

Jordbruksutskottets betänkande

1978/79:1

med anledning av motioner om miljöskyddslagen m. m.

Motionerna

I motionen 1977/78:475 av Magnus Persson m. fl. (s) hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om yttrandetiderna över koncessionsnämndens ärenden.

I motionen 1977/78:593 av Maj-Lis Landberg och Margit Sandéhn (båda s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om en väsentlig ökning av preskriptionstidens längd i miljöskyddslagen.

I motionen 1977/78:791 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs, såvitt nu är i fråga, (yrkande 9) att riksdagen beslutar

9. att hos regeringen begära att de krav i fråga om kemiskt avfall som i övrigt redovisas i motionen behandlas i samband med översynen av miljöskyddslagen.

I motionen 1977/78:793 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås

1. att riksdagen hos regeringen begär omarbetning och förslag beträffande miljöskyddslagen så att ekologiska aspekter bättre beaktas och så att den styr beslutsfattarna i en objektiv beslutsprocess.

2. att riksdagen uttalar att de i motionen anförda synpunkterna bör läggas till grund för arbetet i utredningen rörande riktlinjer för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken.

I motionen 1977/78:1008 av Ingrid Sundberg m. fl. (m) hemställs att riksdagen av regeringen begär utredning och förslag om hur den enskildes rätt bättre skall kunna tryggas i de fall han eller hans verksamhet drabbats av skador orsakade av miljöfarliga ämnen.

I motionen 1977/78:1274 av Olof Palme m. fl. (s) föreslås att riksdagen hemställer att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att utforma förslag till bestämmelser för avgiftsfinansiering av kostnaderna för tillståndsgivning och kontroll av sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av miljöskyddslagens bestämmelser.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet i ett sammanhang ett antal motioner med anknytning till miljöskyddslagstiftningen m. m.

I motionerna 1977/78:475 och 1977/78:1008 berörs vissa procedurfrågor, såsom förfarandet vid koncessionsnämnden för miljöskydd respektive den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt när han drabbas av miljöskador. Enligt den förstnämnda motionen utsätts ofta en alltför kort yttrandetid när

ärendet angående tillstånd till miljöfarlig verksamhet handläggs i koncessionsnämnden. Motionärerna påpekar att kommuner och offentliga samhällsorgan ofta inte har tillräckliga resurser att på kort tid sätta sig in i ärendet och framhåller att närmare riktlinjer för yttrandetidens längd bör inskrivas i gällande författning.

Enligt motionen 1977/78:1008 krävs ofta ett omständligt och kanske dyrbart juridiskt förfarande om enskilda personer vill ha ersättning för miljöskador som drabbat dem. Inom andra områden kan den enskilde få bistånd av t. ex. justitieombudsmannen eller konsumentombudsmannen när han anser sig felaktigt behandlad av myndigheterna. Däremot finns, anför motionärerna, ingen instans dit den enskilde kan vända sig i de fall han oförskyllt drabbats av miljöstörning och efter anmälan ingen förbättring skett. Enligt motionen vore det önskvärt om det inrättades en särskild instans, t. ex. en miljöombudsman, dit den enskilde kunde vända sig om han eller hans rörelse drabbas av miljöförstöring och han inte på annat sätt lyckats få rättelse. Vidare framhålls i motionen att kravet på ställande av borgen när den enskilde i rättegång begär vissa säkerhetsåtgärder i samband med skadeståndsyrkande kan verka avhållande och kanske medföra att han avstår från att begära skadestånd. Motionen utmynnar i en hemställan om utredning och förslag om hur den enskilde bättre skall kunna hävda sin rätt i ny åsyftade situationer.

I motionerna 1977/78:593 och 1977/78:791, såvitt nu är i fråga, (yrkande 9) anføres synpunkter på bl. a. reglerna om straffrättsligt och ekonomiskt ansvar enligt miljöskyddslagen. Enligt båda motionerna behövs en avsevärd förlängning av preskriptionstiden för brott mot miljöskyddslagen. I motionen 1977/78:791 ges dessutom en rad exempel på de svårigheter som kan föreligga på grund av den långa tid som ofta förflyter innan skador genom miljöfarlig verksamhet visar sig. Motionärerna framhåller att skaderisker i första hand bör förebyggas genom skärpt lagstiftning och stränga krav på företagen. Vidare berörs bl. a. begreppet fara i brottsbalkens regler om allmänfarlig brottslighet. Enligt motionärerna bör farebegreppet definieras så att det klart omfattar även fall då hälsofarligt ämne i avsevärd omfattning otillåtet tillförs luft, vatten eller jord.

Frågan om avgiftsbeläggning i samband med miljöfarlig verksamhet behandlas i motionen 1977/78:1274. Där framhålls att samhällets kostnader för den tillståndsgivning för miljöfarlig verksamhet som miljöskyddslagen föreskriver är betydande och att dessa kostnader i fortsättningen bör bäras av den som söker tillstånd för sådan verksamhet. Även kostnaderna för den kontrollverksamhet som föreskrivs i lagen bör enligt motionen bäras av aktuella företag.

I motionen 1977/78:793 behandlas de risker och problem från miljösynpunkt som är förenade med bl. a. användningen av icke förnyelsebara energikällor, såsom olja, kol och kärnkraft. Motionen utmynnar i yrkanden att miljöskyddslagen omarbetas så att bl. a. ekologiska aspekter bättre beaktas

och att de i motionen anförda synpunkterna läggs till grund för arbetet i utredningen rörande riktlinjer för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken.

Utskottet vill i korthet beröra de bestämmelser på miljöskyddslagstiftningens område m. m. som aktualiseras i några av de förevarande motionerna. Enligt miljöskyddslagens allmänna principer är den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skyldig att vidta de försiktighetsåtgärder som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Frågan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd. Alla som kan beröras av verksamheten får därvid tillfälle att yttra sig. I anslutning till motionen 1977/78:475 vill utskottet nämna att miljöskyddslagstiftningen inte innehåller några föreskrifter angående remisstidens längd i tillståndsärenden utan att denna avgörs av koncessionsnämnden från fall till fall. Därvid tas hänsyn bl. a. till ärendets omfattning och angelägenhetsgrad. I normalfallet bestäms remisstiden enligt uppgift till mellan sex och åtta veckor. Remissmyndigheten kan om så erfordras begära anstånd med att avge yttrande. Framställningar härom förekommer relativt ofta och torde, enligt vad utskottet inhämtat, i allmänhet behandlas positivt av nämnden.

Den som vill framställa ersättningsanspråk eller annat enskilt anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet kan väcka talan vid vederbörande fastighetsdomstol. Som i motionen 1977/78:1008 anförts krävs i regel att part, som i rättegången begär kvarstad eller annan handräckning till säkerhet för sitt skadeståndsyrkande, hos rätten ställer pant eller borgen för skada som härigenom kan drabba motparten. Om parten finnes vara ur stånd att ställa sådan säkerhet och har visat synnerliga skäl för sin talan kan emellertid rätten befria honom därifrån. Närmare bestämmelser härom finns i 15 kap. rättegångsbalken.

Utskottet får i sammanhanget framhålla att justiticeombudsmännens tillsyn givetvis omfattar även statliga och kommunala myndigheter med uppgifter inom miljövärdområdet. Undantagna från denna tillsyn är endast enskilda ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

I anslutning till yrkandena om skärpning av ansvaret för miljöfarlig verksamhet m. m. vill utskottet nämna att straffet för överträdelse av förbud som meddelats med stöd av miljöskyddslagen eller åsidosättande av föreskrift eller villkor som meddelats med stöd av lagen är böter eller fängelse i högst ett år. Enligt brottsbalkens regler om s. k. åtalspreskription får påföljd ej ådömas om den misstänkte inte häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom viss tid. Tiderna, som i princip räknas från brottets begående, varierar mellan 2 och 25 år, beroende på brottets svårighetsgrad. För brott av här åsyftat slag är preskriptionstiden 2 år.

Förfarande som innefattar brott mot miljöskyddslagen kan, som antytts i motionen 1977/78:791, i och för sig också medföra ansvar för sådan

allmänfarlig brottslighet som avses i 13 kap. brottsbalken. Bl. a. torde bestämmelserna i 13 kap. 7 och 9 §§ om spridande av gift eller smitta respektive vårdslöshet med gift eller smittämne kunna komma att tillämpas på den miljöfarliga verksamheten. Detta förutsätter dock i subjektivt hänseende att antingen uppsåt (13 kap. 7 §) eller grov oaktsamhet (13 kap. 9 §) kan påvisas hos den som utför handlingen. I objektivt hänseende krävs bl. a. att genom förfarandet framkallas allmän fara för människors liv eller hälsa, d. v. s. att den skadegörande handlingen hotar en stor eller obestämd krets av människor.

Det ekonomiska ansvaret för miljöfarlig verksamhet har i miljöskyddslagen fått sitt uttryck bl. a. i ett stadgande att den som orsakar olägenhet genom miljöfarlig verksamhet är skyldig att utge ersättning härför. Skadeståndsansvaret är ett s. k. strikt ansvar, dvs. ersättningsskyldighet kan i princip föreligga även om den skadegörande handlingen inte skett av vårdslöshet. Om olägenheten inte orsakats genom försumlighet skall dock ersättning utgå endast om olägenheten är av någon betydelse och bara i den mån den ej skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Utskottet har stor förståelse för de strävanden som förevarande motioner uttrycker för och som bl. a. syftar till att förbättra samhällets möjligheter att kontrollera miljöfarlig verksamhet. Andra viktiga problem som tas upp i motionerna rör möjligheten att beivra brott mot miljöskyddslagen samt de ekonomiska konsekvenserna för såväl den enskilde som samhället när verksamheten i fråga medför olägenheter från miljövärdssynpunkt. Utskottet finner sig emellertid, med hänvisning till den verksamhet som pågår bl. a. inom miljöskyddsutredningen (Jo 1976:06), inte nu ha anledning att gå närmare in på de olika åtgärder som motionärerna föreslagit. Utskottet får erinra om att nyssnämnda utredning har till uppgift bl. a. att göra en allmän översyn av miljöskyddslagstiftningen och att överväga vilka förändringar av denna lagstiftning som behöver göras för att ytterligare förbättra samhällets möjligheter att ingripa mot och kontrollera miljöfarlig verksamhet. I anslutning till inträffade händelser vid BT Kemis anläggningar i Teckomatorp har utredningen erhållit vissa tilläggsdirektiv. Såsom direktiven till utredningen är utformade synes flertalet av de frågor som berörs i motionerna 1977/78:475, 1977/78:593, 1977/78:791, yrkande 9, och 1977/78:1008 falla inom ramen för dennas verksamhet. Utskottet finner för sin del lämpligt att nyssnämnda motioner överlämnas till miljöskyddsutredningen.

Beträffande synpunkterna i motionen 1977/78:1008 rörande kraven på borgen i samband med processuella säkerhetsåtgärder vill utskottet tillägga att frågan om lättnader i de krav m. m. som är förenade med civil rättegång kan komma att beröras av rättegångsutredningen (Ju 1977:06), som gör en allmän översyn av rättegångsförfarandet vid allmän domstol.

I anslutning till förslaget i motionen 1977/78:1274 rörande kostnaderna för tillståndsgivning och kontrollverksamhet enligt miljöskyddslagen vill utskottet fästa uppmärksamheten på att 1971 års miljökostnadsutredning i sitt nyligen avgivna slutbetänkande (SOU 1978:43, Miljökostnader) framlägger förslag angående en s. k. prövnings- och tillsynsavgift. Utredningen föreslår (s. 311) att principbeslut fattas om att införa avgift på prövnings- och tillsynsverksamhet enligt miljöskyddslagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt 3 § lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten och att naturvårdsverket i samarbete med övriga berörda myndigheter ges i uppdrag att utarbeta förslag till avgiftssystem. Betänkandet remissbehandlas f. n. i jordbruksdepartementet. Mot angivna bakgrund anser sig utskottet kunna förutsätta att i motionen 1977/78:1274 berörda spörsmål kommer att närmare prövas utan något särskilt initiativ från riksdagens sida.

I motionen 1977/78:793 framförda synpunkter berör enligt utskottets mening i första hand den nyligen tillsatta utredningen angående riktlinjer för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken. Denna utrednings uppgift är i korthet att utföra en framtidsstudie som syftar till att öka kunskaperna om alternativa möjligheter till utveckling av samhället utifrån en ekologisk grundsyn. Utredningen skall därvid föreslå en politik för långsiktig hushållning med naturresurser i syfte att hushålla med och bättre överblicka olika möjligheter att utnyttja dessa. Naturresurshushållningen skall vidare enligt direktiven bygga på en ekologisk grundsyn.

Utskottet föreslår för sin del att motionen 1977/78:793 överlämnas till naturresurs- och miljöutredningen.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen

1. som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om överlämnande av
 - a. motionen 1977/78:475,
 - b. motionen 1977/78:593,
 - c. motionen 1977/78:791, yrkande 9, och
 - d. motionen 1977/78:1008 till miljöskyddsutredningen,
2. lämnar motionen 1977/78:1274 utan åtgärd,
3. som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om överlämnande av motionen 1977/78:793 till naturresurs- och miljöutredningen.

Garpenberg den 12 september 1978

På jordbruksutskottets vägnar
SVANTE LUNDKVIST

Närvarande: Svante Lundkvist (s), Bertil Jonasson (c), Sven Lindberg (s), Arne Andersson i Ljung (m), Gunnar Olsson (s), Märta Fredrikson (c), Håkan Strömberg (s), Tage Adolfsson (m), Ingemar Hallenius (c), Gunnar Johansson (m), Ove Karlsson (s), Kerstin Anér (fp), Sven Eric Lorentzon (m) och Wivi-Anne Radesjö (s).

Reservation

av Svante Lundkvist, Sven Lindberg, Gunnar Olsson, Håkan Strömberg, Ove Karlsson och Wivi-Anne Radesjö (samtliga s) som anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "I anslutning" och slutar med "riksdagens sida" bort ha följande lydelse:

I anslutning till --- (lika med utskottet) --- i jordbruksdepartementet.

Utskottet ansluter sig i princip till den i motionen 1977/78:1274 framförda uppfattningen att samhällets kostnader för den tillståndsgivning och kontrollverksamhet som miljöskyddslagen föreskriver bör bestridas av dem som söker tillstånd för respektive utövar miljöfarlig verksamhet. Utskottet utgår från att i motionen berörda spörsmål kommer att närmare prövas i samband med behandlingen av miljökostnadsutredningens betänkande. Vad utskottet här anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motionen 1977/78:1274,