

Motion till riksdagen

1987/88:Jo800

av Bengt Silfverstrand m. fl. (s)

om förstärkning av miljöskyddslagen

Det svenska miljöskyddet regleras i miljöskyddslagen (1969:387), ML, med tillhörande miljöskyddsförordning (1981:574).

Miljöskyddslagen bygger på omkastad bevisskyldighet med undantag för skadestånds- och straffrågor. Den omkastade bevisbördan aktualiseras främst i följande fall:

1. Då verksamhet medför störning som avses i 1 § ML.
2. Då miljöfarlig verksamhet medför störning som kan åtgärdas med bättre lokalisering enligt 4 § ML eller försiktighetsmått enligt 5 § ML.
3. Då miljöeffekter som trots försiktighetsmått uppstår är av sådan art att förbud skall meddelas enligt 6 § ML. Enligt sistnämnda paragraf får normalt inte en verksamhet utövas om den orsakar *olägenhet av väsentlig betydelse*.

Av förarbetena till ML framgår att prövningsmyndigheten aldrig får låta en osäkerhet i beslutsunderlaget gå ut över människors hälsa och miljö. När sådan osäkerhet föreligger är det följaktligen företagarens sak att bevisa att hans verksamhet inte medför risker för hälsa och miljö.

Trots att omvänd bevisbörda enligt lagen gäller vid grundad misstanke om utsläpps farlighet, visar erfarenheterna att denna regel inte tillämpas strikt. Den som vill driva miljöfarlig verksamhet måste få verksamheten prövad och godkänd av koncessionsnämnden för miljöskydd. Därvid bestämmer koncessionsnämnden bl. a. storleken på tillåtna utsläpp till luft och vatten. Nämnden fastställer också gränsvärden för buller och liknande effekter av verksamheten. I flera uppmärksammade fall har det visat sig att företag överskrider de villkor som förknippats med dess miljöfarliga verksamhet. Detta borde rimligen innebära att verksamheten stoppades, eftersom den enligt lagens mening är olaglig. Men statens naturvårdsverk, som är ansvarig myndighet, har ingen klar uppfattning om hur lagen skall tolkas. I praktiken har man kommit att acceptera att olaglig verksamhet fortsätter och begränsar sig till att utfärda förelägganden. Förelägganden borde enligt logikens lagar endast förekomma i de fall då ett företag inte har tillstånd men ändå bedriver miljöfarlig verksamhet.

När det gäller arbetsmiljölagen finns ett JO-utslag som slår fast att avvikelse från gällande villkor inte kan accepteras. "Det kan bibringa företaget uppfattningen att verksamheten är tillåten." Samma synsätt borde gälla vid tillämpningen av ML. Verksamhet som klart bryter mot gällande miljölagar måste kunna stoppas med omedelbar verkan. Tillstånd till igångsättning skall sedan medgivas först när företaget presenterat en god-

tagbar prognos för utsläppen. En effektiv tillsynsmyndighet som kräver stopp för miljöfarlig verksamhet torde vara det bästa sättet att förbättra efterlevnaden av miljöskyddslagen avsevärt. Som en följd av den oklarhet som råder beträffande den verkliga innebörden i begreppet omvänd bevisbörda bör denna lagregel preciseras.

Omprövning av tillstånd enligt ML

Grundprincipen är att ett tillstånd gäller för obegränsad tid men att tillstånd i vissa situationer kan begränsas samt att villkoren regelmässigt kan ändras, antingen efter viss tid, när yttre omständigheter blivit avsevärt ändrade, när ett tillstånds villkor inte följts eller när det finns vissa skäl att mildra villkoren. Dessutom kan tillståndet förfalla när den som ansökt om tillståndet avsevärt avviker från villkoren eller när tillståndet inte utnyttjas inom viss tid. När tio år förflutit sedan tillstånd givits kan nya eller strängare villkor ställas upp för verksamheten (24 § ML). Endast naturvårdsverket kan få omprövning till stånd (26 § ML).

Villkoren kan skärpas också innan tio år förflutit under förutsättning att användningen av ny reningsteknik skulle medföra väsentlig förbättring från miljövärdssynpunkt eller förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

I praktiken har det visat sig att ML i dessa avseenden är en mycket passiv lag. Många gånger har en given koncession tenderat att bli ett fribrev för företagen. Ett flertal exempel visar att miljöfarliga ämnen som inte tagits med i den ursprungliga koncessionsansökan sedan svårligen kan bli föremål för restriktioner. Det är en klar begränsning att endast SNV kan begära omprövning, vilket för övrigt skett i ett mycket begränsat antal fall. I verkligheten är t. ex. grannar/berörda till företag som bedriver miljöfarlig verksamhet i ett svårt underläge. Detta gäller inte minst i samband med koncessionsförhandlingar. Sakägarna saknar i allmänhet ekonomiska möjligheter att anlita experter för att tillvarata sina intressen.

För att stärka det allmänna miljöskyddet och den enskildes rätt måste koncessioner kunna omprövas tidigare, t. ex. efter tre eller fem år.

Sakägare som t. ex. grannar till miljöstörande industrier skall kunna begära omprövning av koncession. De skall också i samband med tillståndsärenden kunna erhålla hjälp att effektivt föra sin talan med hjälp av behövlig teknisk och juridisk expertis. Exploatören borde vara skyldig att betala de drabbades tekniska och juridiska kostnader i samband med prövningsförfarandet i enlighet med vad som gäller vid vattenmål.

Särskilt föroreningskänsliga områden

Enligt 8 a § i ML får regeringen förklara vattenområden och angränsande marker som ett särskilt föroreningskänsligt område. Denna lag har hittills kommit till användning i Ringsjöområdet i Skåne och i Laholmsbukten. Erfarenheterna från i synnerhet Laholmsbukten visar att lagen måste kompletteras. Enligt ML krävs att bästa teknik ur miljösynpunkt skall komma till användning. Om olägenhet av väsentlig betydelse uppstår (6 §) kan man

gå utöver detta krav. Avgörande för vad som får släppas ut av miljöfarliga ämnen till omgivningen måste i stället vara vad miljön tål. Därför måste 8 a § kompletteras med kvalitetsnormer. Detta innebär t. ex. att i område X får bara släppas ut en viss halt kväve per liter, dock högst så och så många ton kväve totalt/år. Man inför alltså dels en maximihalt och dels en högsta tillåtna totalmängd. Det behövs helt enkelt tak för utsläppen för att miljön skall kunna skyddas.

Mot. 1987/88
Jo800

Påverkan av landskapsbilden

Mycket omfattande landskapsbildspåverkan behandlas som en omgivningsstörning enligt ML. Däremot anses sådan inverkan som är typisk för "normal" bebyggelse (främst bostadsbebyggelse, även omfattande sådan) falla utanför ML:s tillämpningsområde. Gränsdragningen är mycket osäker. Eftersom den saknar stöd i lagstiftningen bör ML ses över och preciseras i detta avseende.

Översyn av miljöstraffrätten

Hittills har mycket få fällande domar avkunnats för brott mot miljöskyddslagen. Nästan uteslutande har böter utdömts för förseelserna ifråga, i genomsnitt 35 dagsböter. I endast två fall har fängelsestraff utdömts av tingsrätt. Hovrätten har ändrat detta till villkorlig dom och böter. Det måste betraktas som mycket anmärkningsvärt att såväl polis som åklagare tycks uppfatta överträdelse mot miljöskyddslagarna som relativt bagatellartade.

Riksåklagaren måste kunna ge åklagarna direktiv att i större utsträckning yrka på hårda straff inklusive fängelse för brott mot miljölagarna. Det är väsentligt att en ny och nödvändig praxis etableras i domstolarna.

Särskilda utbildningsinsatser bör göras för åklagare och polispersonal som skall syssla med miljöbrott.

En allmän skärpning av straffen för miljöbrott måste kompletteras med kännbara ekonomiska straff för berörda företag. Fem års erfarenheter visar att miljöskyddsavgiften inte blivit den effektiva sanktion som avsågs då den infördes. För att få en avskräckande effekt bör miljöskyddsavgiften uppgå till ett belopp som är fyra gånger så stort som den ekonomiska vinsten av brottet.

Då det visat sig svårt att i vissa fall räkna ut hur stora vinster ett företag gjort på överutsläpp måste miljöskyddslagen kompletteras så att den medger naturvårdsverket rätt att ta del av ett företags bokföring för utredning av miljöskyddsavgift.

Hemställen

Mot. 1987/88

Jo800

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av förstärkning av miljöskyddslagen.

Stockholm den 26 januari 1988

Bengt Silfverstrand (s)

Bengt Kronblad (s)

Hans Pettersson (s)

i Helsingborg

Birthe Sörestedt (s)