

Jordbruksutskottets betänkande

1980/81: 21

om ändring i miljöskyddslagen (prop. 1980/81: 92)

Propositionen

I proposition 1980/81:92 har regeringen (jordbruksdepartementet) – efter hörande av lagrådet – föreslagit riksdagen att anta förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387).

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

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

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

Beträffande *påföljdssystemet* föreslås att en skärpning genomförs. Straffmaximum för brott mot lagen föreslås bli höjt. Enligt propositionen

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

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1981.

Lagförslaget

Det vid propositionen fogade lagförslaget har följande lydelse:

Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387) dels att 9, 10, 13, 17, 18, 22–24, 28, 29, 38–40, 45 och 47–50 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

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

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

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

10 §²

Regeringen kan föreskriva, att

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

utan att koncessionsnämnden lämnat tillstånd enligt denna lag el-

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar *inte* får anläggas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning *inte* får släppas ut,
3. fast avfall eller annat fast ämne *inte* får släppas ut eller läggas upp så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,
4. vissa slag av inrättningar eller deras användning *inte* får ändras på ett sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som *i annat avseende* är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden har lämnat tillstånd enligt denna lag

¹ Senaste lydelse 1978: 161.

² Senaste lydelse 1975: 461.

Nuvarande lydelse

ler anmälan gjorts hos *statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen*.

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

Föreslagen lydelse

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

12 a §

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

13 §

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

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

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

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

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

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

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

Föreslagen lydelse

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

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

17 §³

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

18 §

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

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

³ Senaste lydelse 1975: 461.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 a §

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

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

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

22 §¹

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

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

23 §

Åsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut och är av-

Åsidosätter någon villkor som har angivits i ett tillståndsbeslut

¹ Senaste lydelse 1979:597.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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

24 §

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

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

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

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

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

28 §⁵

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

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

29 §

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

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

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

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

⁵ Senaste lydelse 1975: 461.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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

29 a §

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

38 §

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

Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna utövar tillsynen av miljöfarlig verksamhet.

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

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

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

39 §

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

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

40 §

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

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

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

Föreslagen lydelse

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

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

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

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

44 a §

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

45 §⁶

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Senaste lydelse 1975: 461 och 727.

Nuvarande lydelse

eller 41 §, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas,

dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

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

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

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

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

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

47 §⁷

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

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

Föreslagen lydelse

29 § andra stycket eller 41 §,

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

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

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

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

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

⁷ Senaste lydelse 1975: 342.

⁸ Senaste lydelse 1975: 461.

Nuvarande lydelse

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

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

För att 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.

Föreslagen lydelse

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

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

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

49 §⁹

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

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

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

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

50 §

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

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

⁹ Senaste lydelse 1973: 927.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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

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

Miljöskyddsavgift

52 §

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

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

53 §

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

54 §

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

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

55 §

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

Föreslagen lydelse

56 §

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

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

57 §

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

58 §

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

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

Föreslagen lydelse

59 §

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

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

Koncessionsnämndens beslut överklagas genom besvär då nämnden har

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

2. avvisat ett ombud eller ett biträde,

3. avvisat en ansökan om åläggande av miljöskyddsavgift,

4. avskrivit ett ärende om åläggande av miljöskyddsavgift,

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

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

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

8. förordnat angående ersättning för någons medverkan i målet eller

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

Föreslagen lydelse

dighet för en part att utge ersättning.

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

60 §

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

61 §

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

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

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

62 §

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

Föreslagen lydelse

63 §

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

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.
2. I fråga om ansvar för gärning som har begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.
3. Bestämmelserna i 52–63 §§ tillämpas endast i fråga om överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.
4. Den som efter ikraftträdandet uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor eller föreskrift som har meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket i äldre lydelse, döms till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

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

Motioner

I detta betänkande har utskottet behandlat

dels de under allmänna motionstiden 1980 väckta motionerna

1979/80:934 av Grethe Lundblad m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer om skärpning av bestämmelserna om lagring av bekämpningsmedel så att kommunerna får rätt att anvisa lämplig plats för sådant lager samt att utfärda kommunala anvisningar för företagets hantering av de giftiga bekämpningsmedlen.

1979/80:1375 av Erik Börjesson (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av nuvarande miljöskyddslagstiftning med beaktande av vad som föreslagits i motionen.

1979/80:1760 av Olof Palme m. fl. (s) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 5), att riksdagen hos regeringen begär att motionens krav i fråga om

a) inrättande av en för den kemiska industrin gemensam skadeståndsfond,

- b) precisering av begreppet fara i brottsbalken,
 - c) förlängning av preskriptionstiden för miljöbrott till minst 10 år,
 - d) utredning angående tillskapande av ett tillsynsorgan benämnt AB Svensk Miljökontroll,
 - e) övervägande av behovet av lagregler för genomförande av principen om producentens ansvar
- beaktas i samband med ställningstagande till miljöskyddsutredningens förslag.

dels den under allmänna motionstiden 1981 väckta motionen 1980/81: 1860 av Svante Lundkvist m. fl. (s) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 7), att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att berörda myndigheter ges i uppdrag att utforma förslag till bestämmelser för avgiftsfinansiering av kostnaderna för tillståndsgivning och kontroll av sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av miljöskyddslagens bestämmelser i den omfattning som förordas i motionen.

dels de med anledning av propositionen väckta motionerna 1980/81: 1951 av Arne Andersson i Ljung m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen beslutar avslå förslaget om ändrad lydelse i 24 § miljöskyddslagen.

1980/81: 1952 av Torkel Lindahl och Bonnie Bernström (båda fp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att paragraferna 52 och 54 i miljöskyddslagen ges följande lydelse:

52 §

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

54 §

Miljöskyddsavgiften skall bestämmas till ett belopp som minst svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen. Kan full bevisning om storleken av de ekonomiska fördelarna inte alls eller endast med svårighet läggas fram, får miljöskyddsavgiften bestämmas till ett skäligt belopp.

2. att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag beträffande besvärsmått för ideella föreningar i miljöfrågor, i enlighet med vad som anförts i motionen.

1980/81: 1953 av Svante Lundkvist m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen beslutar

1. hos regeringen begära att den mot bakgrund av vad som redovisats i motionen i samband med framläggandet av förslag till ny hälsoskyddslag på nytt prövar den kommunala tillsynen enligt miljöskyddslagen så att erforderlig samordning uppnås samt redovisar de kommunalekonomiska konsekvenserna av verksamheten,

2. hos regeringen begära utredning av i motionen redovisat förslag om tillskapande av Aktiebolaget Svensk Miljökontroll.

3. att preskriptionstiden för alla miljöbrott sätts till 10 år,

4. att hos regeringen begära att den i motionen föreslagna skadeståndsfonden inrättas.

1980/81: 1954 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen hemställer om att länsstyrelsernas verksamhet inom koncessionsförfarandet blir föremål för en förutsättningslös utvärdering inom fem år från denna verksamhets början,

2. att riksdagen hos regeringen hemställer om att denna till riksdagen framlägger förslag om statligt stöd till de kommuner vars hälsovårdsnämnder är engagerade som tillsynsorgan enligt miljöskyddslagen,

3. att riksdagen hos regeringen hemställer om att denna till riksdagen framlägger förslag av innebörd att den kommunala vetorätt som nu är grundad i 136 a § byggnadslagen (1947: 385) överförs till miljöskyddslagen,

4. att riksdagen hos regeringen hemställer om att denna medverkar till att följande intas i den förändrade miljökungörelse som måste utarbetas som en följd av en ändrad miljöskyddslag:

a) bestämmelse om att sökanden i ett koncessionsärende, i vissa fall, skall kunna avkrävas en formaliserad beskrivning av de tänkbara miljöeffekterna av en ny eller ändrad miljöfarlig verksamhet och att däri skall ingå den maximala skadeeffekten vid ett haverifall,

b) anvisningar om tillsyn och kontroll vad gäller miljöeffekter från miljöfarlig verksamhet samt om hur uppföljning av ny teknik inom berört område skall ske,

c) anvisningar om översyn av särskilt miljöfarlig verksamhet vart femte år,

d) anvisningar om att branschöversikter upprättas för mindre miljöfarliga verksamheter lämpligen varje femårsperiod,

e) anvisning som ålägger kommuner och länsstyrelser att uppsåra och till naturvårdsverket inrapportera alla överträdelser av miljöskyddslagen som de får kännedom om,

5. att riksdagen, med ändring i proposition 1980/81:92, beslutar anta följande såsom *Motionärernas förslag* betecknade ändring i förslag till ändring i miljöskyddslagen (1969: 387):

*Propositionens förslag**Motionärernas förslag*

45 §

4. underlåter att fullgöra — — — eller för tillsynen.

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

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

48 §

Beslut enligt denna — — — bestämmelser i 59–62 §§.

Naturvårdsverket får föra — — — 43 § andra stycket.

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

Rätt att föra talan mot beslut som har meddelats i frågor om tillstånd har också kommuner, sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet *samt ideella organisationer vilkas medlemmar helt eller delvis är eller kan bli berörda av den verksamhet som avses med beslutet.*

54 §

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

Miljöskyddsavgiften skall bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen *samt femtio procent härutöver.*

Kan full bevisning — — — ett skäligt belopp.

1980/81: 1955 av Annika Öhrström (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller att naturresurs- och miljökommittén ges i uppdrag att med förtur utreda formerna för allmänhetens inflytande, varvid frågan om bevisrätt för allmänheten mot beslut enligt ML genom de ideella miljövårdande organisationerna bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Framställning till utskottet, m. m.

Ordföranden i koncessionsnämnden för miljöskydd har i en skrivelse till utskottet framfört vissa erinringar mot propositionens lagförslag såvitt avser omprövningsbesluts rättskraft (29 a §). I anslutning härtill har företrädare för jordbruksdepartementet, statens naturvårdsverk och koncessionsnämnden inför utskottet lämnat synpunkter på den i skrivelsen aktualiserade frågan.

Utskottet

Inledning

Miljöskyddslagen – ML – (1969:387) trädde i kraft den 1 juli 1969. Därmed infördes en ny, samlad lagstiftning till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar från fast egendom.

När ML trädde i kraft saknades erfarenheter av en samlad lagstiftning till skydd för vår yttre livsmiljö mot föroreningar och störningar av olika slag. Under de år som lagen varit i kraft har samhällets syn på miljöskyddet skärpts. Mot bakgrund av gjorda erfarenheter har behovet av reformer på miljöskyddslagstiftningens område efter hand framstått allt klarare. Detta gäller i synnerhet frågan om skärpning av påföljderna och en effektivisering av prövnings- och tillsynssystemet enligt ML. Krav på ändringar i lagstiftningen har också vid flera tillfällen framförts från skilda håll, bl. a. av riksdagen och myndigheter som har prövnings- och tillsynsuppgifter på miljövårdens område.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 mars 1976 tillkallade dåvarande chefen för jordbruksdepartementet sakkunniga för att göra en översyn av ML. De sakkunniga, som antog namnet miljöskyddsutredningen, avlämnade i december 1978 delbetänkandet (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I. I betänkandet läggs förslag fram om ändringar i ML:s förprövnings-, tillsyns- och påföljdssystem. Betänkandet har varit föremål för en omfattande remissbehandling. I förevarande proposition framlagda förslag bygger i huvudsak på nyssnämnda material. Över lagförslaget har inhämtats yttrande av lagrådet.

I ett inledande avsnitt i propositionen tas upp vissa allmänna utgångspunkter för reformer på miljövårdsområdet. I samband härmed redovisas det fortsatta utredningsarbetet på nämnda område. I fråga om *miljöskyddsutredningen* anføres att dess fortsatta arbete ägnas åt frågorna om ytterligare åtgärder mot bullerstörningar och åtgärder för att återställa skadad miljö. En översyn av ML:s ersättningsregler pågår inom *miljöskadeutredningen*. Den syftar bl. a. till att förbättra möjligheterna för enskilda att få ersättning för miljöskador. I anslutning till en redogörelse av vissa förslag från *miljökostnadsutredningen* anför jordbruksministern synpunkter på fördelningen av kostnadsansvaret för miljövårdsåtgärder. Den principiella utgångspunkten bör, anser han, vara att kostnaderna för den påfrestning på miljön som produktionen av varor och tjänster medför skall inräknas i priset för dessa varor och tjänster (prop. s. 22). Vidare anmäls att ett förslag om avgiftssystem för att täcka kostnaderna för prövning och tillsyn f. n. remissbehandlas. Sedan remissbehandlingen avslutats ämnar jordbruksministern återkomma till frågan.

En långsiktig planering av miljövården är enligt jordbruksministern mycket angelägen. I direktiven till naturresurs- och miljökommittén har fram-

hållits att dess arbete bör ses som inledning till en planmässig utredningsverksamhet inom naturresurs- och miljöområdet.

Utskottet har ingen erinran mot propositionens uttalanden under det avsnitt som rubriceras "Inledande synpunkter".

Utskottets yttrande i det följande koncentreras på propositionens huvuddrag och motionerna. De avsnitt av propositionen som inte berörts har inte gett utskottet anledning till erinran eller särskilt uttalande.

Förprovningssystemet

Allmänna synpunkter

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

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

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

Jordbruksministern anför att han i likhet med utredningen och remissinstanserna anser att det nuvarande förprovningssystemet behöver förenklas och effektiviseras i olika avseenden. Han ansluter sig till utredningens förslag att naturvårdsverkets och länsstyrelsernas dispensrätt nu tas bort och att provningen framdeles skall ske hos koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Naturvårdsverkets uppgifter som förprovande myndighet bör sålunda upphöra. Verket bör därigenom kunna koncentrera sina insatser som central tillsynsmyndighet och som företrädare för miljöskyddsintresset i miljöskyddsärenden.

Enligt propositionen talar övervägande skäl för att formerna för förprovningen i princip bör vara desamma vid länsstyrelserna som vid koncessionsnämnden. Utredningens förslag om en anmälningsskyldighet för företagen kombinerad med förprovning av länsstyrelserna bör ersättas med en reglering genom tillståndsprövning. Varken för företagaren eller provningsmyndigheten torde ett tillståndstvång vara mera betungande än den av utredningen föreslagna regleringen under förutsättning att provningsförfarandet anpassas till ärendets art.

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

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

För riksdagens information redovisas i propositionen hur bemyndigandet avses användas:

Förprovningsskyldighet skall i fortsättningen i huvudsak omfatta de skilda slag av miljöfarlig verksamhet som i dag är underkastade tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt MK. Vissa slag av miljöfarliga verksamheter, som nu är tillståndspliktiga och som av utredningen bedöms vara av mindre allvarlig art, avses i fortsättningen prövas av länsstyrelserna i stället för av koncessionsnämnden.

Ett tillståndsärende som skall prövas av länsstyrelsen skall i vissa fall kunna hänskjutas till koncessionsnämnden för provning.

Naturvårdsverket bör kunna underlätta länsstyrelsernas provning även av ärenden vari yttranden inte avges, om verket meddelar råd och anvisningar i fråga om de försiktighetsmått som i allmänhet bör gälla vid skilda slag av miljöfarlig verksamhet. Enligt propositionen är det värdefullt om sådana anvisningar innehåller bl. a. exempel på sådana föreskrifter som normalt bör knytas till tillstånd till miljöfarlig verksamhet av olika slag. Dylika standardiserade villkorsföreskrifter bör som regel kunna tillämpas i sådana ärenden där tillståndsfrågan från miljöskyddssynpunkt framstår

som relativt okomplicerad och där det till följd därav går att tillämpa en viss schablonmässighet vid bedömningen.

Enligt ML har regeringen befogenhet att föreskriva anmälningsplikt beträffande miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig. En sådan befogenhet bör finnas kvar, anser jordbruksministern. Det kan nämligen beträffande vissa verksamheter som normalt sett är mindre miljöfarliga än den tillståndspliktiga vara tillräckligt från kontrollsynpunkt med anmälningsplikt.

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

Utskottet instämmer i propositionens uttalanden angående behovet av en förenkling och effektivisering av det nuvarande förprovningssystemet. Utskottet ansluter sig därvid till de överväganden och förslag rörande förprovningssystemet som redovisats i propositionen i förevarande avsnitt.

Förprovningsförfarandet

Enligt MK bör den som planerar att anlägga en förprovningspliktig miljöfarlig verksamhet i god tid inhämta råd och anvisningar från naturvårdsverket eller länsstyrelsen. Genom sådana råd och anvisningar får företagaren kännedom om bl. a. vilka skyddsåtgärder som normalt brukar krävas för en verksamhet av aktuellt slag. Dessutom kan företagaren få allmän information om tillståndsprövningen. En ansökan om tillstånd skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar. Samma krav i fråga om innehållet ställs också på en anmälan till länsstyrelsen. Om ansökningshandlingarna visar sig vara ofullständiga kan koncessionsnämnden förelägga sökanden att vid vite komplettera dessa. Även länsstyrelsen kan begära att ofullständiga handlingar i ett anmälningsärende kompletteras. Är verksamheten sådan att regeringen skall pröva den enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385) eller enligt lagen (1978: 160) om vissa rörledningar, får koncessionsnämnden inte behandla ansökan innan regeringens prövning skett. Koncessionsnämnden skall enligt ML sörja för att varje ärende blir fullständigt utrett. Nämnden skall genom kungörelse i en eller flera ortstidningar eller på annat lämpligt sätt bereda den som kan beröras av den miljöfarliga verksamheten tillfälle att yttra sig. Vidare skall nämnden samråda med de myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan. Koncessionsnämnden är skyldig att hålla sammanträde med den saken angår och besiktning på platsen, om det inte är uppenbart onödigt. Även länsstyrelsen har möjlighet att besiktiga platsen för en miljöfarlig verksamhet.

Utskottet har i det föregående tillstyrkt förslaget att formerna för förprovningen i princip bör vara desamma vid länsstyrelserna och koncessionsnämnden. Som framhållits i propositionen torde dock de ärenden som länsstyrelserna avses få pröva bli av mycket varierande svårighetsgrad. Utskottet delar därför jordbruksministerns bedömning att bestämmelserna om förfarandet bör vara så utformade att de medger en flexibel handläggning. Propositionens uttalanden rörande förfarandet hos länsstyrelserna (s. 28–30) föranleder ingen erinran från utskottets sida.

Enligt motion 1980/81: 1954 (yrkande 1) bör länsstyrelsernas verksamhet inom koncessionsförfarandet bli föremål för en förutsättningslös utvärdering inom fem år från denna verksamhets början. Yrkandet grundas bl. a. på ett antagande att länsstyrelsens ledamöter, som i allmänhet är kommunalpolitiker, kan frestas att ta större hänsyn till ekonomi och lokal sysselsättning än till konsekvenserna för miljön.

Utskottet vill erinra om att det redan i nu gällande ML finns möjlighet att till länsstyrelserna delegera beslutanderätten i frågor om tillstånd beträffande vissa slag av ärenden. Som prövningsmyndighet är länsstyrelsen självfallet i lika hög grad som koncessionsnämnden bunden av de allmänna reglerna i ML om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. Naturvårdsverkets besvär rätt i hithörande ärenden får anses innebära garantier för en enhetlig rättstillämpning. Utskottet finner ingen anledning att redan innan praktiska erfarenheter vunnits av de föreslagna reformerna förorda någon utvärdering av det slag som avses i motion 1980/81: 1954 yrkande 1. Motionsyrkandet avstyrks.

Information och samråd

Som en principiell nyhet i förhållande till gällande regler föreslås att förprovningen alltid skall föregås av ett informations- och samrådsförfarande (12 a §). Syftet med förslaget är enligt utredningen att ge allmänheten, sammanslutningar samt kommunala och statliga myndigheter möjlighet att på ett tidigt stadium sätta sig in i verkningarna av en planerad miljöfarlig verksamhet och kunna påverka verksamhetens lokalisering och utformning från miljösynpunkt. Jordbruksministern framhåller bl. a. att de föreslagna åtgärderna för samråd bör vara ägnade att öka förståelsen mellan parterna och att de i många fall även torde medföra den fördelen för företagaren att själva prövningsförfarandet går snabbare. Samrådsförfarandet får dock enligt propositionen inte bli ett självändamål och tillämpas slentrianmässigt. I vad mån åtgärder för samråd skall vidtas får bedömas från fall till fall. Ytterst bör det, enligt propositionen, ankomma på den myndighet som senare skall pröva tillståndsfrågan att avgöra om erforderligt samråd har ägt rum.

Utskottet anser de föreslagna reglerna ägnade att ge sakägare, myndigheter och allmänhet möjligheter till ökat inflytande vid provningen av miljöfarlig verksamhet. Informations- och samrådsskyldigheten är således

en viktig del i ett reformerat prövningssystem enligt ML. Utskottet tillstyrker lagförslaget i denna del och ansluter sig till propositionens uttalanden angående tillämpningen av stadgandet i fråga. Likaså tillstyrker utskottet förslagen att företagaren i tillståndsansökningen skall redogöra för vilka samrådsåtgärder som vidtagits samt att tillståndsmyndigheten får befogenhet att förelägga sökanden att vid vite avhjälpa eventuella brister härvidlag.

Beslutsunderlaget

För att beslutsunderlaget i förprövningsärenden skall bli bättre och mera fullständigt än f. n. föreslås vissa kompletteringar av ML:s bestämmelser om vad en ansökan om tillstånd skall innehålla. Förslaget innebär i huvudsak att sökanden redan i ansökan skall lämna en beskrivning av arten och omfattningen av de störningar som den aktuella verksamheten kan medföra (miljöeffektbeskrivning). Sökanden skall vara skyldig att i ansökningen också lämna förslag till de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter av verksamheten (13 § 2–3). Enligt propositionen är det bl. a. viktigt att avfallsfrågorna blir belysta i en miljöeffektbeskrivning. Därigenom får prövningsmyndigheterna bättre möjligheter än f. n. att meddela föreskrifter om hanteringen av främst det miljöfarliga avfallet.

Enligt motion 1980/81: 1954 kan det vara värdefullt att följa en formaliserad rutin i fråga om beskrivningen av miljöeffekter vilken bl. a. medför bättre möjligheter att jämföra med liknande projekt. Detta gäller inte minst för verksamheter där risk för allvarligt haveri kan föreligga. Motionen utmynnar i denna del i ett yrkande (yrkande 4 a) om bestämmelser som innebär att sökanden i ett tillståndsärende i vissa fall skall kunna avkrävas en formaliserad beskrivning av de tänkbara miljöeffekterna av en miljöfarlig verksamhet, inbegripet den maximala skadeeffekten vid ett haveri.

Jordbruksministern anför i denna fråga bl. a. att den i propositionen förordade lösningen på ett enklare sätt kommer att tillgodose allmänhetens intressen än om ett obligatoriskt system med formaliserade miljöeffektbeskrivningar efter amerikanskt mönster skulle genomföras.

Utskottet kan för sin del inte finna att det av motionärerna förordade systemet skulle innebära några fördelar i nu åsyftat hänseende jämfört med regeringens förslag. Sistnämnda förslag innebär bl. a. att prövningsmyndigheten med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall avgör hur pass omfattande miljöeffektbeskrivningen m. m. bör vara. Enligt utskottets mening bör den förordade lösningen på ett enklare och smidigare sätt tillgodose intresset av en öppen och för allmänheten lättförståelig redovisning av miljökonsekvenserna av en planerad verksamhet. Utskottet tillstyrker regeringens förslag i förevarande del och avstyrker motion 1980/81: 1954 yrkande 4 a.

Handläggningstiden

I syfte att mildra olägenheterna av långa handläggningstider i tillstånds-ärenden föreslås ändringar i ML i två avseenden. Det ena innebär att det nuvarande förbudet för koncessionsnämnden att inleda prövningsförfarande enligt ML samtidigt med regeringens prövning enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385) eller lagen (1978: 160) om vissa rörledningar tas bort. I stället föreslås att tillståndsfrågan inte får slutgiltigt avgöras innan regeringens prövning skett.

I motion 1980/81: 1954 anförs att systemet med prövning först enligt 136 a § byggnadslagen och därefter enligt ML kan medföra olägenheter för de kommuner som överväger att tillämpa den kommunala vetorätten enligt förstnämnda lag. Genom att prövningen enligt ML kommer senare har kommunen enligt motionen inte tillräckligt beslutsunderlag i det första skedet såvitt avser miljöeffekterna. Man bör därför, anser motionärerna, överväga om inte vetorätten borde införas i ML i stället för i byggnadslagen. Förslag härom framförs i yrkande 3 i motionen.

Utskottet biträder för sin del regeringens förslag till ändrad lydelse av 9 § andra stycket vilket ger möjligheter till en bättre samordning av handläggningen av ett ärende i regeringen resp. koncessionsnämnden. Som i propositionen anförs bör koncessionsnämnden kontinuerligt hålla sig underrättad om läget i regeringsärendet så att handläggningen i miljöskyddsärendet kan anpassas till detta.

Motionärernas påstående om bristande beslutsunderlag i fråga om miljöeffekterna när den kommunala vetorätten aktualiseras överensstämmer enligt utskottets bedömning inte med det förfaringsätt som tillämpas i hithörande ärenden. När ett lokaliseringsärende anhängiggörs enligt 136 a § byggnadslagen infordrar nämligen regeringen regelmässigt yttrande från koncessionsnämnden. Syftet med koncessionsnämndens medverkan vid beredningen av ärendet i regeringen är, som framgår av förarbetena till hithörande bestämmelser (se bl. a. prop. 1972: 111 bil. 2 s. 364 f.), att den skall ge en allsidig belysning av miljöskyddsaspekterna. Det kan ske bl. a. genom att koncessionsnämnden håller sammanträde på den plats som är aktuell i lokaliseringsärendet. Genom den av utskottet nyss tillstyrkta ändringen av 9 § ML har möjligheterna till samordning i lokaliserings- och miljöskyddsärendet ökat ytterligare. Några olägenheter för kommunerna av det slag motionärerna åsyftar kan inte anses föreligga. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet yrkande 3 i motion 1980/81: 1954.

Det andra förslaget som syftar till att motverka olägenheter av långa handläggningstider innebär att tillståndsmyndigheten under vissa förutsättningar får lämna igångsättningsmedgivande innan frågan om tillstånd avgjorts (21 a §). Sådant medgivande får dock enligt propositionen bara lämnas i undantagsfall, då det är uppenbart att tillstånd till den aktuella

anläggningen kommer att lämnas. Utskottet biträder förslaget och förutsätter i likhet med jordbruksministern att tillämpningen av bestämmelserna om igångsättningsmedgivande blir restriktiv.

Tillståndsbesluts rättskraft

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

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

På tillståndshavarens ansökan kan koncessionsnämnden upphäva eller mildra ett villkor, bl. a. om det är uppenbart att det inte behövs eller är strängare än nödvändigt (27 §).

Propositionen omfattar i denna del några förslag som innebär att möjligheterna till omprövning av villkor i skärpande riktning före tioårsperiodens utgång ökar. Av motivuttalandena framgår emellertid att det i stor utsträckning rör sig om ett förtydligande av lagtexten som härigenom bringas i större överensstämmelse med den rättstillämpning som utvecklats sedan ML trädde i kraft.

Enligt 24 § andra stycket lagförslaget får nya eller strängare villkor för verksamheten föreskrivas efter vad som är skäligt om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt eller om användningen av ny process- eller reningsteknik skulle medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt. Jordbruksministern anför i anslutning härtill bl. a. följande:

Med hänsyn till att utvecklingen på olika områden i samhället går snabbt kommer de förhållanden som i olika avseenden förelåg när ett tillståndsbeslut meddelades att kunna ändras på avgörande punkter under en tioårsperiod. Ett tillståndsbeslut får enligt min mening inte innebära en rätt att fortsätta att förorena miljön också sedan teknikens utveckling har gjort det möjligt att i väsentlig utsträckning eliminera störningen från en tillståndsgiven verksamhet. Det är därför enligt min mening angeläget att bestämmelserna förtydligas så att det klart framgår att också en utveckling på teknikens område under vissa förutsättningar kan ligga till grund för en ompröv-

ning. Jag vill betona att möjligheten att ompröva villkoren i sådana fall bör kunna komma till användning bara när en betydande minskning av störningen från en verksamhet kan uppnås genom tillämpningen av ny teknik beträffande reningsformer eller produktionsmetoder. Avsikten är alltså inte att varje ny teknisk lösning som kommer fram under en tioårsperiod inom en industribransch skall kunna aktualisera en omprövning av gällande villkor för industrier inom branschen. Som en förutsättning för omprövning på grund av den tekniska utvecklingen bör därför i lagen anges att en övergång till ny process- eller reningsteknik skall medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt. Vid den skälighetsbedömning som skall ske i det enskilda omprövningsfallet måste givetvis också stor vikt fästas vid kostnaderna för övergången till den nya tekniken och till den tid som behövs för övergången. Med den tillämpning som jag nu har förordat för ifrågasatt omprövningsregel behöver man enligt min bedömning inte frukta att skäliga krav från industrins sida på planeringsutrymme och säkerhet för investeringar inte kan tillgodoses. Jag vill framhålla att också företagen har rätt att påkalla sådana ändringar i villkoren som möjliggör tillämpning av ny teknik som ger lägre kostnader.

Enligt motion 1980/81:1951 innebär den föreslagna ändringen av 24 § ML en försvagning av koncessionsbeslutets rättskraft som är oacceptabel från rättssäkerhetssynpunkt. Motionärerna, som yrkar avslag på propositionen i denna del, framhåller att företagen givetvis – oberoende av den ifrågasatta lagändringen – kommer att tillgodogöra sig den tekniska utvecklingen på lämpligt sätt. Någon förbättring från miljöskyddssynpunkt torde därför enligt motionen inte uppnås som motsvarar den försämrade rättssäkerheten för industrin.

Enligt utskottets mening bör det klargöras att också en utveckling på teknikens område kan läggas till grund för omprövning i skärpande riktning. Mot bakgrund av den praxis som utvecklats kan förslaget inte anses innebära någon nämnvärd försämring av tillståndshavarens rättssäkerhet. Av de ovan redovisade motivuttalandena framgår f. ö. att skälig hänsyn alltid måste tas till företagets intressen när en omprövning av förevarande slag aktualiseras. Det kan vidare påpekas att företagen för sin del kan påkalla sådana ändringar i villkoren som möjliggör en mindre kostnadskrävande teknik. Med hänsyn till det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag i denna del och avstyrker motion 1980/81:1951.

Utskottet biträder även i övrigt regeringens förslag rörande förutsättningarna för en omprövning av villkor i skärpande riktning (23 och 29 §§). Ändringen av 23 § innebär att ett tillstånd, då tillståndshavaren åsidosatt gällande villkor, inte som nu endast skall kunna återkallas utan också att nya eller strängare villkor skall kunna föreskrivas.

Det föreslagna tillägget i 29 § skall enligt specialmotiveringen (s. 76) ses som ett förtydligande som är motiverat av praktiska skäl. I den nya lydelsen stadgas att koncessionsnämnden i samband med förlängning av den för igångsättning av viss verksamhet fastställda tiden får ompröva de i

tillståndsbeslutet fastställda villkoren i skärpande riktning. Eftersom nämnden alltid kan tvinga fram en omprövning genom att avslå en begäran om förlängning torde enligt propositionen bestämmelsen inte innebära någon ändring av gällande rätt.

I propositionen föreslås vidare att den praxis som utvecklats vid koncessionsnämnden att meddela tidsbegränsade tillstånd bör lagfästas genom en justering av 18 §. Utskottet har ingen invändning häremot.

Omprövningsbesluts rättskraft

Enligt propositionen har koncessionsnämnden fäst uppmärksamheten på att ML saknar bestämmelser om giltighetstiden för villkor som har föreskrivits vid en omprövning. Jordbruksministern delar nämndens uppfattning att detta förhållande kan komma att medföra praktiska olägenheter och att det därför bör klargöras under vilka förutsättningar en förnyad omprövning kan ske. Lagen föreslås därför kompletterad med en regel som innebär att omprövningsbeslut likställs med ett tillståndsbeslut. Därigenom får förnyad omprövning av villkor normalt inte ske förrän tio år har förflutit från det att ett omprövningsbeslut vann laga kraft (29 a § lagförslaget).

Utskottet ansluter sig i princip till regeringens bedömning att ML bör kompletteras med en formell regel rörande omprövningsbesluts rättskraft. Enligt den föreslagna 29 a § ges omprövningsbeslut samma verkan som tillståndsbeslut. Denna bestämmelse, som enligt vad som anförs i specialmotiveringen avser att ge företagaren skäligt skydd mot en ny omprövning i skärpande riktning, innebär bl. a. att förnyad omprövning av villkor normalt inte får ske förrän tio år har förflutit från det att ett omprövningsbeslut vann laga kraft. Före tioårstidens utgång kan emellertid en förnyad omprövning i skärpande riktning ske under sådana speciella förhållanden som anges i 23 §, 24 § andra stycket, 25 § eller 29 § andra stycket.

Sedan ordföranden i koncessionsnämnden för miljöskydd i skrivelse till utskottet framfört vissa erinringar mot den reglering av omprövningsbesluts rättsverkningar som har föreslagits i propositionen har utskottet anordnat en hearing med nämndens ordförande samt företrädare för jordbruksdepartementet och naturvårdsverket. Därvid har framkommit att bestämmelsen i 29 a § i lagförslaget i vissa fall skulle kunna föranleda problem. Det gäller huvudsakligen fall i vilka koncessionsnämnden på tillståndshavarens begäran har upphävt eller mildrat villkor i tillståndsbeslut enligt 27 § ML. Sådana fall är ganska vanliga. Under år 1980 handlades 60 ärenden av detta slag i koncessionsnämnden, medan omprövning i skärpande riktning inte förekom i något fall. Sådan omprövning som enligt 24 § första stycket ML kan ske tio år efter det att tillståndsbeslutet vann laga kraft kommer framdeles att bli allt vanligare. Såväl naturvårdsverket som koncessionsnämnden förutsätter att sådan omprövning i flertalet fall bör omfatta alla verkningar av den miljöfarliga verksamheten och således

om möjligt gälla samtliga tillståndsvillkor. Eftersom villkor ibland har nära samband med varandra, skulle en mera allsidig omprövning kunna försvåras om ett visst villkor inte fick ändras när denna omprövning sker.

Enligt utskottets mening torde den föreslagna 29 a § inte utgöra något hinder för koncessionsnämnden att tidsbegränsa giltigheten av nya eller ändrade villkor när detta är påkallat från miljöskyddssynpunkt. En sådan begränsning bör kunna ske med stöd av lagens tillåtlighetsregler i samma utsträckning som nu gäller vid tillståndsbesluts meddelande. Bl. a. med hänsyn till det sätt på vilket ansökningar enligt 27 § handläggs i koncessionsnämnden synes dock av praktiska skäl inte möjligt att helt undanröja olägenheterna av den föreslagna regleringen genom en ordning som innebär att nämnden i varje enskilt ärende prövar frågan om en tidsbegränsning av villkor som har ändrats. Utskottet anser för sin del en lämpligare lösning vara att det generellt öppnades möjlighet att ompröva nu aktuella beslut före tioårsperiodens utgång i samband med den tidigare nämnda samlade omprövningen av villkoren för verksamheten.

Vid ställningstagandet till denna fråga måste givetvis även tillståndshavarens intresse beaktas. I 27 §-fallen sker omprövningen till förmån för tillståndshavaren. Omprövningsbeslutet innebär regelmässigt en ekonomisk fördel för honom jämfört med den situation som skulle ha rått om ändring av villkoren inte hade skett. Att i dessa fall medge att omprövning i skärpande riktning får ske före tioårsperiodens utgång kan enligt utskottets mening inte anses obilligt mot tillståndshavaren, eftersom han tidigare fått en förmån, oftast på miljöskyddsintressets bekostnad.

I likhet med vad som föreskrivits för bl. a. omprövning enligt 24 § första stycket bör anges att omprövning i nu åsyftade fall får ske efter vad som är skäligt. Härav följer att det även vid sådan omprövning bör ske en skälighetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

Med stöd av det anförda föreslår utskottet att det genom ett andra stycke görs ett tillägg till 29 a § av innebörd att omprövningsbeslut som har meddelats enligt 27 § bör kunna omprövas redan innan tio år har förflutit från det beslutet vann laga kraft. Tillägget föreslås få följande lydelse:

''När koncessionsnämnden prövar frågor som avses i 24 § första eller tredje stycket, får nämnden efter vad som är skäligt ompröva beslut varigenom villkor har upphävts eller mildrats enligt 27 §, även om tio år inte har förflutit från det beslutet vann laga kraft.''

Utskottet har inte funnit att den förordade ändringen är av så ingripande beskaffenhet att yttrande av lagrådet behöver inhämtas.

Besvärsrätten

Ett av koncessionsnämnden meddelat tillståndsbeslut enligt ML kan överklagas till regeringen av sökanden eller sakägare. Enligt grundläggande principer på förvaltningsrättens område anses fysisk eller juridisk person kunna i egenskap av sakägare överklaga ett beslut endast under förut-

sättning att beslutet angår personen i fråga och att det gått honom emot. Som sakägare anses den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamhet som avses i ett tillståndsbeslut. För att ta till vara allmänna intressen får naturvårdsverket överklaga ett tillståndsbeslut. Beslut i dispensärenden kan enligt gällande ordning över huvud taget inte överklagas. Detsamma gäller i princip också länsstyrelsernas beslut om råd och anvisningar i anmälningsärenden.

De sakliga ändringar som i fråga om besvärsmöjligheterna vidtagits i propositionen föranleds bl. a. av förslagen att dispensprövningen tas bort och att tillsynsuppgifter kan överlåtas på hälsovårdsnämnderna (48 §). Den huvudsakliga innebörden av förslaget är att beslut i tillstånds- och tillsynsfrågor överklagas hos regeringen, dock att besvär över hälsovårdsnämndens tillsynsbeslut i första hand prövas av länsstyrelsen. Naturvårdsverkets besvärsrätt skall inte längre begränsas av att bara allmänna intressen får tillvaratas. Vidare föreslås en utvidgning av besvärsrätten till att omfatta kommuner och vissa lokala arbetstagarorganisationer, oavsett om dessa berörs såsom sakägare av det överklagade beslutet. Med uttrycket lokal arbetstagarorganisation förstås enligt propositionen en sådan sammanslutning av arbetstagare som skulle vara part i en lokal förhandling med den arbetsgivare som är aktuell i sammanhanget enligt lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet. Den kommunala besvärsrätten blir inte begränsad till beslut som rör en miljöfarlig verksamhet, lokaliserad till kommunens eget område. Den avgörande förutsättningen för att besvärsrätt skall föreligga är om kommunens yttre miljö kan bli utsatt för störningar från den aktuella verksamheten eller om den på annat sätt berör ett miljöskyddsintresse hos kommunmedlemmarna.

I tre motioner, nämligen 1980/81: 1952 (yrkande 2), 1980/81: 1954 (yrkande 5 delvis) och 1980/81: 1955 berörs frågan om besvärsrätt för vissa ideella organisationer. Enligt den förstnämnda motionen företräds miljöintressen ofta av ideella föreningar som på ett energiskt och initierat sätt kanaliserar människors oro och ansvar för miljön. Svårigheterna att avgöra vilka föreningar som skall ha besvärsrätt bör inte leda till att dessa föreningar blir utan sådan rätt. En något så när restriktiv uppräknning av de föreningar som bör få besvärsrätt skulle enligt motionen kunna läggas till grund för en reform i avsedd riktning. Sedan kunde utvecklingen visa om kretsen borde vidgas.

I motion 1980/81: 1954 ges exempel på sammanslutningar som borde ges möjlighet att överklaga beslut enligt ML. Bl. a. framhålls det betänkliga i att hyresgäster och sammanslutningar av hyresgäster ställs utan besvärsrätt när kanske villaägare i samma område har denna rätt. Det är också enligt motionen viktigt att se till att organisationer som har särskilt intresse av att bevaka allemansrätten får besvärsrätt.

I motion 1980/81: 1955 konstateras att ett miljöskyddsärende på lång sikt

berör inte bara dem som vid tiden för ärendets handläggning betraktas som sakägare. Enligt motionen kan fall tänkas inträffa där enskilda sakägare eller berörda kommuner avstår från att låta starka eller långsiktiga miljövårdsintressen komma till uttryck och avstår från att utnyttja sin besvärsmått. Det vore därför värdefullt om talerätten omfattade även lokala organisationer som varaktigt verkar för miljövårdsintressen. Motionären anser att naturresurs- och miljökommittén bör med förtur utreda formerna för allmänhetens inflytande i miljöskyddsärenden, varvid frågan om besvärsmått för allmänheten genom de ideella miljövårdsorganisationerna bör ägnas särskild uppmärksamhet.

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

Mot angivna bakgrund tillstyrker utskottet regeringens förslag rörande besvärsmåtten m. m. och avstyrker motionerna 1980/81:1952 och 1980/81:1954 i motsvarande del.

Enligt utskottets mening bör det ankomma på naturresurs- och miljökommittén att göra de nödvändiga prioriteringarna såvitt avser frågor som faller inom kommitténs uppdrag. Utskottet finner därför inte anledning att förorda något riksdagsuttalande med den i motion 1980/81:1955 angivna innebörden. Motionen bör inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

Tillsynssystemet

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

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

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

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

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

Jordbruksministern anför inledningsvis att han delar den allmänna bedömningen hos miljöskyddsutredningen och remissinstanserna att den nuvarande situationen på tillsynsområdet inte är tillfredsställande. Många skäl talar för att tillsynen bör effektiviseras. En väg att åstadkomma detta

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

Enligt utformningen av lagförslaget i denna del (44 a §) får länsstyrelsen efter åtagande av en kommun överlåta åt hälsovårdsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn enligt ML. Av bestämmelsen framgår att tillsynsuppgifter inte kan delegeras till hälsovårdsnämnden i större omfattning än vad kommunen åtagit sig. Enligt propositionen får det förutsättas att samråd mellan kommunen och länsstyrelsen sker, innan ett sådant åtagande görs. Kommunen svarar själv för att det finns resurser och kompetens för tillsynen.

Lagrådet påpekar i anslutning härtill att remediet vid fall av passivitet av en hälsovårdsnämnd får vara återtagande av delegationen och ingripande av länsstyrelsen såsom på nytt primärt ansvarig myndighet. Av lagrådets yttrande framgår vidare att länsstyrelsen givetvis bör kunna avböja en framställning om delegation, resp. återta en genomförd delegation, i överensstämmelse med de vanliga kraven på lämplighet hos förvaltningsbeslutet.

Enligt motion 1980/81: 1953 är det viktigt och nödvändigt att tillsynen av miljöstörande verksamhet effektiviseras. De lokala hälsovårdsnämnderna kan spela en viktig roll i en sådan förbättrad tillsynsverksamhet. Tillsynen enligt ML bör emellertid enligt motionen samordnas med den tillsynsverksamhet i övrigt som kommer att åläggas kommunerna till följd av kommande förslag till hälsoskyddslag. Vidare påpekas att de kommunalekonomiska konsekvenserna av ett vidgat kommunalt ansvar på miljöskyddsområdet inte redovisats i propositionen. Detta sägs strida mot ett riksdagsuttalande (FiU 1979/80: 25) som motionärerna hänvisar till. Motionen utmynnar såvitt avser tillsynen i två yrkanden. Enligt yrkande 1 bör regeringen i samband med framläggande av förslag till hälsoskyddslag på nytt ta upp den kommunala tillsynen enligt ML så att erforderlig samordning uppnås samt presentera underlag för bedömning av de kommunalekonomiska konsekvenserna. I yrkande 2 föreslås att frågan om ett särskilt tillsynsorgan, AB Svensk Miljökontroll, utreds vidare med utgångspunkt i de tankegångar som framförts i en reservation till miljöskyddsutredningens betänkande, vilken undertecknats av utredningens socialdemokratiska ledamöter.

I motion 1980/81: 1954 yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 2 och 4 b–d) dels att regeringen lägger fram förslag om statligt stöd till de kommuner vilkas hälsovårdsnämnder övertar tillsynsuppgifter enligt 44 a §, dels att i tillämpningsförfattningarna tas in vissa generella anvisningar

rörande tillsyn och kontroll av miljöfarlig verksamhet. Härmed avses bl. a. föreskrifter om regelbundet återkommande översyn av särskilt miljöfarlig verksamhet samt om branschöversikter för mindre miljöfarlig verksamhet. Vidare yrkar motionärerna (yrkande 4 e) att anvisningar utfärdas som ålägger kommuner och länsstyrelser att uppsåra och inrapportera alla överträdelser av ML som de får kännedom om.

Utskottet ansluter sig till de överväganden som ligger bakom de föreslagna bestämmelserna om delegation av tillsynsuppgifter enligt ML till kommunal hälsovårdsnämnd. Som påpekas i propositionen lägger hälsovårdsnämnderna redan i dag ned ett betydande arbete på miljö- och hälso- skyddsfrågor. Det bör därför enligt utskottets mening bidra till en effektivare tillsyn och ett bättre utnyttjande av statliga och kommunala resurser om hälsovårdsnämnderna kan överta även de formella tillsynsbefogenheterna. Genom att reformen görs frivillig kan övertagandet ske i den takt och i den omfattning som är lämplig och möjlig med hänsyn till de särskilda förhållandena i olika kommuner. Vad utskottet anfört innebär att utskottet tillstyrker regeringens förslag i förevarande del och avstyrker yrkandet i motion 1980/81: 1954 om statligt stöd till de kommuner som övertar tillsynsansvaret. Det bör i fråga om kostnadsfördelningen påpekas att jordbruksministern framhållit det angelägna i att kostnaderna för tillsyn m. m. i ökad utsträckning täcks genom avgifter (prop. s. 47). Jordbruksministern räknar med att förslag om sådana avgifter kan föreligga under år 1982. Enligt propositionen förutsätter man att frågan om ett större kommunalt ansvar tas upp i samband med att ställning tas till kommande förslag om tillsynsavgifter (s. 469). Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet även yrkandet i motion 1980/81: 1953 om att den kommunala tillsynen enligt ML prövas på nytt i samband med kommande förslag till hälso- skyddslag.

I anslutning till yrkandet i motion 1980/81: 1953 beträffande ett särskilt tillsynsorgan kan nämnas att vissa resursförstärkningar för hithörande ändamål föreslagits i årets budgetproposition under kommundepartementets huvudtitel (prop. 1980/81: 100 bil. 18). Förslaget innebär att länsstyrelsernas naturvårdsenheter förstärks med 15 handläggartjänster för att möta de nya arbetsuppgifterna. En ytterligare förstärkning av naturvårdsenheterna sker också genom att de 26 länshälsovårds-konsulenterna fr. o. m. kommande budgetår skall vara inordnade i naturvårdsenheterna. Förslaget har nyligen tillstyrkts av civilutskottet (CU 1980/81: 24).

Av propositionen framgår vidare att utredningen om den regionala laboratorieverksamheten (LAB 76) lagt fram förslag som kan vara av betydelse för att få en förbättrad kontrollverksamhet också inom miljövårdsområdet. Sedan remissbehandlingen av utredningens betänkande (SOU 1979: 3) avslutats har jordbruksministern tillsatt en arbetsgrupp med uppdrag att utreda AB Svensk laboratorietjänsts (Svelab) framtida organisation och

verksamhet. Inom ramen för detta uppdrag kan man dock enligt propositionen inte lösa alla de problem som miljöskyddsutredningen pekat på som angelägna att utreda vidare. Jordbruksministern anser därför att frågor som rör organisationen av den undersöknings- och mätverksamhet som behövs enligt ML bör utredas vidare. Han avser att i annat sammanhang återkomma till denna fråga.

Utskottet anser sig med hänvisning till propositionens uttalanden i denna del inte nu böra förorda någon utredning rörande inrättandet av ytterligare ett organ i miljövårdsarbetet. Motion 1980/81:1953 yrkande 2 bör således inte föranleda någon riksdagens åtgärd i avbidan på den vidare prövningen av hithörande frågor inom jordbruksdepartementet. Detsamma gäller motsvarande yrkande i den vid riksmötet 1979/80 väckta motionen 1979/80:1760 yrkande 5 d.

Yrkandena 4 b–d i motion 1980/81:1954 syftar på sådana tillämpningsförfattningar till ändringarna i ML som närmast faller inom regeringens ansvarsområde. Av vissa uttalanden i propositionen framgår att naturvårdsverket förutsätts meddela råd och anvisningar av standardiserad karaktär. Det finns enligt utskottets mening ingen anledning att förorda något särskilt riksdagsuttalande rörande tillämpningsföreskrifternas innehåll. Motionen avstyrks i förevarande del.

Enligt ett föreslaget tillägg till 38 § skall det åligga tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelse av ML beivras. Yrkandet i nyssnämnda motion om anmälningsplikt beträffande överträdelse av ML får härigenom anses tillgodosett. Motionen påkallar i denna del (yrkande 4 e) ingen vidare åtgärd från riksdagens sida.

Enligt den fristående motionen 1980/81:1860 yrkande 7 bör berörda myndigheter få i uppdrag att föreslå regler för avgiftsfinansiering av kostnader för tillståndsgivning och kontroll enligt ML. Av vad utskottet ovan anfört framgår att regeringen räknar med att kunna lägga fram förslag om sådana avgifter under år 1982. Motionsyrkandet påkallar därför ingen särskild åtgärd från riksdagens sida.

Påföljdssystemet, m. m.

Allmänna synpunkter

Enligt ML är straffet för den som bryter mot förbud mot viss miljöfarlig verksamhet eller underlåter att iaktta förprövningsplikten genom att inrätta eller driva någon form av miljöfarlig verksamhet utan tillstånd böter eller fängelse i högst ett år. Till samma straff döms den som åsidosätter villkor eller föreskrifter som har meddelats i ett tillståndsbeslut. I de sistnämnda fallen krävs för straffansvar dessutom att gärningen inneburit risk för kränkning av allmän eller enskild rätt. Till böter döms den som inte lämnar en tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om en anläggning som kan befaras vara miljöfarlig. För att straff skall inträda krävs i samtliga fall att

gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Tiden för åtalspreskription för de brott som här är aktuella är två år. I vissa fall kan ett handlande som innebär en överträdelse av nu redovisade bestämmelser också vara belagt med straff i brottsbalken. De bestämmelser som främst är tillämpliga är bestämmelserna i 13 kap. om spridande av gift eller smitta, förgöring eller vårdslöshet med gift eller smittämne.

Juridiska personer kan inte dömas till brottspåföljd. När en överträdelse av ML:s bestämmelser har skett i en miljöfarlig verksamhet som utövas av en juridisk person, är det sålunda en fysisk person som i straffrättsligt avseende bär ansvaret för gärningen. I aktiebolag är det vanligtvis den verkställande direktören som bär detta ansvar.

I syfte att åstadkomma en väsentlig effektivisering av påföljdssystemet har miljöskyddsutredningen föreslagit dels en höjning av straffmaximum från ett till två års fängelse, dels att en avgift – miljöskyddsavgift – skall ersätta straffet för brott mot ML, utom i grova fall.

Jordbruksministern anför för sin del att samhällets syn på miljöbrottsligheten har skärpts under de år ML har varit i kraft. Skyddet av den yttre miljön har under senare tid varit föremål för allmän debatt, bl. a. mot bakgrund av det som inträffat vid BT Kemi i Teckomatorp. Att det föreligger behov av ytterligare åtgärder mot miljöbrottsligheten understryks av flertalet remissinstanser. Jordbruksministern delar denna uppfattning.

När det gäller att förändra det nuvarande straffrättsliga systemet i ML är han emellertid inte beredd att gå så långt som har föreslagits av miljöskyddsutredningen. Enligt propositionen är det från samhällssynpunkt värdefullt att på ML:s område behålla det straffrättsliga ansvaret för enskilda individer. Jordbruksministern anser i likhet med koncessionsnämnden, brottsförebyggande rådet och andra remissinstanser att det straffrättsliga ansvaret bör behållas i nuvarande omfattning. Det är emellertid nödvändigt att straffbestämmelserna ändras så att en strängare och mer effektiv tillämpning möjliggörs.

Mot angivna bakgrund ansluter sig regeringen till utredningens förslag rörande en höjning av straffmaximum från ett till två års fängelse. Härigenom förlängs åtalspreskriptionstiden från två till fem år. Vidare föreslås – med viss avvikelse från utredningsförslaget – att en särskild avgift, miljöskyddsavgift, skall utgå i vissa fall vid sidan av straffet. Propositionens förslag jämte motioner i berörda delar redovisas närmare i följande avsnitt.

Ändringar i ML:s straffbestämmelser

Vid bedömningen av frågorna om straffmaximum och preskriptionstidens längd måste enligt propositionen hänsyn tas till det förslag till ändringar i brottsbalken som har lagts fram i en promemoria inom justitiedepartementet. Om förslaget genomförs, kommer för grova miljöbrott att gälla ett straffmaximum på sex års fängelse och en preskriptionstid på tio år. Brottsbalkens straffbestämmelser riktar sig dock bara mot uppsåtliga

eller grovt oaktsamma gärningar som kan antas ha medfört betydande olägenhet i miljön. Det finns ett uppenbart intresse av att även i andra fall kunna tillämpa kännbara påföljder för brott mot ML. Jordbruksministern förordar därför att straffmaximum i ML bestäms till två år, vilket medför en preskriptionstid på fem år. De fall där det framstår som befogat med högre straff och längre preskriptionstid torde utan undantag gälla brott som faller under de i brottsbalken föreslagna bestämmelserna för grova miljöbrott.

Det nuvarande kravet på att vissa gärningar – t. ex. överträdelse av villkor eller föreskrifter i tillståndsbeslut – skall ha kränkt allmän eller enskild rätt för att föranleda straffansvar föreslås slopat. Härigenom framstår gränsen mellan det straffbara och det inte straffbara området som klarare, vilket bör underlätta tillämpningen för åklagare och domstolar. Det är emellertid inte rimligt att kriminalisera varje överträdelse av ett tillståndsbeslut. Bagatellartade förseelser bör enligt propositionen inte vara straffbara.

Straffansvar införs vidare för den som lämnar oriktiga uppgifter till en prövnings- eller tillsynsmyndighet.

Också när det gäller andra brott mot ML, såsom t. ex. brott mot förprovningssplikten, kompletteras lagen med en föreskrift att ansvar inte skall ådömas i ringa fall.

Straffbestämmelserna i ML återfinns i 45 §. Enligt ett förslaget tillägg till paragrafen skall dessa bestämmelser tillämpas subsidiärt till brottsbalken. De skall således inte tillämpas om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Enligt motion 1980/81:1953 (yrkande 3) är miljöbrott speciella därigenom att verkningarna av miljöstörningar ofta blir kända långt efter det den miljöstörande verksamheten ägt rum. Därför finns anledning att införa särbestämmelser om preskriptionstiden för hithörande brottslighet. Preskriptionstiden bör enligt motionen för alla miljöbrott sättas till tio år. Motsvarande yrkande återfinns även i motion 1979/80:1760 (yrkande 5). Denna motion innehåller dessutom ett yrkande att begreppet fara i brottsbalkens regler om vissa allmänfarliga brott (13 kap. 7–9 §§) bör preciseras.

I motion 1980/81:1954 yrkande 5 hemställs att undantaget i straffbestämmelsen i 45 § för ringa fall tas bort. Ett sådant undantag skulle enligt motionen allvarligt minska tilltron till allvaret bakom lagstiftarens intentioner.

Utskottet vill i anslutning till motion 1980/81:1953 erinra om att det i propositionen aviserade förslaget om införande av ett allmänt miljöbrott i brottsbalken nu förelagts riksdagen (prop. 1980/81:108). Ärendet bereds f. n. i justitieutskottet. Om förslaget genomförs kommer för grova miljöbrott att gälla ett straffmaximum av sex års fängelse och en preskriptions-

tid av tio år. Av särskild betydelse från preskriptionssynpunkt är att brottsbeskrivningen på förslag av lagrådet (prop. 108 s. 111) utformats så att de kriminaliserade gärningarna i förorenings- och förvaringsfallen beskrivs som en pågående verksamhet. Yrkandet i motion 1980/81: 1953 om en särskild preskriptionstid för miljöbrott synes grunda sig på ett antagande att preskriptionstiden för brottet, när miljöstörningarna blir kända, i allmänhet långt dessförinnan börjat löpa och kanske t. o. m. löpt ut. Så är dock inte alltid fallet. Enligt 35 kap. 4 § brottsbalken skall preskriptionstiden räknas från den dag brottet begicks. Förutsätts för ådömande av påföljd att viss verkan av handlingen inträtt, skall tiden räknas från den dag då sådan verkan inträdde. En handling som är straffbar enligt ML kan ofta bestå av en i tiden utsträckt verksamhet, t. ex. när ett miljöfarligt företag drivs utan tillstånd eller i strid med fastställda villkor. Även om brottet i sådana fall kan anses begånget eller fullbordat i och med att den olovliga verksamheten påbörjats torde utgångspunkten för preskriptionstidens beräkning ofta inträffa vid en senare tidpunkt. Man kan härvid nämligen med visst berättigande påstå att brottet "begås" även efter sin fullbordning i straffrättslig bemärkelse. I praxis är det vanligt att successiv preskription antas ske vid denna typ av brott. Detta innebär att åtalet vanligen endast omfattar den brottslighet som tilldragit sig inom två år före delgivningen av åtalet, om preskriptionstiden är två år. När det däremot gäller en enstaka handling i form av t. ex. nedgrävning eller annan olovlig deponering av miljöfarligt avfall har utgångspunkt för preskriptionstidens beräkning varit den tidpunkt då handlingen företogs. Genom den föreslagna straffskärpningen för brott mot ML utsträcks preskriptionstiden till fem år. Om en överträdelse av ML är av mera allvarlig art och bl. a. vållar betydande olägenhet i miljön blir dock, som ovan redovisats, brottsbalkens bestämmelser om miljöbrott tillämpliga. Kan ansvar för grovt miljöbrott komma i fråga, blir preskriptionstiden tio år. Genom den i proposition 108 förordade brottsbeskrivningen (prop. s. 12, 111 och 115) kommer preskriptionstiden i förorenings- och förvaringsfallen att börja löpa först när den miljöfarliga verksamheten upphör eller vid den senare tidpunkt då den miljöskadliga effekten uppstår, förutsatt att gärningsmannen hade uppsåt som omfattade effekten. Ytterligare synpunkter på förslagets verkningar i preskriptionshänseende torde komma att lämnas av justitieutskottet.

Utskottet anser mot angivna bakgrund inte att det finns tillräckliga skäl att frånga principen om preskriptionstid i relation till straffmaximum såvitt avser brott mot ML. I likhet med jordbruksministern vill utskottet påpeka att de fall där högre straff och längre preskriptionstid är befogat utan undantag torde gälla brott som faller under de i brottsbalken föreslagna bestämmelserna för grova miljöbrott.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion 1980/81: 1953 yrkande 3 jämte motsvarande yrkande 5 c i motion 1979/80: 1760. Yrkandet i sistnämnda motion om precisering av farebegreppet i brottsbalkens be-

stämmelser (yrkande 5 b) får anses tillgodosett genom det lagförslag i proposition 108 som nyss redovisats. Motionsyrkandet bör inte föranleda någon vidare åtgärd.

Utskottet delar den i proposition 92 gjorda bedömningen att det inte är rimligt att kriminalisera varje överträdelse av regler i ML och att bagatellartade förseelser inte bör vara straffbara. Yrkande 5 i motion 1980/81: 1954 avstyrks därför, såvitt nu är i fråga.

Vad utskottet anfört innebär att utskottet ansluter sig till regeringens överväganden angående straffbestämmelserna i ML.

Miljöskyddsavgift

Propositionen innehåller i denna del en omfattande och utförlig redovisning av syftet med den föreslagna miljöskyddsavgiften, principerna för avgiftens beräkning samt kommentarer i övrigt rörande tillämpningen av densamma (s. 55–60 och 85–88).

Även i lagrådets yttrande anförs synpunkter på avgiften, bl. a. principerna för dennas bestämmande (s. 452–455).

Miljöskyddsavgiften skall enligt 54 § lagförslaget i första hand bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelserna. Häri framträder det grundläggande syftet med avgiften; genom den skall den som begått överträdelserna berövas de ekonomiska fördelarna av denna.

Som en grundläggande formel för beräkningen av den ekonomiska fördelen har angivits att fördelen utgörs av en uppskattad skillnad i förmögenhetsställning mellan den situation som har uppkommit genom överträdelserna och den som skulle ha rått om överträdelserna inte hade skett. Lagrådet har för sin del framhållit att alltför många svårutredda faktorer kan inverka på det ekonomiska utfallet av ett företags verksamhet för att någon tillförlitlig beräkning skall kunna ske på denna väg. I stället torde man enligt lagrådet som regel få stanna vid mera omedelbara bedömningar av insparade kostnader o. d. faktorer.

Med hänvisning till några i yttrandet redovisade typfall framhåller lagrådet att bestämmandet av miljöskyddsavgiften ofta får grundas på en bedömning av vilka reningsanordningar och andra åtgärder som enligt miljöskyddslagens regler skäligen kunnat krävas av den som begått överträdelserna. Eftersom avgiften kommer att fastställas i efterhand bör bedömningen då vanligen kunna bygga på de faktiska förhållandena att vissa föreskrifter och villkor fastställts av tillsyns- eller prövningsmyndigheter. I huvudsak blir det alltså fråga om bedömningar från fall till fall inom ett brett fält av olikartade företeelser, och det är enligt lagrådets mening godtagbart att man valt att inte binda de myndigheter som har att handlägga avgiftsfrågorna med närmare regler för prövningen.

För den händelse full bevisning om de ekonomiska fördelarna inte alls eller endast med svårighet kan läggas fram får avgiften enligt 54 § andra stycket bestämmas till skäligt belopp.

Omständigheterna i ett enskilt fall kan vara sådana att det framstår som alltför hårt mot den som begått överträdelsen att påföra honom en avgift som fullt ut motsvarar de ekonomiska fördelarna. Den föreslagna 55 § ger då möjlighet att bestämma ett lägre belopp än som motsvarar fördelarna eller att avstå från att fastställa något belopp.

Miljöskyddsavgiften kommer sålunda till sin karaktär att påminna om en straffrättslig sanktion. Enligt propositionen är det dock av administrativa och samhällsekonomiska skäl inte rimligt att utforma avgiftssystemet så att frågan om uttag av en miljöskyddsavgift måste utredas och prövas beträffande alla slags överträdelser. Därför är det nödvändigt att utöver den avgränsning som kravet på ekonomisk fördel innebär införa ytterligare begränsningar av det avgiftsbelagda området. Från miljöskyddssynpunkt är det självfallet mest angeläget att avgift tas ut för överträdelser som orsakar miljöstörningar. Andra gärningar, vilka för övrigt mera sällan torde medföra några ekonomiska fördelar, bör kunna undantas från avgiftsplikt. Även brott mot förprövningsplikten, vilka brott ofta anförs som exempel på brott som medför ekonomiska fördelar, bör således falla utanför det avgiftspliktiga området om den tillståndspliktiga verksamheten inte har påbörjats och några miljöstörningar således inte har uppkommit.

Utöver kravet på ekonomiska fördelar föreslås den begränsningen i fråga om avgiftspåföljden att överträdelsen skall ha medfört betydande störning för omgivningen eller risk för sådan störning. Att också en risk för störning bör omfattas motiveras bl. a. av att nedgrävning eller annan otillåten deponering av miljöfarligt avfall bör kunna föranleda en avgiftspåföljd, innan störningen har inträffat. Med begreppet störning avses inte själva den konkreta skada eller det men för människors hälsa som en miljöfarlig verksamhet kan medföra, utan den mera allmänna inverkan på omgivningen som verksamheten för med sig. Denna inverkan kan ibland medföra skadliga effekter, ibland bara risk för skada eller hälsorisker. Genom kravet på betydande miljöstörning avser man enligt propositionen att avgiften skall användas enbart i sådana fall där gärningen innebär ett allvarligt hot mot miljön. Denna begränsning av tillämpningsområdet är bl. a. knuten till regeringens överväganden i resursfrågan (s. 63). De arbetsuppgifter som föranleds av förslaget om miljöskyddsavgiften kommer i huvudsak att ligga på naturvårdsverket och koncessionsnämnden. Jordbruksministern har vid utformningen av avgiftssystemet tagit stor hänsyn till att tillämpningen inte får bli alltför betungande för de båda myndigheterna. Enligt jordbruksministern bör arbetsuppgifterna kunna klaras utan resursförstärkning.

Av specialmotiveringen framgår att miljöskyddsavgift i förekommande fall kan påföras även när gärningen rubriceras som miljöbrott enligt brottsbalken.

Vad beträffar förfarandet innebär regeringsförslaget bl. a. att frågor om miljöskyddsavgift i första instans skall prövas av koncessionsnämnden på

talans av naturvårdsverket och i andra instans av Svea hovrätt i dess sammansättning som vattenöverdomstol (56–62 §§). Förebild till den föreslagna ordningen, som även innebär att avgiftsmålen i sista instans kommer att prövas av högsta domstolen, finns i lagen (1976: 839) om statens vånämnd.

Enligt motion 1980/81: 1952 yrkande 1 är det angeläget att miljöskyddsavgiften utgår med ett belopp som minst motsvarar den vinning ett företag kan ha gjort i samband med ett utsläpp. Det finns ingen anledning att endast avgiftsbelägga de utsläpp som är direkt ekonomiskt lönsamma för ett företag. Vidare avvisar motionärerna kravet på betydande miljöstörningar eller risk för sådana störningar som förutsättning för att avgift skall kunna påföras. Det bör enligt motionen räcka med att ett utsläpp förorsakar störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar.

I motion 1980/81: 1954 anförs att den i propositionen föreslagna beloppsnivån för miljöskyddsavgiften är otillräcklig om den skall få någon förebyggande effekt. För att avgiften skall verka avskräckande bör den enligt motionen bestämmas till ett belopp som med 50 % överstiger de ekonomiska fördelarna av överträdelsen. Förslag härom framförs i yrkande 5.

Utskottet anser att den föreslagna miljöskyddsavgiften bör kunna fylla en viktig funktion när det gäller att åstadkomma en effektivisering av påföljdssystemet enligt ML. Härvidlag framstår det enligt utskottets mening som betydelsefullt dels att avgiften syftar till att eliminera de ekonomiska fördelarna av ett otillåtet utsläpp e. d., dels att den kan påföras både fysiska och juridiska personer.

Vad beträffar förutsättningarna för avgiftens påförande delar utskottet i viss mån den bedömning som gjorts i motion 1980/81: 1952. Motionärerna ifrågasätter om inte kravet på betydande störningar eller risk för sådana störningar är så långtgående att miljöskyddsintresset kan bli åsidosatt. Å andra sidan har utskottet förståelse för de skäl som jordbruksministern har anfört för att tillämpningsområdet bör avgränsas så att prövningen av avgiftsfrågorna inte blir alltför betungande från administrativ synpunkt. Arbetsuppgifterna bör enligt jordbruksministern kunna klaras utan resursförstärkningar hos naturvårdsverket och koncessionsnämnden. Enligt utskottet bör också beaktas att avgiftssystemet från juridisk-teknisk synpunkt delvis är en nyhet och att de båda berörda myndigheterna tidigare inte handlagt liknande arbetsuppgifter. Utskottet vill därför inte motsätta sig propositionens förslag att uttagande av miljövårdsavgift begränsas till överträdelser som har medfört betydande störningar eller risk för sådana störningar. Samtidigt förutsätter utskottet att tillämpningen av det nya avgiftssystemet följs med uppmärksamhet och att regeringen är beredd att överväga ändringar om det skulle behövas för att tillgodose miljöskyddsintresset.

Med det anförda föreslår utskottet att motion 1980/81: 1952 i förevarande del lämnas utan vidare åtgärd.

I anslutning till kraven i motionerna 1980/81:1952 och 1980/81:1954 rörande miljöskyddsavgiftens storlek får utskottet påpeka att avgiften enligt det i propositionen förordade systemet kan påföras vid sidan av det straff i form av böter eller fängelse som överträdelsen i fråga förskyller. Avgiften kan dessutom påföras även om det otillåtna utsläppet e. d. berott på en ren vådahändelse, dvs. i fall där ett brott mot ML objektivt sett föreligger men där de subjektiva rekvisiten (uppsåt eller oaktsamhet) inte är för handen. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet förslaget i motion 1980/81:1954 rörande en förhöjning av avgiften som till sin konstruktion skulle innebära att även avgiften fick karaktär av bötespåföljd. Likaså avstyrks motion 1980/81:1952 i förevarande del.

Sammanfattningsvis ansluter sig utskottet till regeringens förslag och överväganden rörande miljöskyddsavgiften.

Skadestånd

Enligt motion 1980/81:1953 är det en grundläggande princip att företag som vållar skada skall stå för de kostnader som krävs för att sanera miljön. Om detta av någon anledning inte kan ske ser motionärerna det som skäligt att all den industri som omfattas av ML:s bestämmelser i sin helhet får stå ansvarig för uppkomna skador. För detta ändamål bör en fond byggas upp, som kan bygga på avgifter från företagen. Motionärerna hemställer (yrkande 4) att riksdagen hos regeringen begär förslag om inrättande av en sådan fond. Motsvarande yrkande återfinns i den fristående motionen 1979/80:1760 yrkande 5 a).

Utskottet vill fästa uppmärksamheten på att miljöskyddsutredningen ägnar sitt fortsatta arbete åt bl. a. frågor om åtgärder för att återställa skadad miljö och om formerna för finansiering av sådana åtgärder. Vidare bör nämnas att miljöskadeutredningen genomför en översyn av ML:s ersättningsregler, vilken syftar till att ge enskilda bättre möjligheter att få ersättning för miljöskador. I avbidan på resultatet av utredningsverksamheten anser sig utskottet inte böra förorda något bindande uttalande från riksdagens sida angående den av motionärerna angivna lösningen på hithörande ersättningsproblem. Ifrågavarande motionsyrkanden avstyrks således.

Övergångsfrågor

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

Att dispensprövningen upphör medför enligt propositionen inte att tidigare meddelade dispensbeslut förlorar sin verkan. Under lång tid framöver kommer sålunda de villkor och föreskrifter som upptagits i dispensbeslutet att vara normerande för driften av ett stort antal miljöfarliga verksamheter.

Att bryta mot sådana föreskrifter är enligt gällande ordning straffbelagt i samma omfattning som brott mot tillståndsbeslut. Den ordningen måste framhållas jordbruksministern, självfallet bibehållas även för framtiden. Straffbestämmelser som avser brott mot dispensbeslut begångna efter ikraftträdandet av här föreslagna lagändringar bör därför tas upp i övergångsbestämmelserna till lagen. Straffmaximum bör även för dessa brott höjas till två års fängelse. När sådana brott har begåtts före ikraftträdandet skall självfallet de nuvarande bestämmelserna alltjämt gälla, om lagföringen sker efter den tidpunkten.

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

Utskottet har ingen erinran mot regeringens överväganden under denna rubrik.

Övriga frågor

Utskottet behandlar under denna rubrik några fristående motioner som berör frågor med anknytning till föreliggande proposition.

I två motioner från föregående riksmöte, 1979/80: 934 och 1979/80: 1375, hemställs om skärpta bestämmelser rörande lagring av kemiska bekämpningsmedel. I båda motionerna hänvisas till en beslutad lokalisering i södra Sverige av ett lager för sådana ämnen. Trots avstyrkanden från olika kommunala organ och protester från lokalbefolkningen har etableringen av lagret inte kunnat hindras. Enligt motion 1979/80: 934 är det otillfredsställande att den lokala hälsovårdsnämnden inte har större möjligheter att påverka en verksamhet av detta slag. Den borde t. ex. ha befogenhet att bestämma lokaliseringen för ett miljöfarligt lager och utfärda lokalt betingade föreskrifter för företagets hantering. Enligt motion 1979/80: 1375 är det angeläget att beslut i hithörande frågor fattas på kommunal nivå.

Utskottet får erinra om att ML:s definition av miljöfarlig verksamhet bl. a. omfattar anordnande av upplag som kan medföra vattenförorening. Lagen omfattar också störningar av annat slag för omgivningen, om störningen inte är helt tillfällig. Tillämpningsområdet är dock begränsat till miljöstörningar som härrör från fast egendom.

I nu gällande tillämpningsbestämmelser till ML har inte föreskrivits någon generell tillstånds- eller anmälningsplikt beträffande den typ av verksamhet som motionärerna åsyftar. Det bör dock påpekas att kommunala myndigheter genom t. ex. byggnads- och hälsovårdslagstiftningen har vissa möjligheter att påverka såväl etableringen som utformningen av en

miljöfarlig verksamhet. Om verksamheten inte drivs i överensstämmelse med ett tillstånd som har lämnats enligt ML kan hälsovårdsnämnden ingripa mot verksamheten med stöd av hälsovårdsstadgan. När det gäller själva hanteringen av bekämpningsmedlen är det i första hand lagen (1973: 329) om hälso- och miljöfarliga varor som anger förutsättningarna för ingripanden. De centrala bedömningar som är aktuella härvidlag görs av produktkontrollnämnden.

Utskottet anser att det med hänsyn till den kompetensfördelning som följer av lagen om hälso- och miljöfarliga varor inte finns anledning för riksdagen att på sätt föreslås i motion 1979/80: 934 närmare gå in på frågan om kommunernas befogenheter att utfärda anvisningar i nu förevarande avseende. Däremot kan det enligt utskottets mening finnas skäl att överväga frågan huruvida lagring av bekämpningsmedel i större omfattning är en verksamhetsform som borde omfattas av ML:s förprovningssystem. Enligt vad utskottet erfarit kommer naturvårdsverket att för regeringens prövning upprätta förslag till tillämpningsföreskrifter i anslutning till de föreslagna ändringarna i ML. Utskottet förutsätter att man i detta sammanhang bl. a. undersöker behovet av en generell tillståndsplikt för den typ av verksamhet som motionärerna angett. Motionerna 1979/80: 934 och 1979/80: 1375 bör kunna anses besvarade med vad utskottet nu anfört.

Enligt motion 1979/80: 1760 yrkande 5 e bör man i samband med ställningstagandet till miljöskyddsutredningens förslag överväga behovet av lagregler för att genomföra principen om producentens ansvar.

Utskottet tolkar yrkandet så att motionärerna i miljöskyddslagstiftningen önskar föra in bestämmelser om ansvaret för skador på människor och miljö genom kemiska produkter. Förslaget framstår som mindre lämpligt då ju ML är konstruerad så att den endast omfattar miljöstörningar som härrör från användningen av fast egendom. Enligt utskottets mening bör hithörande frågor bedömas med utgångspunkt i produktkontrollens regelsystem, i första hand lagen om hälso- och miljöfarliga varor jämte tillhörande kungörelse. Utskottet hänvisar härvidlag till sin tidigare behandling av bl. a. motioner om kontrollen av hälso- och miljöfarliga varor (JoU 1980/81: 2 m. fl. betänkanden). Mot angivna bakgrund avstyrks motion 1979/80: 1760 yrkande 5 e.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *förprovningsförfarandet m. m.* att riksdagen
 - a) antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387) i denna del,
 - b) avslår motion 1980/81: 1954 yrkande 1,
 - c) avslår motion 1980/81: 1954 yrkande 3,
 - d) avslår motion 1980/81: 1954 yrkande 4 a).

2. beträffande *tillståndsbesluts rättskraft* att riksdagen med bifall till regeringens förslag och med avslag på motion 1980/81: 1951 antar det under mom. 1 a) angivna lagförslaget såvitt avser 24 §,
3. beträffande *omprövningsbesluts rättskraft* att riksdagen antar det under mom. 1 a) angivna lagförslaget såvitt avser 29 a § med den ändringen att lagrummet erhåller följande som *utskottets förslag* betecknade lydelse:

29 a §

Regeringens förslag

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

Utskottets förslag

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

När koncessionsnämnden prövar frågor som avses i 24 § första eller tredje stycket, får nämnden efter vad som är skäligt ompröva beslut varigenom villkor har upphävts eller mildrats enligt 27 §, även om tio år inte har förflutit från det beslutet vann laga kraft.

4. Beträffande *besvärsrätten* att riksdagen
 - a) med bifall till regeringens förslag samt med avslag på motion 1980/81: 1952 yrkande 2 och motion 1980/81: 1954 yrkande 5 i denna del antar det i mom. 1 a) angivna lagförslaget såvitt avser 48 §,
 - b) lämnar motion 1980/81: 1955 utan vidare åtgärd,
5. beträffande *tillsynssystemet m.m.* att riksdagen
 - a) antar det i mom. 1 a) angivna lagförslaget i denna del,
 - b) avslår motion 1980/81: 1953 yrkande 1,
 - c) lämnar motion 1980/81: 1953 yrkande 2 och motion 1979/80: 1760 yrkande 5 d utan vidare åtgärd,
 - d) avslår motion 1980/81: 1954 yrkande 2,
 - e) lämnar motion 1980/81: 1954 yrkandena 4 b)–d) utan vidare åtgärd,
 - f) avslår motion 1980/81: 1954 yrkande 4 e,
6. beträffande *kostnaderna för tillsyn och kontroll* att riksdagen avslår motion 1980/81: 1860 yrkande 7,
7. beträffande *ändringar i miljöskyddslagens straffbestämmelser m.m.* att riksdagen
 - a) med bifall till regeringens förslag och med avslag på motion 1980/81: 1954 yrkande 5 i denna del antar det i mom. 1 a) angivna lagförslaget såvitt avser 45 §,

- b) avslår motion 1980/81:1953 yrkande 3 och motion 1979/80:1760 yrkande 5 c,
- c) lämnar motion 1979/80:1760 yrkande 5 b utan vidare åtgärd,
8. beträffande *förutsättningarna för uttag av miljöskyddsavgift* att riksdagen med bifall till regeringens förslag och med avslag på motion 1980/81:1952 yrkande 1 i denna del antar det i mom. 1 a) angivna lagförslaget såvitt avser 52 §,
 9. beträffande *beräkningen av miljöskyddsavgiften* att riksdagen med bifall till regeringens förslag samt med avslag på motion 1980/81:1952 yrkande 1 i denna del och motion 1980/81:1954 yrkande 5 i denna del antar det i mom. 1 a) angivna lagförslaget såvitt avser 54 §,
 10. beträffande *skadestånd* att riksdagen avslår motion 1980/81:1953 yrkande 4 och motion 1979/80:1760 yrkande 5 a,
 11. att riksdagen antar det i mom. 1 a) angivna lagförslaget i de delar som ej omfattas av utskottets hemställan i mom. 1–5 och 7–9 ovan,
 12. beträffande *bestämmelser om lagring av bekämpningsmedel* att riksdagen lämnar motionerna 1979/80:934 och 1979/80:1375 utan vidare åtgärd,
 13. beträffande *lagregler om producentens ansvar* att riksdagen avslår motion 1979/80:1760 yrkande 5 e.

Stockholm den 2 april 1981

På jordbruksutskottets vägnar

SVANTE LUNDKVIST

Närvarande: Einar Larsson (c)*, Svante Lundkvist (s), Arne Andersson i Ljung (m), Maj Britt Theorin (s), Grethe Lundblad (s)*, Hans Wachtmeister (m), Sven Lindberg (s)*, Filip Johansson (c), Åke Wictorsson (s), Sven Eric Lorentzon (m), Gunnar Olsson (s), Håkan Strömberg (s), Lennart Brunander (c), Torkel Lindahl (fp)* och Kerstin Sandborg (fp).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservationer

1. Tillståndsbesluts rättskraft (mom. 2)

Arne Andersson i Ljung, Hans Wachtmeister och Sven Eric Lorentzon (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 28 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "motion 1980/81: 1951" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser för sin del att den föreslagna ordningen är betänkelig från många synpunkter. Som framgår av det ovan anförda omfattar propositionen flera förslag som var för sig innebär att möjligheterna till omprövning i skärpande riktning före tioårsperiodens utgång ökar. Dessa ändringar gagnar i första hand miljöskyddsintresset och innebär således att den i nu gällande ML föreskrivna intresseavvägningen rubbas till företagets nackdel. Utskottet har inte motsatt sig de föreslagna ändringarna i 23 och 29 §§ då bl. a. praktiska skäl talar till förmån härför och förslagen inte bedömts innebära någon allvarlig försämring av tillståndshavarens rättssäkerhet. Däremot innebär den i propositionen förordade ändringen av 24 § ML en försvagning av tillståndsbeslutets rättskraft som enligt utskottets mening är oacceptabel från rättssäkerhetssynpunkt. Utskottet förutsätter i likhet med motionärerna att företagen – oberoende av den ifrågasatta lagändringen – kommer att tillgodogöra sig den tekniska utvecklingen på lämpligt sätt. Det kan därför ifrågasättas om ändringen leder till någon förbättring av miljöskyddet som motsvarar den försämrade rättssäkerheten för industrin. Enligt utskottets mening får det anses tillräckligt från miljöskyddssynpunkt att en anpassning till den tekniska utvecklingen i fortsättningen aktualiseras i samband med den s. k. tioårsprövningen. Det anförda innebär att utskottet avstyrker regeringens förslag till ändrad lydelse av 24 § i nu äsyftat hänseende och biträder yrkandet i motion 1980/81: 1951.

dels utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *tillståndsbesluts rättskraft* att riksdagen med anledning av regeringens förslag och med bifall till motion 1980/81: 1951 antar det i mom. 1 a) angivna lagförslaget såvitt avser 24 § med den ändringen att lagrummet erhåller följande som *reservanternas förslag* betecknade lydelse:

24 §

Regeringens förslag

Har tio år förflutit från det att ett tillståndsbeslut har vunnit laga kraft, får koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor

Reservanternas förslag

Har tio år förflutit från det att ett tillståndsbeslut har vunnit laga kraft, får koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor

Regeringens förslag

för verksamheten efter vad som är skäligt.

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

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

Reservanternas förslag

för verksamheten efter vad som är skäligt.

Redan dessförinnan får sådana villkor föreskrivas av nämnden efter vad som är skäligt, om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

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

2. Besvärsrätten (mom. 4 a)

Torkel Lindahl och Kerstin Sandborg (båda fp) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 32 som börjar med "Utskottet anser" och slutar med "vidare åtgärd" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med vad som anförts i motion 1980/81: 1952 att ideella föreningar och andra organisationer på miljöskyddets och naturvårdens område utför ett betydelsefullt arbete. Det är viktigt att ta till vara dessa organisationers erfarenheter i miljövårdsarbetet. Visserligen är, som anförts i propositionen, regeringens praxis generös när det gäller möjligheterna för sådana organisationer att lägga fram sina synpunkter i ett miljöskyddsärende. Enligt utskottets mening är det dock otillfredsställande att ideella föreningar skulle helt sakna formell besvärsrätt i dessa ärenden. Eventuella svårigheter att avgränsa den taleberättigade kretsen bör kunna klaras av genom en något så när restriktiv uppräkningslista av de sammanslutningar som bör komma i fråga. En sådan förteckning skulle bl. a. omfatta miljöföreningar och andra organisationer som tillvaratar människors speciella intressen i miljöhänsende, t. ex. allergiker. Det bör ankomma på regeringen att framlägga förslag om sådan besvärsrätt i enlighet med vad utskottet anför. Utskottet kan t. v. godkänna förslaget till utformning av 48 § lagförslaget, men föreslår samtidigt att riksdagen med anledning av motion 1980/81: 1952 i berörd del ger regeringen till känna vad utskottet anför om besvärsrätt för ideella organisationer.

Genom utskottets bedömning får även syftet med motion 1980/81: 1954 i denna del och motion 1980/81: 1955 anses tillgodosett. Motionerna bör inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

dels utskottets hemställan under mom. 4 a bort ha följande lydelse:

4. a) beträffande *besvärsrätten* att riksdagen *dels*, med bifall till regeringens förslag och med avslag på motion 1980/81: 1954 yrkande 5 i denna del antar det i mom. 1 a) angivna lagförslaget såvitt avser 48 §, *dels* som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet med anledning av motion 1980/81: 1952 yrkande 2 anfört om besvärsrätt för vissa ideella organisationer,

3. Tillsynssystemet m. m. (mom 5 b och c)

Svante Lundkvist, Maj Britt Theorin, Grethe Lundblad, Sven Lindberg, Åke Wictorsson, Gunnar Olsson och Håkan Strömberg (alla s) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 35 börjar med "Utskottet ansluter" och på s. 36 slutar med "yrkande 5 d" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det viktigt och nödvändigt att tillsynen av miljöstörande verksamhet effektiviseras. De lokala hälsovårdsnämnderna kan spela en viktig roll i en sådan förbättrad tillsynsverksamhet. Som påpekas i motion 1980/81: 1953 har emellertid de kommunalekonomiska konsekvenserna av regeringens förslag i förevarande avseende inte redovisats. Detta får anses stå i strid med ett riksdagsuttalande (FiU 1979/80: 25) av innebörd att staten i största möjliga utsträckning bör avhålla sig från att ta principbeslut om reformer om det inte står klart att man på den kommunala sidan har möjlighet att i rimlig tid fullgöra vad man i praktiken åläggs. Enligt samma uttalande bör regeringen å sin sida se till att ingen proposition läggs fram utan att eventuella kommunalekonomiska konsekvenser av de framlagda förslagen är ingående analyserade och utförligt redovisade. En annan fråga som enligt utskottets mening beaktats i otillräcklig utsträckning är samordningen mellan kommunernas åligganden enligt föreliggande lagförslag och de uppgifter som kan komma att åläggas kommunerna genom ett från regeringens sida aviserat förslag till hälsoskyddslag. Mot bakgrund av vad utskottet inledningsvis anfört om hälsovårdsnämndernas viktiga roll i tillsynsarbetet kan utskottet emellertid t. v. godta den av regeringen föreslagna ordningen med ett frivilligt kommunalt övertagande av tillsynsansvaret. De av utskottet angivna frågorna om samordning mellan ML och den kommande hälsoskyddslagen liksom de kommunalekonomiska konsekvenserna av ett utökat kommunalt tillsynsansvar får under dessa förhållanden tas upp i annat lämpligt sammanhang. Utskottet föreslår, med instämmande i motion 1980/81: 1953 i denna del, att regeringen i samband med utarbetandet av förslag till hälsoskyddslag tar upp dessa frågor. Detta bör ges regeringen till känna.

Vad beträffar frågan om ytterligare insatser i övrigt för tillsynsverksamheten ansluter sig utskottet till de synpunkter som anförts i motion 1980/81: 1953 rörande inrättande av ett serviceorgan, i motionen benämnt AB

Svensk Miljökontroll. Grundtanken bakom förslaget är att man därigenom skulle kunna ställa sådana kvalificerade resurser till miljökontrollens förfogande som rimligen inte kan byggas upp hos varje länsstyrelse eller kommun. Därigenom skulle myndigheternas bedömningar i miljöfrågor kunna bli mer enhetliga och kontrollen mer effektiv. Utskottet anser att starka skäl talar för inrättandet av ett sådant organ och föreslår att regeringen låter utreda frågan i enlighet med de riktlinjer som angetts i motionerna 1980/81: 1953 och 1979/80: 1760. Även detta bör av riksdagen ges regeringens till känna.

dels utskottets hemställan under momenten 5 b och c bort ha följande lydelse:

5. beträffande *tillsynssystemet m. m.* att riksdagen
 - b) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motion 1980/81: 1953 yrkande 1,
 - c) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motion 1980/81: 1953 yrkande 2 och motion 1979/80: 1760 yrkande 5 d,

4. Kostnaderna för tillsyn och kontroll (mom. 6)

Svante Lundkvist, Maj Britt Theorin, Grethe Lundblad, Sven Lindberg, Åke Wictorsson, Gunnar Olsson och Håkan Strömberg (alla s) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 36 som börjar med "Enligt den" och slutar med "riksdagens sida" bort ha följande lydelse:

Enligt den — — — (lika med utskottet) — — — enligt ML. Utskottet ansluter sig i allt väsentligt till vad motionärerna anfört om fördelningen av ansvaret för samhällets kostnader för tillståndsgivning och kontroll enligt ML. Dessa kostnader är betydande och bör, som motionärerna ansett, i fortsättningen bäras av den som söker tillstånd till resp. bedriver miljöfarlig verksamhet. Avgifterna bör kunna tillföra statskassan ett belopp om ca 125 milj. kr. Utskottet förutsätter att dessa synpunkter blir vägledande för regeringen i samband med utarbetandet av det i propositionen aviserade förslaget rörande ett avgiftssystem på förevarande område. Vad utskottet anfört med anledning av motion 1980/81: 1860 yrkande 7 bör av riksdagen ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *kostnaderna för tillsyn och kontroll* att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motion 1980/81: 1860 yrkande 7,

5. Ändringar i miljöskyddslagens straffbestämmelser m. m. (mom. 7 b)

Svante Lundkvist, Maj Britt Theorin, Grethe Lundblad, Sven Lindberg, Åke Wictorsson, Gunnar Olsson och Håkan Strömberg (alla s) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 39 börjar med "Utskottet anser" och på s. 40 slutar med "i ML" bort ha följande lydelse:

Utskottet kan ansluta sig till regeringens förslag så till vida att maximistraflet för brott mot ML skärps till fängelse i två år. Skulle därvid grundprincipen för åtalspreskription enligt brottsbalken få gälla blir preskriptionstiden i hithörande fall fem år. Utskottet delar härvidlag den i motion 1980/81: 1953 framförda uppfattningen att miljöbrott är av en speciell karaktär med hänsyn bl. a. till att verkningarna av miljöstörningarna ofta blir kända långt efter det den miljöstörande verksamheten ägt rum. Det finns därför enligt utskottets mening starka skäl att införa särbestämmelser i fråga om preskriptionstiden för brott mot ML. Det bör i sammanhanget påpekas att ansvarsbestämmelserna i ML, som bibehålls i stort sett oförändrade, inte utan vidare omfattas av de principer för preskriptionstidens beräkning som ovan redovisats såvitt avser miljöbrott enligt brottsbalken. Propositionen innehåller i detta hänseende inga uttalanden som kan ge de rättstillämpande myndigheterna vägledning. Genom den i ML gjorda gärningsbeskrivningen torde man dock få räkna med att preskriptionstiden i normalfallen räknas från den dag brottet begicks, oavsett vid vilken tidpunkt verkningarna för omgivningen blir kända. Eventuella olägenheter av denna ordning kan enligt utskottets mening undanröjas, om man beträffande brott mot ML inför sådana särbestämmelser i preskriptionshänseende som motionärerna åsyftar. Utskottet föreslår med hänvisning till det anförda att riksdagen med anledning av motion 1980/81: 1953 och 1979/1980: 1760 i förevarande delar beslutar att i ML införa en ny paragraf, 45 a §, som innebär en tioårig åtalspreskriptionstid för brott mot ML, med bibehållet maximistraf om två års fängelse.

Yrkandet i sistnämnda motion — — — (lika med utskottet) — — — i fråga.

dels utskottets hemställan under 7 b bort ha följande lydelse

7. beträffande *ändringar i miljöskyddslagens straffbestämmelser m. m.* att riksdagen

b) med anledning av motion 1980/81: 1953 yrkande 3 och motion 1979/80: 1760 yrkande 5 c beslutar att i miljöskyddslagen skall införas en ny paragraf, 45 a §, med följande som *reservanternas förslag* betecknade lydelse:

Reservanternas förslag

45 a §

Utan hinder av 35 kap. 1 § brottsbalken får påföljd för brott enligt 45 § ådömas, om den misstänkte häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom tio år från det brottet begicks.

6. Skadestånd (mom. 10)

Svante Lundkvist, Maj Britt Theorin, Grethe Lundblad, Sven Lindberg, Åke Wictorsson, Gunnar Olsson och Håkan Strömberg (alla s) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 43 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att en grundläggande princip bör vara att det företag som vållar skada bör stå för de kostnader som krävs för att sanera miljön. Erfarenheterna har emellertid visat att det ibland av olika skäl kan vara svårt eller omöjligt att utkräva skadeståndsrättsligt ansvar av vederbörande företag. Enligt utskottets mening är det därför skäligt att den miljöfarliga industrin som helhet genom t. ex. ett gemensamt fondsystem får stå för det ekonomiska ansvaret för uppkomna skador. En sådan fond kan lämpligen bygga på avgifter från företag som omfattas av ML. Ur fonden kan ersättning utgå för skador som orsakats av miljöfarlig verksamhet. Det bör ankomma på regeringen att snarast för riksdagen framlägga förslag om inrättande av en sådan fond i överensstämmelse med bl. a. motion 1980/81:1953 i förevarande del. Detta bör av riksdagen ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *skadestånd* att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av motion 1980/81: 1953 yrkande 4 och motion 1979/80: 1760 yrkande 5 a,

Särskilt yttrande**Varuproduktion och avfallshantering**

Svante Lundkvist, Maj Britt Theorin, Grethe Lundblad, Sven Lindberg, Åke Wictorsson, Gunnar Olsson och Håkan Strömberg (alla s) anför:

I samband med behandlingen av prop. 1975:32 om återvinning och omhändertagande av avfall lade statsmakterna fast vissa principer för varuproduktion och avfallshantering. Innan produktionen av en vara påbörjas bör det vara klarlagt hur varan skall omhändertas sedan den har använts och blivit avfall. Det är producenterna som i första hand skall bära ansvaret för att avfall tas om hand på ett riktigt sätt från miljö- och resurssynpunkt. Dessa principer, som ännu inte har omsatts i direkta författningsbestämmelser, måste som tidigare har understrukits anses vara av sådan vikt att de bör styra handlandet i förekommande fall hos samhällsorganen och industriföretagen. Enligt vår mening bör dessa viktiga principer för att få full genomslagskraft komma till direkt uttryck i lagstiftningen. Hur dessa principer skall omformas till lagregler bör övervägas vid kommande översyn av berörd lagstiftning.