifrågakomma, om någon påbörjat koncessionspliktiga arbeten med stöd av ett igångsättningstillstånd. I tredje punkten har en jämkning skett som innebär att överträdelse av de provisoriska villkor som bestämts i igångsättningstillstånd straffbeläggs.

Enligt 45 § andra stycket är underlåtenhet att fullgöra den upplysningsplikt som föreligger enligt 43 § straffbelagd. I de nya andra—fjärde styckena i 43 § ges regler om undersökningsplikt. Föreläggande att fullgöra undersökningar kan som förut nämnts förenas med vite. Under sådana omständigheter bör underlåtenhet att fullgöra undersökningsplikt inte straffbeläggas. Straffbestämmelsen i 45 § andra stycket har i enlighet härmed utformats så att endast brott mot 43 § första stycket straffbeläggs. Om den som av tillsynsmyndigheten utsetts att företa särskild undersökning vägras tillträde enligt 42 § tredje stycket i förslaget, skall polismyndigheten enligt 47 § sista stycket lämna handräckning.

Enligt 2 § fjärde stycket kan Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer meddela särskilda bestämmelser till förebyggande av vattenförorening genom fast avfall. Med stöd av denna lagbestämmelse har Kungl. Maj:t meddelat förbud mot uppläggande av fast avfall så att vissa angivna vattenområden kan förorenas (två beslut 1973-04-27 i ärenden hos jordbruksdepartementet 1 298 och 1 300/72). Åsidosättande av sådant förbud är f. n. inte straffbelagt. I 45 § första stycket första punkten införs nu straffansvar för den som bryter mot bestämmelser som meddelas med stöd av 2 § fjärde stycket.

I 43 § meddelas bestämmelser om fullföljd. Enligt första stycket får i enlighet med vad som förut anförts talan inte föras mot beslut om igångsättningstillstånd. Enligt andra stycket skall talan mot beslut om ersättning till fristående expertis för utförda undersökningar, föras hos kammarrätten genom besvär. Tredje stycket har jämkats med anledning av att talan skall kunna föras mot beslut av naturvårdsverket om undersökningar som avses i 43 §. Talan mot beslut enligt 43 § andra stycket skall enligt 48 § tredje stycket föras hos Kungl. Maj:t genom besvär. I fjärde stycket, som handlar om naturvårdsverkets talerätt, har tillagts att naturvårdsverket får föra talan mot beslut av länsstyrelse om undersökningar som avses i 43 §.

I 49 § första stycket har tillagts att beslut enligt 43 § andra eller tredje stycket blir gällande när beslutet vunnit laga kraft. Som framgår av stycket kan dock i beslutet förordnas att det skall gälla omedelbart. Beslut om igångsättningstillstånd blir givetvis omedelbart gällande, eftersom talan inte får föras mot sådant beslut.

51 § innehåller bestämmelser om tillträde till annans egendom för undersökningsarbete m. m. Tillträde kan medges av länsstyrelsen på begäran av den som driver miljöfarlig verksamhet bl. a. för att kontrollera vilka verkningar som uppkommer. Jag har funnit det lämpligt att även fristående expert som förordnats att undersöka verkningarna av miljöfarlig verksamhet skall ha möjlighet att få tillträde till annans mark för att utföra undersökningar. Bestämmelser härom har intagits i ett nytt andra stycke i 51 §. I tredje stycket — vilket motsvarar nuvarande andra stycket — har en jämkning skett för att klargöra att ersättning till markägare för skada och intrång lämnas av den som driver den miljöfarliga verksamheten, även om undersökningsarbetet har utförts av en fristående expert. Skulle denne eller någon för vilken han svarar ha uppsåtligen eller av vårdslöshet vållat skada följer av allmänna regler att han regressvis kan åläggas att ersätta företagaren vad denne kan ha utgivit till den skadelidande.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1974. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

7 Hemställan

Jag hemställer, att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att antaga förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387).

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

*Bilaga**Promemoriaförslaget***Förslag till****Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)**

Härigenom förordnas, att 10, 17, 22, 42, 43, 45, 48 och 49 §§ miljöskyddslagen (1969: 387)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

10 §

Konungen 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 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.

Koncessionsnämnden får i ärenden om tillstånd medge att vissa arbeten påbörjas fastän frågan om tillstånd ej prövats slutligt, om synnerliga skäl föreligger till det. Medgivande får lämnas endast om det är uppenbart att tillstånd kommer att lämnas. I beslutet skall anges de villkor som skall gälla i avbidan på den slutliga prövningen. Vad som sagts nu äger motsvarande tillämpning i fråga om ärenden om undantag som avses i andra stycket.

17 §

Konungen kan uppdraga åt länsstyrelsen att pröva frågan 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.

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

¹ Lagen omtryckt 1972: 782.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

När länsstyrelsen prövar fråga om tillstånd eller undantag, äger 10 § tredje stycket motsvarande tillämpning.

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.

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. *Tillstånd enligt denna lag utgör ej hinder för tillämpning av 43 § andra stycket.*

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.

Nuvarande lydelse

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

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

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

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, eller

4. bryter mot 44 §, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

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

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 rörande förbud vid vite enligt 51 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Föreslagen lydelse

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.

45 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

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

2. underlåter att iakttaga föreskrift som Konungen meddelar enligt 10 § första stycket utan att undantag har medgivits med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket *eller särskilt medgivande har lämnats enligt 10 § tredje stycket eller 17 § tredje stycket,*

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, eller

4. bryter mot 44 §, 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.

48 §

Mot beslut som meddelas av *koncessionsnämnden enligt 10 § tredje stycket eller* av statens naturvårdsverk enligt 10 § andra *eller tredje* stycket eller av länsstyrelsen enligt 17 § andra *eller tredje* 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.

Nuvarande lydelse

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

För att tillvarataga 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 §.

Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag, beslut i fråga som avses i 41 § och beslut enligt 14 § femte stycket andra punkten 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1973.

Föreslagen lydelse

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

För att tillvarataga 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 § *och 43 § andra stycket*.

49 §

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