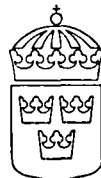


Regeringens proposition

1987/88: 85

om miljöpolitiken inför 1990-talet



Prop.
1987/88: 85

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 25 februari 1988 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Birgitta Dahl

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen presenteras förslag till inriktning av miljöpolitiken inför 1990-talet samt en rad förslag till såväl akuta som mera långsiktiga eller strukturella åtgärder. Till de akuta problemfrågorna hör bl. a. försurningen, föroreningen av haven och nedbrytningen av ozonskiktet. Till de strukturella frågorna hör bl. a. den omställning som regeringen verkar för inom energi-, jordbruks- och trafikområdena. För vissa regioner föreslås samlade insatser.

Naturvård handlar i sin vidaste bemärkelse om att bevara grunden för allt levande. Genom en varaktig och omsorgsfull hushållning med våra naturresurser bevarar vi också de grundläggande förutsättningarna för vårt välbefinnande. Naturvård och miljöskydd har starka kopplingar till varandra.

Representativa naturområden bör skyddas och säkerställas. Skyddet av urskogar, våtmarker och vissa naturtyper i odlingslandskapet bör prioriteras. En utvidgning av vissa nationalparker föreslås, liksom en allmän översyn av naturvårdslagen. Förslag om en effektivisering av naturvårdsförvaltningen läggs också fram.

I propositionen anges strategin för *handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurning*. De svenska svavelutsläppen bedöms minska med 65% till år 1995 från 1980 års nivå. Ytterligare åtgärder behöver vidtas för att kväveoxidutsläppen under samma period skall minska med 30%. Konsekvenserna av att skärpa målen för utsläppsminskningarna till sekelskiftet skall belysas.

Vissa områden där det är särskilt angeläget att snabbt förbättra miljön

skall med hjälp av en ändring i miljöskyddslagen (1969: 387) kunna förklaras som *miljöskyddsområde*.

Skärpta utsläppskrav för kväveoxider från *förbränningsanläggningar* föreslås tillämpas som riktlinjer vid prövning enligt miljöskyddslagen. Svaveloxidutsläppen vid förbränning av olika bränslen bör begränsas ytterligare genom skärpningar av utsläppskraven med början under år 1993 i de mest försurade områdena. Lagen (1976: 1054) om svavelhaltigt bränsle föreslås ändrad så att den omfattar samtliga svavelhaltiga bränslen.

Kväveoxidutsläppen avses minskas genom *skärpta avgaskrav* från 1992 års modeller för lätta lastbilar och bussar och från 1994 års modeller för tunga fordon. Under två år före ikraftträdandet av de obligatoriska kraven bör bidrag betalas ut vid köp av fordon som uppfyller kraven.

Havsmiljön är hotad. Föroreningssituationen i Östersjön, Kattegatt och Skagerrak är så allvarlig att utsläppen snarast måste begränsas. Det gäller i första hand stabila organiska ämnen och närsalter. Arbetet måste bedrivas såväl nationellt som internationellt.

Utsläppen av organiskt bundet klor från sulfatfabriker bör minskas till 1,5 kg per ton klorblekt massa. Åtgärder bör ha påbörjats vid samtliga fabriker före år 1992. Målet är att på sikt i stort sett eliminera utsläppen av klorerat organiskt material. Utsläppen från den kemiska industrin bör kartläggas särskilt.

Utsläppen av närsalter bör minskas till hälften före sekelskiftet i områden som är särskilt påverkade. Strängare regler om djurhållning och hantering av stallgödsel föreslås. Vid kommunala reningsverk i särskilt påverkade kustområden bör en 50-procentig kvävereduktion införas före år 1992.

Utsläppen av metaller bör minska till hälften under perioden 1985–1995.

En fortsatt snabb nedbrytning av *ozonskiktet* i atmosfären skulle innebära ett allvarligt hot mot de grundläggande levnadsbetingelserna på jorden. Utsläpp av fullständigt halogenerade klorfluorkarboner (CFC) och haloner måste snabbt minska. Sverige bör ratificera Montrealprotokollet, som bl. a. innebär en 20-procentig minskning av förbrukningen till den 1 juli 1994.

En nationell avvecklingsplan med betydligt högre ambitionsnivå presenteras i propositionen. Den svenska användningen av CFC minskas enligt planen med 50 % till utgången av år 1990 och avvecklas i princip helt till utgången av år 1994.

De som bedriver tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet skall bekosta en *miljöskadeförsäkring* för att ersätta skadeliandande som inte kan få skadestånd enligt miljöskadelagen (1986: 225).

Statliga medel ställs till förfogande för vissa återställnings- och saneringsåtgärder. Bl. a. genomförs ett särskilt program Rena Dalälven. Bestämmelserna i miljöskyddslagen (1969: 387) förtydligas i fråga om ansvaret för återställningsåtgärder.

Miljöpolitiken har en viktig *regional dimension*. För vissa områden behövs särskilda samlade åtgärder. Redan nu pågår arbete med en sådan inriktning för Ringsjön, Laholmsbukten, Hisingen och Dalälven. Luftföroreningshalterna i stora tätorter eller industriområden kan tidvis bli så höga att det uppstår risker för människors hälsa och för miljön.

Länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att ställa samman befintliga uppgifter om de viktigaste miljöproblemen och att ange deras orsaker. Arbetet bör ske i nära samverkan med naturvårdsverket och kommunerna.

Trafiken i de större orterna för med sig omfattande miljöproblem. Målet är att radikalt förbättra luftkvaliteten och begränsa bullerstörningarna i tätbebyggda områden.

Det *internationella miljöarbetet* bör drivas med konsekvens och uthållighet. Sverige spelar en aktiv och pådrivande roll i detta arbete. Det internationella och det nationella arbetet bör samordnas.

Sveriges agerande i internationella organisationer bör vila på de rekommendationer som den s. k. Brundtlandkommissionen har föreslagit. Sverige bör också verka för att olika internationella sektorsorgan tar ett direkt ansvar för miljöhänsynen i sina beslut.

Ett *internationellt miljötekniskt institut* inrättas i Stockholm med syfte att främja forskning, utveckling och spridning av miljöteknik.

Ändringar i *miljöskyddslagen* föreslås. Lagens princip om individuell prövning bibehålls. Företagens egenkontroll skärps. Företagen skall redan i ansökan om tillstånd ange hur kontrollen är avsedd att utformas. En miljörapport skall årligen lämnas till tillsynsmyndigheten.

I propositionen redovisas förslag om att decentralisera uppgifter inom *organisationen för miljöskydd*. En kraftfull resursförstärkning aviseras.

Naturvårdsverkets roll som central tillsynsmyndighet bör förstärkas. En översyn av verket kommer att göras under år 1988. Länsstyrelserna bör svara för tillsynen av all tillståndspliktig verksamhet. Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder bör vara tillsynsmyndighet för verksamheter som inte kräver tillstånd. Möjligheten för en kommun att ta över tillsynen även för tillståndspliktiga verksamheter bibehålls.

Instansordningen ändras. Länsstyrelsernas och naturvårdsverkets beslut i tillstånds- och tillsynsärenden får överklagas hos koncessionsnämnden för miljöskydd i stället för hos regeringen. Reglerna om straff för miljöbrott skärps.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1989.

Utbildningsinsatser görs bl. a. för polis och åklagare. Fortbildning av lärare utreds. Utbildning på gymnasier, högskolor och universitet kompletteras.

En ökad *miljömedvetenhet* kan genom val av bl. a. livsföring och konsumtion få en stor betydelse för en positiv utveckling på miljöområdet. Ett system med s. k. positiv miljömärkning kommer att utredas.

I propositionen föreslås att *ekonomiska styrmedel* i ökad utsträckning bör användas som komplement till administrativa styrmedel. En parlamentarisk utredning tillsätts för att utforma förslag till sådana styrmedel, bl. a. i fråga om utsläppsrelaterade avgifter. Ett etappvis genomförande bör om möjligt kunna inledas år 1989. Utredningen bör med förtur ta sig an frågan om utsläppsavgifter på organiskt klor samt avgifter på svavel i tung eldningsolja.

Kostnaderna för de miljöskyddsåtgärder som behandlas faller till allra största delen på industrier, anläggningar för energiproduktion, jordbruk och vissa kommunala verksamheter.

Anslagen över miljö- och energidepartementets huvudtitel föreslås öka med ca 230 milj. kr. mellan budgetåren 1987/88 och 1988/89, vilket innebär en ökning med ca 40%. Till detta kommer ökningen av anslagen som berör miljön på andra departements huvudtitlar. Prop. 1987/88: 85

1 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)¹

dels att rubriken närmast före 8 § skall utgå,

dels att 5, 8 a, 12, 13, 15, 20, 23–26, 28, 29 a, 38, 40, 43, 44 a, 45, 48, 52 och 58 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nio nya paragrafer, 38 a, 38 b, 48 a, 48 b och 65–69 §§ samt nya rubriker före de nya 65 och 69 §§ av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5 §

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

Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. *Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.*

Omfattningen av åliggande enligt första stycket *bedömes* med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.

Omfattningen av åligganden enligt första stycket *bedöms* med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.

Vid avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

8 a §²

Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett vattendrag, en sjö eller ett annat vattenområde mot förorening, får regeringen förklara vattenområdet och angränsande marker som ett särskilt föroreningskänsligt område.

Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett mark- eller vattenområde som är utsatt för miljöfarlig verksamhet, får regeringen förklara området och dess närmaste omgivningar som miljöskyddsområde.

För ett sådant område skall regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen ge närmare föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området. Sådana föreskrifter innebär inte ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut.

¹ Lagen omtryckt 1981: 420.

² Senaste lydelse 1984: 912.

Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket.

12 §

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

1. i vattendomstol tagit befattning med ärende om samma miljöfarliga verksamhet som är under prövning hos koncessionsnämnden,

2. hos annan myndighet än vattendomstol tagit befattning med sådant ärende utan att fatta beslut varigenom ärendet avgjorts.

Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare gäller också ledamöterna i koncessionsnämnden. En ledamot är dock inte jävig på den grunden att han i vattenmål har tagit befattning med ärende om samma miljöfarliga verksamhet som är under prövning hos koncessionsnämnden.

13 §

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla

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

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

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

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

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

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

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

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 och förslag till hur kontroll av verksamheten bör ske,

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

15 §³

Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning tillämpas föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål. Särskild omröstning skall ske beträffande frågor om tillämpligheten av denna lag, förberedande åtgärder och underställning enligt 16 §.

Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning tillämpas föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål. Särskild omröstning skall ske beträffande frågor om tillämpligheten av denna lag, förberedande åtgärder och underställning enligt 16 § eller 48 b § tredje stycket.

20 §

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

Om koncessionsnämnden lämnar tillstånd, får nämnden överlåta åt en myndighet, som utövar tillsyn enligt denna lag, att fastställa villkor av mindre betydelse.

23 §

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

Koncessionsnämnden får förbjuda fortsatt miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånd enligt denna lag

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet,

2. när villkor som gäller för verksamheten åsidosatts i betydande mån eller

3. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.

När förbud meddelas enligt första stycket, får tillståndet återkallas helt eller delvis.

24 §

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

Redan dessförinnan får sådana

Koncessionsnämnden får, efter vad som är skäligt, ändra eller upphäva gällande villkor för en miljöfarlig verksamhet eller meddela nya villkor för den

1. när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft,

³ Senaste lydelse 1986: 1157.

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.

2. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd,

3. när villkor som gäller för verksamheten åsidosatts på ett sätt som varit av mer än ringa betydelse,

4. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när verksamheten tilläts och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd.

5. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

6. om en från miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

7. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten.

I fall som avses i första stycket 4 får koncessionsnämnden också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

25 §

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

Ett tillstånd att släppa ut avloppsvatten i ett visst vattenområde får, om det finns särskilda skäl, omprövas av koncessionsnämnden när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft.

26 §

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

Frågor som avses i 23–25 § prövas efter framställning av statens naturvårdsverk. Skall frågan prövas av länsstyrelsen, får den tas upp av länsstyrelsen utan någon särskild framställning.

28 §

Har regeringen fastställt villkor för ett tillstånd, får koncessionsnämnden vid tillämpningen av 24,

Har regeringen fastställt villkor för ett tillstånd, får koncessionsnämnden vid tillämpningen av 24 §

Nuvarande lydelse

25, 27 eller 29 § andra stycket inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit det.

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 att beslutet vann laga kraft.

Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna utövar tillsynen över miljöfarlig verksamhet.

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

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

Föreslagen lydelse

första stycket 1 eller 4–7, 25 §, 27 § eller 29 § andra stycket inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit det.

29 a §

Koncessionsnämndens beslut om villkor eller åtgärder enligt 24 §, 25 § eller 27 § eller 29 § andra stycket andra meningen har samma verkan som ett tillståndsbeslut.

När koncessionsnämnden prövar frågor som avses i 24 § första stycket 1 eller 25 § får nämnden i den mån det föranleds av prövningen ompröva beslut varigenom villkor har ändrats, upphävts eller tillkommit enligt 24 § första stycket 2–7 eller 27 §, även om tio år inte har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

38 §

Statens naturvårdsverk, länsstyrelserna samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna utövar tillsynen över miljöfarlig verksamhet.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar tillsynsverksamheten och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd enligt 10 § eller som utövas av försvarsmakten. Miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar den lokala tillsynen över övrig miljöfarlig verksamhet.

38 a §

Den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att utöva kontroll av verksamheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

38 b §

Den som utövar miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånd enligt denna lag skall varje år avge en särskild miljörapport till länsstyrelsen eller till miljö- och hälsoskyddsnämnden, om nämnden är tillsynsmyndighet.

I miljörapporten skall de åtgärder redovisas som vidtagits för att uppfylla villkoren i tillståndsbeslutet och resultatet av dessa åtgärder. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om denna redovisning.

Tillsynsmyndigheten får förelägga en tillståndshavare som underlåtit att avge en miljörapport att fullgöra sin skyldighet. I beslut om föreläggande får tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

40 §⁴

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

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

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förelägga honom att vidta rättelse.

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

43 §⁵

Om verksamheten vid en anläggning kan befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna en tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen. En tillsynsmyndighet får förelägga innehavaren att lämna sådana upplysningar.

Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som

Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som

⁴ Senaste lydelse 1987: 397.

⁵ Senaste lydelse 1987: 397.

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

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

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

I beslut om föreläggande enligt första och andra styckena får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

44 a §⁶

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

Tillsyn av sådan miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten får inte *utövas* av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva *sådan tillsyn som annars ankommer på länsstyrelsen.* Tillsyn av sådan miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten får *dock* inte överlåtas åt miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt första stycket och finner länsstyrelsen att överlåtelse inte bör ske i enlighet med framställningen, skall länsstyrelsen, om kommunen begär det, med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens avgörande.

45 §⁷

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt 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 § tredje stycket.

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

Den som med uppsåt 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 § tredje stycket,

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

⁶ Senaste lydelse 1987: 397.

⁷ Senaste lydelse 1987: 397.

3. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 a § andra stycket, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25 §, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §,

4. underlåter att iaktta föreläggande som har meddelats med stöd av 43 § första stycket eller andra stycket första meningen,

5. 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.

3. åsidosätter *beslut*, villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 a § andra stycket, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 24 §, 25 §, 27 §, 29 § andra stycket, 38 a §, 38 b § *andra stycket* eller 41 §,

4. underlåter att iaktta föreläggande som har meddelats med stöd av 43 § första stycket eller andra stycket första meningen,

5. 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,

döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst två år. Har brottet begåtts med uppsåt och avsett förpliktelse av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet.

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

48 §⁸

Beslut enligt denna lag får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnden, och hos regeringen, om beslutet har meddelats av länsstyrelsen, koncessionsnämnden eller statens naturvårdsverk. Dock överklagas beslut om ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut om förbud vid vite enligt 51 § hos kammarrätten genom besvär. Om klagan över beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns särskilda bestämmelser i 59–62 §§.

Om inte något annat framgår av andra – femte styckena, får beslut enligt denna lag överklagas

1. *hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnden,*

2. *hos koncessionsnämnden, om beslutet har meddelats av statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen,*

3. *hos regeringen, om beslutet har meddelats av koncessionsnämnden.*

Koncessionsnämndens beslut i ett dit överklagat ärende får inte överklagas.

⁸ Senaste lydelse 1984: 912.

Naturvårdsverket får överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena, 40, 41 §§ eller 43 § andra stycket.

Rätt att överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

Länsstyrelsens beslut i frågor som avses i 8 a § andra och tredje styckena får överklagas hos regeringen.

Beslut i fråga om ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut i fråga om förbud vid vite enligt 51 § får överklagas hos kammarrätten.

Särskilda bestämmelser om överklagande av beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns i 59–62 §§.

48 a §

Statens naturvårdsverk får överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje stycket, 40 §, 41 § eller 43 § andra stycket.

Rätt att överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

48 b §

Koncessionsnämnden skall i ett överklagat ärende

1. hålla sammanträde eller besiktning, om det behövs för utredningen i ärendet,

2. ge de statliga och kommunala myndigheter som har ett väsentligt intresse att bevaka i frågan tillfälle att yttra sig.

På nämndens handläggning i övrigt av överklagade ärenden tillämpas också 11 och 12 §§, 14 § tredje–femte styckena och 15 §. Till sammanträde eller besiktning skall nämnden kalla klaganden och andra parter samt de statliga och kommunala myndigheter som har ett väsentligt intresse att bevaka i frågan.

Koncessionsnämnden skall med eget yttrande överlämna ett överklagat ärende till regeringens pröv-

ning, om omständigheterna är sådana som anges i 6 § andra stycket, om ärendet på annat sätt rör en fråga av särskild vikt eller om statens naturvårdsverk begär det.

52 §⁹

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall *utgå*, om en *föreskrift* som avses i 45 § första stycket 1–3 har *överträtts* och överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. I ringa fall skall ingen avgift *utgå*.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall *betalas*, om en *överträdelse* som avses i 45 § första stycket 1–3 har *skett* och överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. I ringa fall skall ingen avgift *betalas*.

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.

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 §, 38 §, 39 § och 41–53 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291). Därvid skall vad som sägs om rätten och länsrätt gälla koncessionsnämnden.

Miljöskadeförsäkring

65 §

För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen (1986:225) skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet som enligt denna lag eller enligt föreskrifter

⁹ Senaste lydelse 1987: 397.

som har meddelats med stöd av lagen kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

66 §

Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225)

1. om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,

2. om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

67 §

Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom trettio dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.

68 §

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i 65 §.

Avgifter för myndighets verksamhet

69 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om avgifter för myndighets verksamhet enligt denna lag. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter.

1. Denna lag träder i kraft, i fråga om 8 a § den 1 januari 1989 och i övrigt den 1 juli 1989.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

3. Bidrag enligt 65 § skall för det andra halvåret 1989 betalas före den 1 september 1989.

2 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Prop. 1987/88: 85

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 9 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Begår någon av *grov* oaktsamhet en gärning som anges i 7 eller 8 §, skall han dömas för *vårdslöshet med gift eller smittämne* till böter eller fängelse i högst två år.

Den som av *grov* oaktsamhet begår en gärning som avses i 8 a § döms för *vållande till miljöstörning* till straff som anges i första stycket.

Föreslagen lydelse

9 §

Begår någon av oaktsamhet en gärning som anges i 7 eller 8 §, skall han dömas för *vårdslöshet med gift eller smittämne* till böter eller fängelse i högst två år.

Den som av oaktsamhet begår en gärning som avses i 8 a § döms för *vållande till miljöstörning* till straff som anges i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

3 Förslag till Lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982: 1080)

Prop. 1987/88: 85

Härigenom föreskrivs i fråga om hälsoskyddslagen (1982: 1080)

dels att 23 § skall ha följande lydelse.

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

Värmepumpsanläggningar skall inrättas och användas så att sanitär olägenhet inte uppkommer.

Värmepumpsanläggning för utvinning av värme ur mark, ytvatten eller grundvatten får inrättas endast efter anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Om det behövs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet, får kommunen föreskriva att det skall fordras tillstånd av nämnden för inrättande av en sådan anläggning inom kommunen eller inom vissa delar av denna.

Anmälan eller tillstånd enligt andra stycket fordras inte om värmepumpsanläggningen kräver anmälan eller tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) eller vattenlagen (1983: 291).

Ett tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden gäller i fem år men förfaller om arbetet med anläggningen inte har påbörjats inom två år.

23 §

Till böter döms den som *uppsåtligt* eller av oaktsamhet bryter mot 7 § andra stycket eller 12 § eller mot en föreskrift som meddelats med stöd av denna lag samt den som inte uppfyller villkor som meddelats med stöd av 14 §.

Till böter döms den som *med uppsåt* eller av oaktsamhet bryter mot 7 § andra stycket, 7 a § *andra stycket* eller 12 § eller mot en föreskrift som meddelats med stöd av denna lag samt den som inte uppfyller villkor som meddelats med stöd av 14 §.

Ansvar enligt första stycket inträder ej om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

2. Anmälningsplikt enligt 7 a § andra stycket gäller även värmepumpsanläggningar som inrättats eller påbörjats före ikraftträdandet. Anmälan skall göras snarast, dock senast inom tre månader från ikraftträdandet.

3. Föreskrifterna i 2 gäller inte anläggningar som miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått kännedom om genom en anmälan eller en ansökan enligt hälsoskyddslagen (1982: 1080) eller miljöskyddslagen (1969: 387) eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av dessa lagar.

Prop. 1987/88: 85

Lag om ändring i lagen (1976: 1054) om svavelhaltigt bränsle

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1976: 1054) om svavelhaltigt bränsle skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

För att motverka utsläpp i luften av svavelföreningar får regeringen i fråga om *fossilt* bränsle som innehåller svavel meddela föreskrifter som gäller förbränning, handel, överlåtelse eller import och som är påkallade från miljöskyddssynpunkt eller annan allmän synpunkt.

Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela föreskrifter som avses i första stycket.

Föreslagen lydelse

1 §

För att motverka utsläpp i luften av svavelföreningar får regeringen i fråga om bränsle som innehåller svavel meddela föreskrifter som gäller förbränning, handel, överlåtelse eller import och som är påkallade från miljöskyddssynpunkt eller annan allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 februari 1988

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Peterson, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Thalén

Föredragande: statsrådet Dahl

Proposition om miljöpolitiken inför 1990-talet

1 Inledning

I min föredragning lämnar jag en samlad redovisning av inriktningen av miljöpolitiken inför 1990-talet. Det är första gången som en sådan samlad redovisning lämnas. Miljöarbetet är till sin karaktär långsiktigt och griper på olika sätt in i flertalet sektorer i samhället. Mina ställningstaganden och förslag bygger på den kunskap som finns tillgänglig i dag. Nya problem och möjligheter till åtgärder identifieras allteftersom kunskapen om tillståndet i miljön förbättras och den tekniska utvecklingen fortskrider. Jag avser därför att senare följa upp och föra vidare de frågor som jag nu kommer att behandla.

Naturvården intar av tradition en central roll i miljöarbetet. Jag lämnar en utförlig redovisning av aktuella frågor om naturresurser och naturvård. Under senare år har skyddet av miljön från olika slag av föroreningar kommit i fokus. I det följande behandlar jag fortsatta åtgärder mot luftföroreningar och försurning. Ett antal nya åtgärdsområden definieras också. Dessa är åtgärder mot havsföroreningar, skyddet av ozonskiktet samt åtgärder mot miljöskador. Miljöskyddets regelsystem och organisation behandlas, liksom det viktiga internationella samarbetet på miljöområdet.

Naturresurs- och miljökommittén (Jo 1978:01) har avlämnat betänkandet (SOU 1983:56) Naturresursers utnyttjande och hävd. Betänkandet har remissbehandlats.

Nuvarande generaldirektör Allan Johansson avlämnade i augusti 1986 betänkandet (Ds Jo 1986:4) Våra naturvårdsobjekt. Förvaltning, skötsel, ekonomi. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3.1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3.2*.

Statens naturvårdsverk har till regeringen i mars 1987 slutredovisat uppdraget att utreda de svenska fjällområdenas planmässiga användning inom ramen för modern naturvård, den s. k. fjällutredningen. Materialet redovisas i naturvårdsverkets utredning *Naturvård i fjällen*.

Statens naturvårdsverk har till regeringen överlämnat framställningar

med förslag om dels utvidgningar av nationalparkerna Ängsö, Blå Jungfrun, Gotska Sandön och Sånfjället, dels medgivande till visst intrång i Stora Sjöfallets nationalpark.

För att följa upp handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurningen har regeringen givit statens naturvårdsverk i uppdrag att utreda frågan om avgasrening för lätta och tunga lastbilar resp. bussar. Naturvårdsverket redovisade uppdraget i mars 1987. I rapporten Lastbilar, bussar och renare luft föreslår verket att vissa bestämmelser införs beträffande avgasreningskrav för sådana fordon. Till protokollet i detta ärende bör som *bilaga 4.1* fogas sammanfattningen i verkets rapport. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 4.2*.

För att utarbeta ett konkret handlingsprogram för minskade kväveoxidutsläpp från förbränningsanläggningar aviserades i handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurningen att naturvårdsverket och statens energiverk skulle få ett gemensamt utredningsuppdrag. Efter ett sådant uppdrag av regeringen redovisade verken sina förslag i januari 1987 i rapporten Mindre kväveoxider från förbränning. Som *bilaga 4.3* till protokollet i detta ärende bör fogas kapitel 11 Slutsatser och förslag till handlingsprogram i verkens rapport. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 4.4*.

Statens naturvårdsverk inkom i september 1987 till regeringen med en rapport benämnd Aktionsplan 87 mot luftföroreningar och försurningen. Rapporten innehåller en uppföljning av handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurningen. Syftet är att redovisa de insatser som har gjorts, ge en bild av försurningsläget och behoven av åtgärder samt lämna förslag till ett fortsatt åtgärdsprogram inkl. resurser. Rapporten har utarbetats av naturvårdsverket i samarbete med socialstyrelsen, riksantikvarieämbetet, lantbruksstyrelsen, statens energiverk, statens industriverk, fiskeristyrelsen, skogsstyrelsen och statens livsmedelsverk. En sammanfattning av rapporten bör fogas till protokollet som *bilaga 4.5*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 4.6*.

Statens energiverk och naturvårdsverket inkom i november 1987 med en kompletterande skrivelse med förslag till skärpta utsläppsnormer för anläggningar där fossila bränslen som olja eller kol förbränns. Avsnittet Sammanfattande slutsatser och förslag i skrivelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4.7*. Även denna skrivelse har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 4.8*.

Regeringen uppdrog i juni 1986 åt riksantikvarieämbetet att utarbeta ett förslag till handlingsprogram för åtgärder för att minska skadeverkningarna av luftföroreningar och försurning på kulturminnen och i kulturmiljöer. Ämbetet överlämnade sitt förslag till ett sådant handlingsprogram till regeringen i juni 1987. Efter samråd med statsrådet Göransson får jag anmäla att hans förslag till handlingsprogram mot luftföroreningarnas effekter i dessa avseenden kommer att redovisas i den proposition om kulturmiljövård som avses föreläggas vårriksdagen.

Vidare inkom naturvårdsverket i november 1987 med den redovisning av utsläppen av försurande ämnen m.m. som verket har regeringens uppdrag att göra årligen.

Vid min behandling av skärpta avgaskrav på fordon kommer jag även att ta upp introduktionsplanen för alternativa drivmedel och motoralkoholkommitténs förslag (SOU 1986:51) Alkoholer som motorbränsle. Förslaget har remissbehandlats. En sammanfattning av kommitténs förslag och inkomna remissyttranden bör fogas till protokollet som bilaga 4.9.

En lägesredovisning beträffande introduktionsplanen för alternativa drivmedel bör fogas till protokollet som bilaga 4.10.

Statens naturvårdsverk har i samarbete med berörda myndigheter m. fl. utarbetat ett förslag till en aktionsplan mot havsföroreningar, som överlämnades till regeringen i maj 1987. Planen innehåller en sammanställning av nuvarande kunskap om föroreningsituationen i de hav som omger Sverige och belastningen av olika föroreningar från dels Sverige, dels andra länder. Planen innehåller förslag till åtgärder för att minska utsläppen av framför allt svårnedbrytbara organiska ämnen, metaller och närsalter. Åtgärderna berör industrin, kommunerna och jordbruket. Planen innehåller också förslag om fortsatt arbete i internationella organ. Dessutom behandlar planen behovet av fortsatt forskning och övervakning av tillståndet och förändringarna i havsmiljön. En översiktlig beräkning av kostnaderna för föreslagna åtgärder har gjorts av naturvårdsverket. En sammanfattning av naturvårdsverkets förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5.1*. Förslaget har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 5.2*.

Regeringen uppdrog i december 1985 åt statens naturvårdsverk att fullgöra ett tidigare åt dåvarande produktkontrollnämnden lämnat uppdrag att följa utvecklingen vad gäller användningen av CFC i Sverige. Med CFC avses halogencrade klorfluorkarboner (eng. chlorofluorocarbons, CFC; ofta också kallade freoner efter ett av många handelsnamn på dessa ämnen). Verket skulle bl. a. redovisa vilka åtgärder som på kort resp. lång sikt är möjliga att vidta för att minska användningen och utsläppen av CFC i Sverige samt möjligheterna att inom olika användningsområden ersätta CFC med andra ämnen. I maj 1987 överlämnade naturvårdsverket sin slutrapport till regeringen. Rapporten har remissbehandlats och notifierats i GATT och EFTA enligt Sveriges internationella åtaganden angående tekniska handelshinder. En sammanfattning av naturvårdsverkets rapport samt en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6.1 resp. 6.2*.

Sveriges industriförbund och Sveriges grossistförbund överlämnade i maj 1987 ett av dem gemensamt utarbetat program för begränsning av CFC-användningen och CFC-utsläppen. Programmet bygger på frivilliga åtaganden av de kommersiella användarna. Programmet har remissbehandlats. Programmet och remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6.3 resp. 6.4*.

Sveriges industriförbund har dessutom i en promemoria i december 1987

ytterligare utvecklat sin syn på hur ett avvecklingsprogram för CFC-användningen i Sverige skall kunna genomföras. Företaget Dow Chemical AB har vidare i en skrivelse i februari 1988 redovisat sin syn på möjligheterna att i sin verksamhet avveckla användningen av CFC. Promemorior och skrivelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6.5*.

Parallellt med de nationella svenska åtgärderna har frågan om åtgärder för att skydda ozonskiktet varit föremål för ett intensivt internationellt arbete. Detta har bl. a. resulterat i det s. k. Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Jag avser att i min föredragning ta upp bl. a. frågan om godkännande av Montrealprotokollet. Den engelska protokolltexten och en översättning till svenska av den bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende såsom *bilaga 6.6*.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 27 juni 1985 tillkallade dåvarande chefen för jordbruksdepartementet en kommitté för att utreda hur ett fondsystem för kostnader för återställningsåtgärder och ersättning vid miljöskador borde vara uppbyggt. Kommittén antog namnet miljöskadefondutredningen (ledamöter numera generaldirektören Arne Kardell, ordförande, samt riksdagsledamöterna Arne Andersson i Gamleby, Britta Hammarbacken, Ivar Virgin och Berit Löfstedt).

Kommittén avgav i maj 1987 betänkandet (SOU 1987:15) Miljöskadefond. Betänkandet har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 7:1*, de lagförslag som lagts fram i betänkandet som *bilaga 7:2*, samt en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 7:3*.

I betänkandet (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II har miljöskyddsutredningen (ledamöter f. d. vattenrättsdomaren Lennart af Klintberg, ordförande, numera generaldirektören Kjell A. Mattsson, riksdagsledamöterna Per Olof Håkansson och Maj-Britt Theorin, samt förutvarande riksdagsledamöterna Tage Adolfsson, Lars-Åke Larsson och Torkel Lindahl) lämnat förslag till ändringar i miljöskyddslagen (1969:387) avseende bl. a. återställningsåtgärder. En sammanfattning av utredningens betänkande i hit hörande delar samt motsvarande lagförslag i betänkandet och yttranden från remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 7:4*, *7:5 resp. 7:6*.

Landshövdingen Sven Heurgren avlämnade i september 1987 betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljö.

Betänkandet innehåller en genomgång av nuvarande organisation samt arbetsfördelning och samverkan mellan olika parter på miljöskyddsområdet. Behovet av miljömedvetande, miljöhänsyn och förebyggande miljövårdsarbete betonas. Betänkandet presenterar förslag som främst syftar till att förbättra miljöskyddslagens tillämpning såväl från organisatorisk synpunkt som med hänsyn till behovet av effektiva sanktioner. Förslag till ökade resurser för miljöskyddsarbete presenteras tillsammans med ett förslag till finansiering. Dessutom behandlar betänkandet frågor om kunskapsförsörjning och miljöforskning. En sammanfattning av betänkan-

det bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 10:1*. De lagförslag som lagts fram i betänkandet bör fogas till protokollet som *bilaga 10:2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 10:3*.

I en inom jordbruksdepartementet upprättad departementspromemoria (Ds Jo 1985:3) Ändrad instansordning i miljöskyddsärenden har lämnats förslag till sådan ändring. Lagförslagen i promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 10:4*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 10:5*.

Regeringen beslöt den 28 januari 1988 att inhämta lagrådets yttrande över inom miljö- och energidepartementet upprättade förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387), lag om ändring i brottsbalken och lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080). De remitterade lagförslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Lagrådet har den 17 februari 1988 yttrat sig över lagförslagen. Yttrandet bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

I min föredragning motsvarar avsnitten 4.4, 7, 8.5, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5, 10.6, 10.11 samt 13 Specialmotivering protokollet från det sammanträde då regeringen beslöt att inhämta lagrådets yttrande. Lagrådet har i sitt yttrande i allt väsentligt godtagit lagförslagen. De erinringar som har framställts är till övervägande delen av redaktionell art. I samband med att jag behandlar de olika sakfrågor och de enskilda paragrafer som berörs av yttrandet tar jag upp lagrådets synpunkter. Som kommer att framgå godtar jag lagrådets förslag och förordar alltså vissa ändringar i de remitterade förslagen. Vidare görs tillägg, som inte är av betydelse för lagförslagen, i de delar i min föredragning som motsvarar remissprotokollet. Jag kommer även att föreslå vissa ytterligare redaktionella ändringar.

Vidare har synpunkter och förslag till åtgärder förts fram i skrivelser från organisationer, företag och enskilda personer.

Min föredragning kommer jag att disponera på följande sätt.

I avsnitt 2 behandlar jag inriktningen av miljöpolitiken.

I avsnitt 3 behandlar jag frågor om naturresurser och naturvård samt organisatoriska frågor som hör till naturvården.

I avsnitt 4 behandlas förslag om åtgärder för att komma till rätta med problemen med luftföroreningar och försurning.

I avsnitt 5 behandlas förslag om åtgärder för att åstadkomma en renare havsmiljö.

I avsnitt 6 behandlas förslag om åtgärder för att skydda ozonskiktet och avveckla användningen av CFC.

I avsnitt 7 behandlas förslag om åtgärder mot miljöskador samt ett förslag till obligatoriskt försäkringssystem för miljöstörande verksamheter. Vidare redovisas arbetet med ett förslag om att rena Dalälven.

I avsnitt 8 behandlas vissa övriga miljöskyddsfrågor, bl. a. kemikalier, miljöfarligt avfall, rötslam, radon, regionala miljöfrågor, vägtrafikbuller och värmepumpar.

I avsnitt 9 behandlas det internationella miljösamarbetet och ett förslag om inrättande av ett internationellt miljötekniskt institut.

I avsnitt 10 behandlas miljöskyddets regelsystem och hur de miljöskyddande myndigheternas arbete bör organiseras.

I avsnitt 11 redovisar jag min syn på ekonomiska styrmedel på miljöområdet.

I avsnitt 12 redovisar jag vilka lagförslag som har upprättats och som jag föreslår skall ingå i propositionen. Specialmotivering till lagförslagen lämnar jag i avsnitt 13.

Min hemställan på andra punkter än de som avser anslagsfrågor föreligger i avsnitt 14.

Frågor om anslag för budgetåret 1988/89 behandlas i avsnitt 15.

Mina ställningstaganden i sammandrag:

- Alla samhällssektorer skall genomsyras av en ansvarsfull hushållning med och omsorg om miljö- och naturresurserna.
- En god miljö är en förutsättning för en fortsatt positiv välfärdsutveckling. De kostnader som kan uppstå för näringsliv och samhälle måste ses i förhållande till de olägenheter och kostnader som skulle uppkomma om miljöförstörelsen får tillåtas fortgå. Kostnaderna för uppkomna skador bör bäras av den som orsakar eller har orsakat skadorna.
- Miljöarbetet har på många områden gett goda resultat, men naturens avtagande motståndskraft och nya miljöhot gör att arbetet måste vidareutvecklas. Miljöarbetet skall präglas av en helhetsyn och långsiktighet.
- En effektivare miljöorganisation och miljölagstiftning samt fördjupade kunskaper om sambanden mellan miljöföreningar och ekosystemens tålighet är viktiga förutsättningar för att väsentligt förbättra miljön. Verksamheter med miljöeffekter måste anpassas till vad människor och naturen tål.
- Sverige måste ta en fortsatt aktiv del i det internationella miljö-samarbetet. Sverige måste vara berett att på särskilt viktiga områden gå före och vara pådrivande. Det internationella miljö-samarbetet måste ske parallellt med arbetet här hemma.
- Det fortsatta miljöarbetet, utbildning och information m. m. ger en ökad miljömedvetenhet. Den ökade medvetenheten kan genom val av bl. a. livsföring och konsumtion få stor betydelse för en positiv utveckling på miljöområdet.

2.1 Utgångspunkter

Miljöförstörelsen har på det globala planet skapat en överlevnadskris för mänskligheten. I Sverige är hoten om skogsdöd och förgiftning av grundvattnet några skäl till att miljön för många människor har blivit en av de viktigaste framtidsfrågorna.

Miljöförstörelsen har på många områden gått så långt att många människor rent fysiskt kan förnimma dess effekter. Jag tänker på dem som med oro finner att skogen inte längre verkar ha samma motståndskraft mot alla de föreningar som år efter år faller ned från luften, på dem som finner att deras favoritsjöar inte längre ger någon fisk men också på de många människor som får sin nattsömn förstörd av trafikbuller eller som drabbas av sjukdomar beroende på dålig arbetsmiljö.

Ett av skälen till att effekterna av miljöföreningarna nu tilltar är att motståndskraften mot olika föreningar i vissa fall är på väg att bli förbrukad. Vi har enligt min mening nått en punkt där vi på ett helt annat sätt än tidigare är skyldiga att ta reda på vilka långsiktiga effekter på miljön

som kan förväntas och att anpassa våra beslut på ett sådant sätt att vi får goda säkerhetsmarginaler. Hänsynen till miljön framstår därför som en allt viktigare faktor vid olika typer av beslut. Den måste därför genomsyra alla samhällssektorer. Olika verksamheter måste rymmas inom gränsen för vad människan och naturen tål.

Regeringens beslut att inrätta ett särskilt departement med ansvar för miljöfrågorna är ett konkret uttryck för det allvar som måste tillmätas dessa frågor. Det markeras ytterligare av att departementet har givits en pådrivande och samordnande roll inom regeringskansliet.

Den kompetens och handlingskraft som finns i den svenska miljövårdsorganisationen har byggts upp under en längre period. Vi har sålunda under de senaste decennierna fört en systematisk och aktiv miljöpolitik med hjälp av bl. a. lagstiftning och organisatoriska åtgärder.

Den nuvarande miljövårdsorganisationen började byggas upp under den senare delen av 1960-talet. Statens naturvårdsverk inrättades år 1967 och koncessionsnämnden för miljöskydd inrättades år 1969 för tillståndsprövning av miljöstörande anläggningar. I samband med 1971 års partiella länsstyrelserreform fick länsstyrelsernas naturvårdsenheter en viktig roll i den regionala utvecklingsplaneringen. År 1986 inrättades en särskild myndighet för kemikaliefrågor, kemikalieinspektionen.

Redan under 1900-talets början hade det tagits väsentliga initiativ på bl. a. naturvårdens, vattenvårdens och hälsoskyddets områden. Mycket av det kunnande och det engagemang som under årens lopp har kommit till uttryck i miljöpolitiken kan sägas ha ett ideologiskt ursprung i den klassiska naturvården. Dagens naturvård syftar ytterst till att bevara grunden för allt levande. En förutsättning härför är bl. a. att artrikedom och mångfald kan tryggas. Naturvården är således en viktig del i miljöpolitiken. Känslan för naturen och det levande landskapet har alltid varit stark i Sverige. I vården av miljön finns också en viktig kulturell dimension. Vi måste ta till vara de värden i bebyggelse och landskap som skapats av tidigare generationer liksom också möjligheterna för vår egen generation att ge nya bidrag.

I takt med tilltagande industrialisering och omvandling av samhället har begreppet miljövard fått en mer omfattande innebörd. Miljöpolitiken är i dag till stor del inriktad mot åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningen av luft, mark och vatten.

I detta sammanhang vill jag också framhålla att arbetsmiljön är en viktig del av vår miljö och att sambandet mellan den yttre och inre miljön är starkt. Kampen för att skapa ett arbetsliv där människan inte behöver riskera sin hälsa har pågått i generationer. När det gäller arbetsmiljön togs viktiga reforminitiativ i ett tidigt skede. Arbetarskyddsstyrelsen inrättades år 1972. För att ytterligare främja forskning, utbildning och dokumentation inom området inrättades den 1 juli 1987 institutet för arbetsmiljöforskning. Även socialstyrelsen har en viktig roll i miljöarbetet. Styrelsen är central tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvården och hälsoskyddet (miljömedicinen). Statens miljömedicinska laboratorium (SML) bedriver långsiktig forsknings-, utvecklings- och utbildningsverksamhet inom den fysikaliska och kemiska miljömedicinen samt hälsovården.

Lagstiftningen är ett viktigt styrmedel i miljöpolitiken. De viktigaste lagarna på miljöområdet är naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387) och lagen (1985:426) om kemiska produkter. Det arbete för en förbättrad hushållning med mark och vatten som sker i samband med den fysiska riksplaneringen har kommit till uttryck i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m. Även lagstiftningen på andra områden har varit viktig i detta sammanhang. Jag syftar på bl. a. ädellövskogslagen (1984:119) samt på de s. k. hänsynsregler som numera ingår i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och i skogsvårdslagen (1979:429). I sammanhanget vill jag erinra om ett förslag till kulturminneslag som statsrådet Göransson inom kort kommer att anmäla i en proposition om kulturmiljövård.

Beslut om lagstiftning, organisation och resurser har åtföljts av väsentliga insatser för bl. a. forskning och teknikutveckling. Dessa insatser har varit av avgörande betydelse för möjligheterna att komma till rätta med miljöproblemen. Genom ett omfattande reformarbete har vi lagt en stabil grund på miljöpolitikens område. Arbetsmiljön har reformerats. För hushållning med mark och vatten påbörjades en landsomfattande fysisk riksplanering som lagt grunden för den nya naturresurslagstiftningen. Genom naturvårdslagen har stora markområden säkerställts för rekreation och naturvård. Bl. a. har många stränder skyddats från exploatering. Tillståndsplikt har införts för täkt av naturresurser som matjord, torv och grus. Ädellövskogen har fått ett bättre skydd genom ädellövskogslagen. Möjligheterna att av naturvårdsskäl begränsa större skogsavverkningar har förbättrats genom en särskild hänsynsregel i skogsvårdslagen. Industriell verksamhet prövas enligt miljöskyddslagen innan ny- eller ombyggnad får ske. En omfattande utbyggnad av reningsanordningar för att minska utsläppen till vatten och luft har genomförts. Ett program för begränsning av svavelhalten i eldningsolja har också genomförts, liksom bestämmelser om obligatorisk avgasrening och minskad blyhalt i bensin. DDT och vissa andra klorerade kolväten har förbjudits och ett omfattande program för omhändertagande av kemiskt avfall har genomförts.

På många områden har den ansvarsfördelning som råder i vårt land mellan samhällsinstitutioner och näringsliv effektivt bidragit till att skapa förutsättningar för en ökad hänsyn till miljön. Jag har med stor tillfredsställelse noterat att såväl näringslivets organisationer som enskilda företag nu bedriver ett intensivt arbete för att formulera särskilda miljöprogram för sin verksamhet. I miljöarbetet deltar också de fackliga organisationerna som ofta har ett omfattande engagemang och sakkunskap i frågor som rör den inre och yttre miljön.

Det intensiva miljöarbetet har på många olika områden gett goda resultat bl. a. genom minskade industriella utsläpp av olika miljöstörande ämnen. Det är ett ofta förbisett faktum att de svenska utsläppen av svaveldioxid till luften trots en starkt ökad produktion har minskat med ca 70 % sedan början av 1970-talet. Samma positiva utveckling kan noteras för många andra ämnen. Det gäller t. ex. utsläppen av stoft, kolväten, kvicksilver, kadmium och bly som har minskat kraftigt sedan 1960-talets slut fram till i dag.

Våra insatser hittills ger oss dock ingen anledning att slå oss till ro. Bl. a. är det viktigt att slå fast att våra egna insatser inte är tillräckliga för att minska hoten i Sverige. Det kan illustreras med beräkningar som visar att även om svavelutsläppen i Sverige till mitten av 1990-talet skulle minska med 85 % blir minskningen av det totala svavelnedfallet kanske bara ca 35 %.

Vad jag nyss har sagt om att motståndskraften mot olika föroreningar och miljögifter i många fall är på väg att minska gör - tillsammans med uppkommande nya hot mot miljön - att miljöpolitiken måste vidareutvecklas om människors rätt till en god miljö skall kunna tryggas. Vi står inför en gigantisk utmaning när det gäller att hejda en på många områden hotande utveckling. Kommande generationers tillgång till en god miljö är beroende av att vi lyckas lägga grunden för en uthållig utveckling.

Bland de särskilt allvarliga, rentav livsavgörande, hoten mot miljön märks risken för långsiktig klimatförändring till följd av utsläpp av bl. a. koldioxid samt nedbrytningen av stratosfärens ozonskikt, beroende på främst utsläpp av s. k. freoner (klorfluorkarboner, CFC) och haloner. Dessa globala miljöhot kan undanröjas bara om en internationell enighet nås om en strategi för hur de skall minskas.

Kemikaliekontrollen är en del av miljöarbetet. Den skall syfta till att få en sådan användning av kemikalier att hälsa och miljö inte skadas. Häls- och miljöaspekterna måste beaktas både vid yrkesmässig användning och vid konsumentbruk av olika produkter.

Bland andra allvarliga miljöhot med internationella dimensioner märks försurningen, som i många länder har fört med sig bl. a. allvarliga rubbningar i levnadsbetingelserna.

Försämrade produktionsbetingelser i både mark och vatten kan komma att påverka såväl råvarutillgången för främst skogsindustrin som kvaliteten på våra livsmedel. Stora aktuella miljöfrågor är även föroreningen av hav och grundvatten.

Av de exempel på allvarliga miljöfrågor som jag här har gett framgår tydligt att det internationella miljöarbetet har en utomordentligt stor betydelse.

Sverige spelar en aktiv och pådrivande roll i det internationella miljöarbetet. Världsmiljökonferensen år 1972 i Stockholm var en startpunkt av strategisk betydelse för detta arbete. Sverige föreslog vid 1987 års generalförsamling att en ny världsmiljökonferens bör övervägas och förklarade sig i det sammanhanget vara berett att stå som värd för en sådan konferens, om det är ett allmänt önskemål bland andra FN-stater.

Våra erfarenheter är att det internationella miljöarbetet måste drivas med konsekvens och uthållighet. Exempel på frågor som på svenskt initiativ har drivits till resultat är åtgärder mot försurning och insatser för att minska användningen av miljö- och hälsofarliga kemiska ämnen som t. ex. DDT, PCB och CFC. Arbetet med att ta fram vetenskapliga och tekniska beslutsunderlag i kombination med agerande i ett stort antal internationella organisationer är i hög grad långsiktigt. Resultaten får ofta bedömas i ett tidsperspektiv av flera decennier.

Numera har 21 stater skrivit under protokollet om en 30-procentig

minskning av svavelutsläppen mellan åren 1980 och 1993. Flera länder har gjort åtaganden som går längre. Men det räcker inte för att nå ned till en tolerabel nivå. Sverige kommer därför att gå vidare med att i de internationella förhandlingarna föreslå ytterligare utsläppsminskningar. Förhandlingar om minskade utsläpp av kväveoxid har påbörjats. Målet är att komma ned till en nivå som motsvarar vad människan och naturen tål. Som ett första steg eftersträvas att utsläppen av kväveoxider skall minska med 30 % fram till år 1995. Jag kommer strax att presentera strategin för programmet mot luftföroreningar och försurning.

Arbetet med miljöfrågorna har lärt oss att det internationella och det nationella arbetet måste gå hand i hand. Om så sker, finns det också enligt min mening goda förutsättningar för att en målmedveten kamp mot miljöhoten skall ge resultat. Allt fler länder i världen har t. ex. fått en ökad insikt om allvaret i miljöproblemen. Vi har också i dag en vida större samlad kunskap än tidigare om hur ekosystemen påverkas av olika föroreningar. Särskilt i industriländerna finns det en stor potential för utveckling av ny, miljövänlig teknik. Ökade kunskaper och ett starkt ökande miljömedvetande är faktorer som kan få stor betydelse för en positiv miljöutveckling.

Vår generation riskerar att förbruka resurser i en omfattning som kan hota mänsklighetens framtida försörjning. Det är därför enligt min mening viktigt att slå fast att en ekonomiskt gynnsam utveckling i ett långsiktigt perspektiv förutsätter en miljö som kan svara för en uthållig produktion av livsnödvändiga näringsämnen och andra nyttigheter och som kan utgöra acceptabla livsmiljöer för både människor, djur och växter. Vi måste också - liksom andra industriländer - anpassa våra krav och verksamheter så att den tredje världens länder får reella utvecklingsmöjligheter.

Miljöproblem kan långsiktigt undvikas endast om de förebyggs. Det är i de allra flesta fall dyrare att vidta åtgärder som framtvings i efterhand. Jag vill till detta foga att kostnader för miljöskydd m. m. inte får begränsas till att gälla enbart direkta kostnader i samband med konkreta investeringar. Även avsaknaden av eller uppskjutandet av insatser bör många gånger beaktas i kostnadsbedömningarna. De kostnader för nödvändiga miljöåtgärder som kan uppstå för näringsliv och samhälle måste ses i förhållande till de olägenheter och kostnader som skulle uppkomma om miljöförstöringen skulle tillåtas fortgå. Kostnaderna för att minska miljöskadorna och åtgärda redan uppkomna skador bör bäras av den som orsakar eller har orsakat skadorna. Den som bedriver miljöfarlig verksamhet skall vidare svara för kostnaderna för sådana miljöskyddsåtgärder som föreskrivs av miljöskyddsmyndigheterna. Statliga bidrag är inte aktuella annat än i undantagsfall. Denna princip - Polluter Pays-Principle, PPP - lades ursprungligen fast vid OECD:s rådsmöte år 1972.

En avgörande faktor för fortsatt framgångsrika insatser är en effektiv miljövårdsorganisation. För att få ett bra underlag inför fortsatta beslut på detta område bemyndigade regeringen mig att tillsätta utredningen om miljövårdsorganisation. Utredningens betänkande (SOU 1987:32) För en bättre miljö utgör ett viktigt underlag för mina överväganden rörande organisationsfrågor inom i första hand miljöskyddsområdet. Jag har vidare tagit initiativ till en översyn av naturvårdsverkets verksamhet. Även kemi-

kalieinspektionens hittillsvarande verksamhet utvärderas. Inom naturvårdsområdet redovisar jag en översyn av naturvårdsförvaltningens organisation. Jag avser slutligen att föreslå regeringen att en översyn görs av naturvårdslagen.

För att miljöarbetet skall bli framgångsrikt är det viktigt att alla tar sitt ansvar. Det är således inte bara de beslut som fattas av samhällsorgan och företag som får betydelse för miljön. Även folkrörelserna och andra ideella organisationer har en viktig roll. Deras insatser har verksamt bidragit till att miljövårdens positioner har kunnat flyttas fram. Jag vill också framhålla att ett ökat miljömedvetande genom den enskilde medborgarens livsstil, konsumtionsval och handlande i övrigt har en stor betydelse i arbetet för en bättre miljö.

En ny inriktning av det miljöpolitiska arbetet bör utgöra en väl avvägd kombination av akuta och mera långsiktiga eller strukturella insatser. För vissa regioner behövs särskilda, samlade åtgärder. Vidare är det nödvändigt att vidga det internationella miljösamarbetet och att stärka miljöorganisationen.

2.2 Tillståndet i miljön

Det pågår i dag på många håll i världen en omfattande rovdrift av olika naturtillgångar. Särskilt allvarligt är att de förnybara naturresursernas avkastning minskar eller i vissa fall upphör samtidigt som en växande befolkning kräver mera vatten, föda och bränsle. Många frågor har uppmärksammats internationellt och blivit föremål för konferenser m. m. i FN:s regi. Det gäller t. ex. miljöförstörelsen, livsmedelsförsörjningen, ökenspridningen och vattenförsörjningen.

Avverkningen av tropiska och subtropiska skogar sker i dag i en sådan takt att de riskerar att vara utplånade inom ett halvt sekel. Regnskogen – det mest produktiva ekosystemet som har existerat under miljoner år – är starkt hotad i delar av Afrika, Asien, Sydamerika och i Oceaniens övärld. Om regnskogen skulle försvinna, försvinner också mängder av växt- och djurarter.

Skogens ekosystem har en central betydelse för andra system. Skogen magasinerar och fördelar vatten till växter och djur. Uthuggning, brist på bränsle och överbetning öppnar möjligheter för en markförstörelse som kan medföra klimatförändringar och oförmåga att behålla vatten, med både långa torrperioder och översvämningar vid skyfall som följd. Ökenspridningen pågår nu i en sådan takt att varje år ca 6 milj. ha jordbruksmark omvandlas till öken. Det motsvarar ungefär en dubbelt så stor yta som den svenska åkerarealen. Torkkatastrofen i Sahelprovinsen i Afrika visar hur denna process slår mot redan tidigare hårt drabbade människor.

Ett stort antal djur- och växtarter utrotas nu varje år i världen. Ungefär 1 000 högre däggdjur och kanske upp till 50 000 kärlväxter, dvs. blom- och ormbunksväxter, anses vara hotade. Då är de s. k. lägre djuren och växterna inte medräknade. Genetiska resurser i form av vilda växter och djur vilka kan ha stor betydelse för t. ex. framtida växtodling och medicinfram-

ställning, hotar att försvinna genom ett kortsiktigt och ensidigt utnyttjande av naturen.

Ensidiga satsningar på alltför snabbt förädlade spannmålsorter som för en hög avkastning är beroende av konstgödsling, kemiska bekämpningsmedel och andra kemikalieinsatser kan ge till resultat att jorden på längre sikt slår tillbaka med avtagande avkastning och i värsta fall obrukbarhet. Allt för intensiv odling på marginella jordar bidrar till att förstöra det växttäckte som skyddar matjorden mot bl. a. vind- och vattenerosion.

Tillgången på vatten är en av världens stora resursfrågor. Våtmarker, skogar, sjöar och floder är viktiga komponenter i vattnets kretslopp. De är också viktiga för livsmedelsförsörjningen. Mycket talar för att tillgången på dricksvatten blir en viktig framtidsfråga i stora delar av världen. Utsläpp av föroreningar, fördämningar, olämpliga dräneringar och bevattningssystem kan medföra oreparabla rubbningar i vattnets kretslopp och därmed i ekosystemen.

Världshaven och deras kustzoner har utsatts för både utsläpp av föroreningar och överfiskning. Storskaliga fångst- och produktionsmetoder har medfört att flera djurarter har förts till randen av utrotning. Kvotering av fångster har blivit nödvändig i allt flera havsområden. Havet hotas också av en tilltagande nedsmutsning, där inte minst oljeutsläpp, giftdumpning och nedskräpning har gett allvarliga effekter.

Även förhållandena i atmosfären ger anledning till oro. Pågående nedbrytning av ozonskiktet leder till ökande risker för hudcancer och till skador på vegetationen. En högre halt koldioxid i atmosfären medför vidare – enligt den s. k. växthusteorin – en höjning av jordens medeltemperatur. Koldioxid är den viktigaste växthusgasen. Även metan, dikväveoxid, CFC samt ozon har motsvarande egenskaper. Dessa gasers sammanlagda effekt är ungefär lika stor som koldioxidens.

Försurningen orsakas av främst utsläpp av sura svavel- och kväveföreningar som härrör från eldning med fossila bränslen och från industriprocesser. Utsläpp av kolväten har stor betydelse för växtskador, särskilt i kombination med andra ämnen såsom t. ex. kväveoxider.

Under 1980-talet har skogarna i Europa skadats allvarligt i stora områden. Också i Sverige har skog skadats. Både försurningen av skogsmark och de direkta effekterna av luftföroreningar på trädens kronor medverkar sannolikt till skogsskadorna. Flera luftföroreningar utöver svavel- och kväveföreningarna, bl. a. fotokemiska oxidanter, anses vara av betydelse i denna process. Fotokemiska oxidanter bildas i luften genom komplicerade reaktioner, där bl. a. kväveoxider och kolväten medverkar. Utsläpp från bilar och förbränningsanläggningar är de huvudsakliga källorna. Oxidanterna kan transporteras långa sträckor i atmosfären. Under sommaren kan luft med starkt förhöjda halter av bl. a. ozon föras in över Skandinavien från kontinenten. Skogsskadorna och försurningen i Sverige beror således på utsläpp av svavel, kväveoxider och kolväten i både Sverige och övriga Europa.

De kväveföreningar som släpps ut till luften har inte bara stor betydelse för försurning och skogsskador. De påverkar även haven. Ungefär en tredjedel av det kväve som tillförs Östersjön och Västerhavet härrör direkt

från luften. Därtill kommer att en del av det kväve som till slut förs ut i haven via vattendragen eller som läcker ut från marken också ursprungligen utgörs av kväveföreningar från luften.

Sverige delar hav med många andra länder, vilkas utsläpp påverkar havets miljökvalitet. Sveriges utsläpp av kväve och fosfor utgör mellan 10 och 20% av den samlade belastningen på Östersjön. Åtgärder i Sverige mot dessa föreningar har därför stor betydelse särskilt för områdena nära kusten. Nya data tyder på att Sveriges andel av utsläppen minskar. För att långsiktigt komma tillrätta med problemen i centrala Östersjön är det nödvändigt att även övriga länder runt Östersjön skärper kraven på de verksamheter som svarar för föreningarna. Sverige deltar därför aktivt i det internationella samarbetet för att skydda havsmiljön.

Utsläppen av närsalter och syreförbrukande organiskt material medför att balansen i många vattensystem rubbas. Utsläppen av kväve har ökat sedan 1970-talet. Jordbruket svarar för en mycket stor del av kvävebelastningen på naturmiljön. Utlakningen av kväve orsakar ökad växtproduktion i vattendrag, sjöar och hav. Balansen rubbas, artsammansättningen förändras. I extrema fall kan det leda till fiskdöd genom syrebrist som kan uppstå vid nedbrytningen av organiskt material. Inom vissa odlade sandjordsområden i södra Sverige har utlakningen av kväve lett till så höga nitrathalter i grundvattnet att detta blivit olämpligt som dricksvatten och för små barn ibland hälsovådligt.

Tungmetaller och svårnedbrytbara ämnen med gifteffekter, t. ex. klorerade kolväten, påverkar miljön på ett mycket allvarligt sätt. Bl. a. kan försurningen leda till utlakning av olika metaller så att giftverkan uppstår på organismerna. Tungmetallutsläpp förekommer från främst järn-, stål- och metallverk, gjuterier och ytbehandlingsindustrier. Även vid förbränning av fossila bränslen frigörs stora mängder tungmetaller.

Kadmium i gödselmedel, bly i bensin och utsläpp av dioxin till luft är exempel på s. k. diffus spridning som i hög utsträckning påverkar den lokala miljön på många orter.

Problemen med tungmetallerna hänger samman med att metaller som kommer in i en organism inte avsöndras tillräckligt effektivt. Ju högre upp i näringskedjan en organism återfinns, desto större är riskerna att en successiv lagring leder till koncentrationer som kan medföra nedsatt eller helt avstannad reproduktionsförmåga, sjukdomar och i vissa fall ge direkt dödliga effekter. På liknande sätt sker anrikningen av klorerade kolväten såsom DDT och PCB, liksom av många andra kemiska ämnen, vars användning ännu inte har reglerats.

Anrikningen av tungmetaller och andra svårnedbrytbara ämnen har lett till svartlistning av vissa vattenområden. Utsläppen av PCB och liknande svårnedbrytbara klorföreningar med stark giftverkan från massaindustrin till Östersjön är särskilt allvarliga. Fortsatta stora utsläpp med åtföljande förgiftning av Östersjön kan få mycket allvarliga konsekvenser för yrkesfisket. Ett annat väl känt exempel på miljöförstörelsens effekter är den kraftiga minskningen av antalet havsörnar som skedde under 1960-talet.

Den hastigt ökande användningen av kemiska produkter har orsakat

problem i den yttre miljön och för människornas hälsa. Problem har uppstått både i samband med tillverkningsprocesser och när kemikalierna och produkterna har nått avfallsledet. Utvecklingen och användningen av kemiska produkter måste därför ske med kraftigt ökad hänsyn till de miljö- och hälsorisker som kan uppkomma.

Det svenska kulturlandskapet har förändrats kraftigt. Genom struktur- och specialisering i jordbruket har vissa äldre brukningsformer och miljöer nästan helt försvunnit. Det tidigare för folkhushållet så väsentliga ängsbruket är i det närmaste borta. Ängsmarkerna har i regel förts över till åkrar eller till skogsproduktion. De lövklädda beteshagarna, som många upplever som ett nationellt särmarke, har blivit alltmer sällsynta beroende på minskad djurhållning och på att mjölkkor och köttdjur i större utsträckning hålls inomhus eller får beta på vallodlingar. Dagens odlingslandskap domineras på många håll av stora åkrar som brukas med rationell odlingsteknik, ofta med omfattande användning av gödsel och kemiska bekämpningsåtgärder. Ett flertal växt- och djurarter hotas till följd av förändringarna i odlingslandskapet. Möjligheten att förstå hur det äldre agrarsamhället fungerade har också minskat.

Det moderna skogsbruket påverkar naturmiljön genom ofta likformiga, högproduktiva bestånd av framför allt gran och tall. På samma sätt verkar produktionshöjande åtgärder, såsom utdikning av våtmarker och nyttjande av främmande träslag som contortatall m. m. Naturtyper som urskogar, ädellövskogar och sumpskogar har minskat i snabb takt och har i vissa områden redan försvunnit.

Jag kommer strax att redogöra för hur jag anser att vi tillsammans med andra länder bör verka för att söka nå en samsyn över nationsgränserna när det gäller de komplicerade, ofta världsomspännande, system och strukturer som bestämmer utvecklingen så att hänsyn till miljön tas i ökad utsträckning. Jag kommer också att redovisa mina förslag till åtgärder avseende problemområden i vårt eget land.

Jag går nu över till att närmare redogöra för min syn på frågor om mål och arbetssätt, miljövårdsorganisationen, det internationella miljösamarbetet samt miljömedvetandets betydelse för en framgångsrik miljöpolitik.

2.3 Miljöarbetet

Miljöpolitiken syftar till att trygga alla människors rätt till en god livsmiljö nu och i framtiden. Viktiga inslag är att förebygga miljöstörningar och där sådana uppkommer begränsa dem samt att återställa skadad miljö. Varje samhällssektor har ett ansvar för att förhindra att nya miljöskador uppstår och att lösa de problem som redan föreligger. Kostnaderna för att minska miljöskadorna och att åtgärda redan uppkomna skador bör bäras av den som har orsakat eller orsakar skadorna.

En aktiv miljöpolitik har en avgörande betydelse för vår samlade välfärd, ekonomi och sysselsättning. Miljöfrågorna har därför en självklar ställning inom välfärdspolitiken. Även kommande generationer måste kunna garanteras rätten till en god miljö, vilken är grundläggande för en hög levnadsnivå och god livskvalitet.

Miljöpolitiken har ett starkt komplement i **naturresurspolitiken**. Enligt naturresurslagens inledande bestämmelser skall sålunda marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas.

Arbetet med att förbättra **miljön i arbetslivet** är viktigt. En väl fungerande tillsynsverksamhet är därvid av utomordentligt stor betydelse.

Miljöpolitiken måste utifrån en helhetssyn bedrivas **sektorövergripande**. Ett framgångsrikt miljöarbete förutsätter samtidigt att miljöhänsynen integreras i utvecklingsplaner för olika samhällsområden. Varje samhällssektor har således ansvaret för att förhindra att nya miljöskador uppstår och för att lösa de problem som redan föreligger.

Miljömål i olika sektorer

För vissa sektorer har särskilda miljömål för verksamheten ställts upp.

För **biståndspolitik**en föreslår regeringen i årets budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 5) att en framsynt hushållning med naturresurserna och omsorgen om miljön i mottagarländerna skall tillkomma som mål.

För **trafikpolitik**en har regeringen i propositionen 1987/88:50 Trafikpolitiken inför 1990-talet angett att ett av de allra viktigaste målen är att, genom såväl omedelbara som långsiktiga åtgärder, kraftigt begränsa trafikens miljöpåverkan. Ett annat viktigt mål är att minska energiförbrukningen inom transportsektorn.

För **jordbruket** anges i gällande jordbrukspolitiska riktlinjer (prop. 1984/85:166, JoU 33, rskr. 393) att jordbruket och livsmedelsproduktionen måste ta hänsyn till kravet på en god miljö och till behovet av en långsiktig och planerad hushållning med våra naturresurser. Jordbruket skall i möjlig utsträckning använda miljövänliga odlingsmetoder och i rimlig utsträckning bedrivas så att det bidrar till att bevara genetisk variation och värdefulla delar av flora och fauna i odlingslandskapet.

För **skogsbruket** gäller att verksamheten skall bedrivas i överensstämmelse med de övergripande samhällsmålen bl. a. för miljöpolitiken och i samspel med andra samhällssektorer. Skogsbruket skall bedrivas med hänsyn tagen till skogens betydelse som livsmiljö för växter och djur, inverkan på vattenbalansen och möjligheterna att utnyttja skogsmarken för friluftsliv och rekreation (prop. 1978/79:110, JoU 30, rskr. 387).

För **fiskeripolitik**en gäller som utgångspunkt bl. a. en god hushållning och en väl avvägd vård och beskattning av fiskbestånden och vård av fiskevattnen (prop. 1984/85:143, JoU 32, rskr. 298).

De övergripande målen för **regionalpolitik**en är att ge alla människor oavsett var de bor i landet tillgång till arbete, service och en god miljö. Regeringen har nyligen beslutat om en utredning (Dir. 1987:48) rörande regionalpolitikens inriktning m. m., varvid en viktig uppgift blir att utveckla det mål om en god miljö som anges i regionalpolitik

Även för **industripolitik**en och **näringspolitik**en är kopplingen till miljöpolitiken påtaglig genom de regler för prövning av olika verksamheter som har ställts upp. Jag syftar på den prövning som bl. a. sker enligt miljöskyddslagen och i förekommande fall enligt naturresurslagen. Jag vill i

detta sammanhang erinra om att regeringen i oktober 1987 beslutat att de allmänna investeringsfonderna i fortsättningen kan användas för insatser för att förbättra miljön. Utanför de särskilda stödområdena skall investeringsfonderna bara få användas till miljöförbättrande investeringar och insatser.

Enligt riktlinjerna för **energipolitiken** (prop. 1984/85:120, NU 30, rskr. 362) skall samhällets och industrins behov av en billig och säker energiförsörjning tryggas genom ett energisystem som i största möjliga utsträckning är grundat på varaktiga, helst förnybara och inhemska, energikällor. En effektiv energianvändning och en intensifierad energihushållning skall främjas. Stränga krav skall ställas på säkerhet och omsorg om miljön vid användning och utveckling av all energiteknik.

Jag vill också framhålla att **kulturpolitiska mål** för tillvaratagande av kulturvärden i den yttre miljön inom kort kommer att föreslås i en proposition om kulturmiljövård.

I min anmälan till årets budgetproposition har jag framhållit att det för samhällssektorer med stor miljöpåverkan kan behöva övervägas ett system med fortlöpande redogörelser för sektorns resursanvändning och inverkan på miljön och att en sådan ansats är ett sätt att mera konkret finna former för att väga in ekologiska hänsyn i beslutsprocessen.

En första ansats bör därvid vara att utredningar som rör verksamheter av betydelse för miljön i sina direktiv regelmässigt åläggs att behandla relevanta miljöaspekter.

För att miljöproblemen mera **långsiktigt** skall kunna angripas på ett framgångsrikt sätt är det viktigt att olika verksamheters resursanvändning och miljöpåverkan analyseras. Härigenom fås förutsättningar för övergripande beskrivningar av miljöeffekter och resursanvändning – miljökonsekvensbedömningar. Sådana bedömningar bör göras innan större förändringar av verksamhetsinriktning eller policy inom en viss sektor beslutas. På så sätt kan de sannolika följderna av en viss aktivitet liksom tänkbara alternativa lösningar åskådliggöras och beaktas i ett tidigt skede av planeringsprocessen. I viss utsträckning tillämpas redan ett sådant synsätt. Enligt en nyligen vidtagen ändring i väglagen (1971:948) skall sålunda även miljökonsekvenserna redovisas i arbetsplanerna för vägbyggen. Regeringen har också i sin nyligen framlagda trafikpolitiska proposition (prop. 1987/88:50) angett att ett motsvarande utvecklingsarbete skall ske i övriga trafikgrenar. Vidare har regeringen i propositionen angett att luftfartsverket, statens järnvägar och sjöfartsverket bör få i uppdrag att i samråd med naturvårdsverket redovisa respektive trafikslags miljöproblem och ge förslag till åtgärder. Jag har erfarit att industriministern har för avsikt att återkomma till regeringen med förslag om att ge industriverket i uppdrag att utreda konsekvenserna för industriföretag och branscher av miljövårdsarbetet. Styrelsen för teknisk utveckling (STU) avses få ett motsvarande uppdrag när det gäller förutsättningarna i form av tekniskt kunnande och FoU i miljövårdsarbetet. Resultaten av givna och planerade uppdrag kan ge viktiga praktiska erfarenheter för andra sektorer. Jag vill i detta sammanhang också erinra om verksförordningen (1987:1100) enligt vilken myndighetschefen i sin strävan att se till att verksamheten bedrivs författ-

ningsenligt och effektivt bl. a. skall beakta de krav som ställs av hänsyn till miljön.

En viktig förutsättning för en långsiktig hushållning med naturresurser och miljö är att kartlägga de totala resurserna samt att planera och följa användningen av dem. Riksskogstaxeringen och skogsstyrelsens s. k. prognosverksamhet är exempel på detta. Det kan också gälla grundvatten, grusresurser, stränder för friluftsliv, närrekreationsområden och våtmarker. Det är vidare angeläget att beakta de för naturvård och friluftsliv särskilt värdefulla mark- och vattenområden som nu preciseras i samband med arbetet i anslutning till bl. a. naturresurslagen.

Miljöproblemen har ofta **regional** karaktär. Som exempel vill jag nämna försurningen av mark och vatten som särskilt hårt har drabbat södra och sydvästra Sverige. Andra exempel är miljön i våra större städer och orter med tung industri, föroreningarna i Ringsjön och Laholmsbukten samt Dalälven. Enligt min mening kommer i framtiden behovet av regionala miljöanalyser och program att öka. Det innebär att miljöfrågorna kommer att få en ökad vikt i den statliga länsförvaltningen. Det är därför angeläget att länsstyrelserna analyserar och redovisar det regionala miljötillståndet.

Det bör i sammanhanget erinras om att länsstyrelserna redan i dag förfogar över en årlig rapportkanal när det gäller tillståndet i länet. De länsrapporter som i dag översänds till industridepartementet och som i flertalet fall begränsas till en redovisning av skilda regionalpolitiska frågor bör enligt min mening kunna få en något vidgad uppläggning. Vissa länsstyrelser använder redan länsrapporterna för att även redovisa aktuella miljöfrågor. Detta bör i fortsättningen gälla som en regel. Länsrapporten bör således kunna utgöra en informationskanal mellan regeringskansliet, berörda förvaltningar och allmänheten.

Jag återkommer senare till de regionala frågorna (avsnitt 8.4).

2.4 Organisationsfrågor m. m.

Miljövård bedrivs av statliga myndigheter, landsting, kommuner och företag. Ideella organisationer och enskilda medborgare gör också viktiga miljövårdande insatser.

Organisationsutredningen har med utgångspunkt i miljöskyddslagssystemet föreslagit förändringar i bl. a. regelsystem, ansvarsfördelning mellan myndigheter samt företagens egenkontroll. Utöver de förslag som utredningen redovisar har jag tagit initiativ till en översyn av verksamheten vid statens naturvårdsverk. Även kemikalieinspektionens verksamhet är föremål för en utvärdering.

Jag kommer senare att redovisa mina ställningstaganden till organisationsutredningens förslag (avsnitt 10). Jag vill dock redan nu stryka under att det är av avgörande betydelse för en framgångsrik miljöpolitik att det finns en kraftfull organisation med en rationell ansvarsfördelning mellan olika myndigheter med uppgifter inom miljövården. Vidare vill jag särskilt betona det grundläggande ansvar som vilar på den som bedriver miljöfarlig verksamhet eller hanterar ett farligt ämne.

Jag vill i detta sammanhang framhålla kommunernas betydelsefulla roll för att skapa en god miljö för medborgarna. Jag har i många sammanhang noterat ett stort intresse för miljöfrågorna i kommunerna och den allt starkare ställning som dessa frågor får i det lokala samhällslivet. Kommunerna kommer genom det förslag som jag snart lägger fram att få en ökad betydelse när det gäller miljöskyddslagens tillämpning. Jag ser det som mycket positivt att allt fler kommuner nu utarbetar och antar särskilda miljö- och avfallsprogram.

Även det ökande intresset för miljöfrågorna från företagens och de fackliga organisationernas sida, vilket bl. a. yttrar sig i utarbetande av särskilda miljöprogram, är glädjande. I dessa frågor är det enligt min mening angeläget med ett nära samarbete mellan företag och fackliga organisationer samt kommunala och statliga myndigheter.

I detta sammanhang vill jag kort redovisa min syn på användningen av ekonomiska styrmedel.

I den svenska miljöpolitiken har huvudsakligen utnyttjats administrativa styrmedel såsom tillåtlighetsprövning av miljöfarlig verksamhet, förbud mot användningen av miljöfarliga produkter samt reglering av markanvändning m. m. i den fysiska planeringen. De administrativa styrmedlen har i viss utsträckning kompletterats med ekonomiska styrmedel. Jag vill som exempel erinra om differentieringen av bensinskatten mellan blyfri och blyad bensin, differentieringen av skattesatser på olika energislag till förmån för förnybara inhemska energikällor, den lägre bilaccisen för bilar med katalytisk avgasrening samt avgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel.

Miljöavgifter kan således under vissa förutsättningar vara ett effektivt komplement till nuvarande system med reglering av miljöfarlig verksamhet och miljöfarliga produkter genom administrativa styrmedel. Avgifter ingår därför som ett inslag i de åtgärder som enligt min mening successivt bör prövas för att effektivisera miljöskyddsarbetet.

Jag kommer senare (avsnitt 11) att närmare redovisa mina överväganden i fråga om ekonomiska styrmedel.

2.5 Det internationella miljösamarbetet

Jag har nyss starkt markerat det internationella miljösamarbetets vikt. För att nå framgång måste arbetet för en god miljö drivas parallellt på en internationell och en nationell nivå.

Det finns två huvudmotiv till att Sverige bör engagera sig starkt i det internationella miljösamarbetet.

För det första förorsakas en rad av Sveriges miljöproblem i betydande utsträckning av utsläpp utanför våra gränser. För att nå våra nationella miljöpolitiska mål räcker det således inte att vidta åtgärder endast i Sverige. Vi måste påverka de länder som bidrar till belastningen av vår miljö att vidta åtgärder som minskar denna belastning.

För det andra måste Sverige ta sitt ansvar för att tillsammans med andra länder söka bemästra de stora regionala och globala miljöproblemen. Om

dessa problem inte kan lösas, uppstår allvarliga hinder för en positiv ekonomisk och social utveckling i världen. Jag tänker här på problem som skyddet av ozonlagret, riskerna för omfattande klimatförändringar, bl. a. som en följd av förbränning av fossila bränslen samt den snabba ökenutbredningen och markförstöringen i de tropiska och subtropiska regionerna. Sveriges deltagande i detta samarbete är en internationell solidaritetshandling. Vårt deltagande är en del av vår utrikes- och säkerhetspolitik på samma sätt som vårt deltagande i ansträngningar att få till stånd nedrustning, att verka för fredliga lösningar av internationella konflikter samt att stödja u-ländernas utvecklingsarbete.

FN-konferensen om den mänskliga miljön, som hölls i Stockholm år 1972, blev en stor framgång och bidrog till att ge Sverige ett betydande inflytande i 1970- och det tidiga 1980-talets internationella miljösamarbete. Detta samarbete inriktades i första hand på att utveckla institutionella instrument och normativa principer. Agerandet från svensk sida gav ett betydande inflytande på dessa institutioner och principer.

Under 1980-talet har det internationella förhandlingsarbetet alltmer kommit att inriktas mot att få till stånd bindande avtal om konkreta åtgärder. De avtal som har uppnåtts om minskade utsläpp inom Konventionen för långväga gränsöverskridande luftföroreningar samt inom Wienkonventionen och Montrealprotokollet om frysnings och successiv avveckling av produktion och användning av CFC är exempel på detta. Även om vi många gånger anser att det vore önskvärt med mer långtgående överenskommelser och kortare genomförandetider har avtalen som sådana en stor betydelse som genombrott för en arbetsmetod. Sverige har varit bland de initiativtagande och ledande i förhandlingsarbetet.

Internationella överenskommelser om skadeståndsansvar för föroreningar kan också verka förebyggande. Sverige deltar aktivt även på dessa områden.

Med dessa allmänna överväganden som utgångspunkt avser jag att här kortfattat ange de prioriteringar och inriktningar som jag anser bör gälla under de närmaste åren i det internationella miljösamarbetet.

Sverige har förbundit sig att skydda hotade växter och djur och deras livsmiljöer, bl. a. genom att ansluta sig till ett antal internationella konventioner. Jag anser att det är angeläget att Sverige även fortsättningsvis medverkar aktivt i det internationella samarbete som rör *naturvården* (avsnitt 3).

Den internationella föroreningsandelen är mycket stor för *luften*. Jag avser därför att ytterligare öka de svenska ansträngningarna så att de nationer som står för de största utsläppen tar sin del av ansvaret och minskar sina luftutsläpp av såväl svavel som kväve (avsnitt 4).

Allvarliga föroreningar av våra *havsområden* orsakas av utsläpp av klorerade organiska ämnen, metaller samt näringsämnen. Jag föreslår i det följande (avsnitt 5) en rad nationella åtgärder för att minska utsläppen. Jag anger även hur jag avser att fördjupa arbetet för att förmå övriga stater som förorenar våra havsområden att minska sina utsläpp. Sverige bör därvid bl. a. även öka informationsutbytet med dessa stater om miljöeffekter och tillgänglig renings- och processteknik.

Ett intensifierat internationellt arbete är också nödvändigt när det gäller utsläpp av ozonförstörande ämnen (avsnitt 6).

Bland övriga angelägna internationella miljöuppgifter vill jag nämna uppföljningen av den s. k. Brundtlandkommissionens rapport om miljö och utveckling. Jag redogör senare (avsnitt 9) för hur denna uppföljning enligt min mening bör genomföras i det internationella arbetet. Jag redovisar i det sammanhanget också hur jag anser att det svenska miljösamarbetet med EFTA- och EG-staterna skall intensifieras, liksom samarbetet med våra grannstater. Jag kommer därvid även att utveckla tankegångarna bakom förslaget att inrätta ett internationellt institut för forskning och utveckling av ny, mer miljövänlig och resurssnål teknik.

Vad gäller uppföljningen av kommissionens rekommendationer i vår *nationella miljöpolitik* vill jag redan nu framhålla följande. Den svenska regeringens beslut att inrätta ett särskilt miljö- och energidepartement med ett aktivt samordningsansvar för miljöfrågorna är i sig ett sätt att leva upp till kommissionens intentioner. Jag vill därutöver framhålla att den inriktning av miljöpolitiken som jag nyss har redogjort för och de förslag till beslut som jag kommer att redovisa i det följande också utgör en konkret redovisning för hur Sverige lever upp till kommissionens rekommendationer.

Miljövårdsberedningen har haft en första genomgång av Världskommissionens rapport. Inom ramen för beredningens verksamhet bör rapportens rekommendationer och deras förhållande till svensk nationell politik gås igenom systematiskt. Beredningen kan på detta sätt bl. a. bidra till den genomgång av rapporten som planeras äga rum i Oslo år 1990.

De nordiska ländernas uppföljningsarbete med anledning av kommissionens rekommendationer kommer att samordnas inom ramen för nordiska ministerrådets verksamhet.

2.6 Ett ökat miljömedvetande

Ingen kan i längden förbli oberörd av de skeenden som påverkar vår miljö. I det ökande miljömedvetandet ligger en enorm kraft. Aviserade ambitioner på miljöområdet från samhällets sida har ofta lett till att enskilda företag på eget initiativ har tagit fram produkter och utvecklat produktionsprocesser som svarar mot högre miljökrav än vad de formellt kan åläggas. Det vittnar enligt min mening dels om att svenska företag, när det gäller bl. a. teknikutveckling, har en stor potential, dels om att marknaden, bl. a. genom många människors ökande miljömedvetande, värderar miljövänlig produktion och miljövänliga produkter allt högre.

Jag ser också med glädje på de initiativ som tagits av bl. a. kommuner, landsting och statliga myndigheter när det gäller att använda sin ställning som stora kunder till att stödja miljövänliga alternativ. Ett exempel på den betydelse som en sådan inriktning kan ha för att påverka produktionen är den övergång i riktning mot oblekt skriv- och kopieringspapper som nu äger rum i massa- och pappersindustrin.

Jag vill också framhålla betydelsen av ungdomens miljöengagemang.

Stora grupper av ungdomar genomför betydande insatser i de olika miljö- och naturvårdsorganisationerna. Även inom de övriga ungdomsorganisationerna, t. ex. de religiösa och de politiska ungdomsförbunden, har miljöfrågorna en mycket stark ställning. Miljöfrågorna har blivit en av de viktiga frågor där ungdomsorganisationerna över organisationsgränserna har utvecklat ett gott samarbete.

En ökad miljömedvetenhet ställer krav på resurser för information och utbildning. I årets budgetproposition har regeringen föreslagit ökade anslag för miljöinformation samt att medel avsätts för miljöfostran i barnomsorgen och i skolans utbildningsverksamhet. Även inom högskole- och universitetsutbildningen kommer miljöfrågorna att ges större utrymme. Jag syftar då på bl. a. civilingenjörs- och lärarutbildningarna. Jag återkommer strax till dessa frågor (avsnitt 10).

Utredningen om miljövärdens organisation har föreslagit ett miljöinriktat konsumentskydd i form av en s. k. positiv miljödeklaration på vissa varor. Jag vill för egen del framhålla det angelägna i att förutsättningarna för ett sådant system här i Sverige klargörs närmare. I denna fråga har jag samrått med statsrådet Johansson. Jag återkommer i det följande även till denna fråga (avsnitt 10).

2.7 Kostnader m. m.

De förslag som jag lägger fram i följande avsnitt är förenade med stora kostnader. Jag vill erinra om vad jag slagit fast inledningsvis om att de kostnader som kan uppstå för näringsliv och samhälle måste ses i förhållande till de kostnader som skulle uppkomma om miljöförstörelsen får tillåtas fortgå. Med ett sådant betraktelsesätt kan hävdas att vissa kostnader motiveras av intäkter i form av t. ex. färre sjukdomsfall och minskad förstörelse av skilda naturresurser. Det långa tidsperspektivet och ofullständiga kunskaper om det direkta sambandet mellan åtgärder och effekter medger inte att dessa intäkter kvantifieras.

Huvuddelen av kostnaderna faller på industrier, energiproduktion, jordbruk och vissa kommunala verksamheter. Detta ligger i linje med synsättet att den som förorenar skall betala. Ett uttryck för detta synsätt är den princip – *Polluter Pays* – Principle, PPP – som OECD:s medlemsländer kommit överens om. Enligt denna princip skall således den som bedriver miljöfarlig verksamhet svara för kostnaderna för sådana miljöskyddsåtgärder som föreskrivs av miljöskyddsmyndigheterna.

Regeringen har hösten 1987 beslutat att de allmänna investeringsfonderna skall kunna användas för miljöförbättrande investeringar i hela landet.

Mina förslag beträffande *luftföroreningsutsläppen* (avsnitt 4) syftar till att ytterligare begränsa utsläppen även efter år 1995. För att uppnå detta redovisar jag förslag och ställningstaganden som bl. a. innebär skärpta krav för utsläppen av svavel- och kväveoxider från bränslen.

Kostnaderna för industrin, fjärrvärmesystemen och bostäderna av skärpta krav för *svavelutsläpp* (avsnitt 4) från förbränningsanläggningar har uppskattats till 300-400 mil. kr. per år. Det motsvarar en ökad uppvärmningskostnad

av 1-2 öre per kWh värme. Om oljekondensverken kommer att utnyttjas i ökad utsträckning tillkommer kostnader för rökgasrening vid dessa. Svaveldioxidutsläppen beräknas minska med mellan 10 000 och 30 000 ton per år fram till år 2010.

Vidare planeras utredningar om ytterligare åtgärder mot *avgasutsläppen* från olika fordon, traktorer, arbetsredskap, m. m. Förslagen i propositionen om skärpta avgaskrav för lastbilar och bussar beräknas medföra kostnader om 200-400 milj. kr. per år, vilket främst belastar åkerier och bussbolag. Utsläppen av kväveoxider beräknas minska med mellan 5 000 och 30 000 ton per år fram till år 2010.

Kostnaden för de skärpta *kväveoxidkraven* för förbränningsanläggningar kommer i första hand att drabba större anläggningar i kommunerna, men även industrin. Den totala årliga kostnaden kan beräknas till ca 170 milj. kr. Detta innebär en ökad uppvärmningskostnad av 1-2 öre per kWh. Kväveoxidutsläppen beräknas minska med mellan 10 000 och 20 000 ton per år fram till år 2010.

Mina förslag till åtgärder mot *havsföroreningar* (avsnitt 5) syftar bl. a. till att begränsa utsläppen av *stabila organiska ämnen*, närsalter, metaller och olja i Östersjön, Kattegatt och Skagerrak. I ett första steg bör utsläppen av organiskt bundet klor från sulfatfabriker minska till 1,5 kg per ton klorblekt massa. Investeringskostnaden för skogsindustrin för dessa åtgärder har uppskattats till drygt en miljard kronor.

Utsläppen av *metaller*, i första hand kvicksilver och kadmium, bör halveras till år 1995. Därefter bör metallutsläppen minska ytterligare. En viktig åtgärd i detta syfte är de skärpta reningskrav för avfallsförbränningsanläggningar som regeringen redovisade för riksdagen förra våren. Investeringskostnaderna till följd av dessa krav uppskattas till drygt 500 milj. kr. Andra åtgärder mot metallutsläpp innefattar bl. a. återställning av miljöskador och Dalälvsprojektet.

Utsläppen av *närsalter* bör halveras före sekelskiftet i områden som är särskilt påverkade. Bl. a. bör kvävereduktionen i de kommunala reningsverken ökas. Den ökade kostnaden för detta beräknas till ca 100 milj. kr. per år. Miljöåtgärder i jordbruket kommer inom kort att redovisas av jordbruksministern i en jordbrukspolitisk proposition. En viktig del i åtgärdsprogrammet är regler avseende gödselhanteringen. Den totala investeringskostnaden för gödselvårdsanläggningar beräknas till ca 1 miljard kronor.

De samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna i samband med *CFC-avvecklingen* (avsnitt 6) kan för närvarande inte preciseras. Utvecklings- och omställningskostnaderna har dock av företrädare för industrin inte framhållits som hinder mot den planerade avvecklingen. Kostnaderna blir beroende av hur snabbt alternativa produktionsmetoder och produkter kan tas fram och bli tillgängliga.

Då föreslagna förändringar i miljövårdsorganisationen genomförs, beräknas i storleksordningen 100 handläggartjänster behöva tillföras. Medel bör anslås för de olika åtgärdsprogrammen. Dessutom bör medel anslås för ett internationellt miljötekniskt institut. De samlade anslagen för miljövård m. m. över *miljö- och energidepartementets huvudtitel* föreslås öka från ca

565 milj. kr. budgetåret 1987/88 till ca 800 milj. kr. budgetåret 1988/89, d. v. s. med ca 40%. Prop. 1987/88:85

Härtill kommer medel inom *andra departements huvudtitlar* till skilda miljöåtgärder.

Regeringen har föreslagit ett program för bidragsgivning till de som i förtid inköper lastbilar och bussar som uppfyller kommande obligatoriska krav. De totala kostnaderna för bidragen beräknas till 450 milj. kr. Medel anslås också för bl. a. forsknings- och utvecklingsverksamhet rörande miljövänligare kollektivtrafikfordon. För effektivare hastighetsövervakning avdelas 5 milj. kr. Vidare satsas på omfattande investeringar i järnvägsverksamheten.

Civildepartementet föreslår en ökning av anslaget till länsstyrelsernas naturvårdsenheter med 10 miljoner kronor. Medlen skall främst användas till förstärkt miljötillsyn.

För att förbättra utbildningen i miljöfrågor i grundskolan föreslår utbildningsdepartementet att 3 milj. kr. anslås.

Socialdepartementet föreslår särskilda resurser för miljöfostran i barnomsorgen.

Mina ställningstaganden och förslag i korthet

En från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med naturresurserna skall främjas. I ett långsiktigt perspektiv måste naturvård och ekonomisk utveckling gå hand i hand. Det förutsätter att man skyddar arter, bevarar naturområden och säkrar naturens produktionsförmåga.

De areella näringarna och deras påverkan på naturmiljön

Ett hänsynstagande till naturmiljön bör ingå som ett viktigt led i jord- och skogsbruk. Det är angeläget att tjänstemän inom skogs- och lantbruksorganisationerna samt markägare får utbildning om naturvårdshänsyn. Arbetet med miljöfrågorna bör vidareutvecklas.

Naturvård

Representativa områden av alla förekommande naturtyper bör säkerställas. Skyddet av urskogar, våtmarker och vissa naturtyper i odlingslandskapet bör prioriteras. Mångfalden i flora och fauna bör bibehållas och ett samordnat handlingsprogram för hotade arter snarast utarbetas. Mark bör säkerställas och göras bättre tillgänglig för rekreation och friluftsliv särskilt runt våra tätorter.

Utvidgning av vissa nationalparker, m. m.

Nationalparkerna Ängsö, Blå Jungfrun och Gotska Sandön bör utvidgas till att omfatta omgivande vattenområden. Sånfjällets nationalpark bör utvidgas med omgivande mark som är upptagen på naturvårdsfonden. I anslutning till statens vattenfallsverks bebyggelseområde vid Vietas i Stora Sjöfallets nationalpark bör medges en turistanläggning.

Översyn av naturvårdsförvaltningen

Till förvaltare av naturvårdsobjekt bör utses den som bedöms som mest lämplig för ändamålet. Nuvarande föreskrift i 3 § naturvårdsförordningen (1976:484) att vissa uppräknade myndigheter och organ i första hand skall utses som förvaltare bör utgå.

Regeringen bör ge naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med riksrevisionsverket se över hanteringen av anslaget Vård av naturreservat m. m. Länsstyrelsen bör vara prövande myndighet för statsbidrag ur vårdanslaget till kommuner m. fl. samt för landskapsvård.

Skötselplanen för naturreservat och naturvårdsområden bör göras till ett obligatoriskt dokument som skall ingå i förordnandebeslutet.

En översyn av naturvårdsobjekten bör göras. De objekt som inte längre anses vara motiverade skall avföras.

Lagstiftning och organisation

Jag kommer att föreslå en samlad översyn av naturvårdslagen senare i år.

3.1 Inledning

3.1.1 Utgångspunkter

Naturresurserna, eller vardagligare uttryckt naturen, utgör grunden för mänsklighetens fortlevnad och försörjning. Människan är som art en del av det nätverk som naturen utgör och hon är beroende av naturen för att överleva.

I sin strävan att förbättra sina livsförutsättningar har människan alltid påverkat och förändrat naturen. I modern tid har förändringar, åstadkomna av människan, skett i ökad takt och fått en omfattning som saknar motstycke. Enorma skogsarealer avverkas, omfattande våtmarksområden dikas ut, urbanisering och trafiksystem exploaterar naturresurserna och slår sönder levande kulturmiljöer, främmande och giftiga ämnen sprids i luft, mark och vatten, vilket bl. a. har lett till förorening och förgiftning. Förändringarna har dessutom på vissa områden inneburit att variation och mångformighet i miljö och artsammansättning har ersatts med likformighet och utarmning.

Också i vårt land har stora förändringar ägt rum. Genom struktur-omvandling och specialisering i jordbruket har vissa äldre brukningsformer och miljöer nästan helt försvunnit. Det tidigare för folkhushållet så väsentliga ängsbruket är i det närmaste borta. Ängarna har i regel förts över till betesmarker eller åkrar eller används för skogsproduktion. De lövklädda, ogödslade beteshagarna, som många upplever som ett nationellt sårmarke, har blivit sällsynta beroende på att mjölkkor och köttdjur i allt större utsträckning hålls inomhus eller får beta på vallodlingar. Dagens odlingslandskap domineras av stora åkrar som brukas med rationell odlingsteknik, gödsel och kemiska bekämpningsåtgärder. Överlevnaden av ett flertal växt- och djurarter hotas på grund av de stora förändringarna i odlingslandskapet. Landskapet utarmas också i sin betydelse som bärare av en viktig del av vårt kulturarv.

Det moderna skogsbruket innebär också ett hot mot arter genom sin strävan att skapa likåldriga, ensartade och högproduktiva bestånd av framför allt gran och tall, genom produktionshöjande åtgärder såsom utdikning av våtmarker och nyttjande av främmande trädslag som contortatall m. m.

Naturtyper som urskogar, ädellövskogar och sumpskogar har minskat i snabb takt och är i vissa områden redan försvunna.

Den traditionella "gröna" naturvården, dvs. skyddet av växt- och djurarter samt särskilt värdefulla naturområden, har tidigare inte sällan ansetts stå i motsats till modern utveckling. Begreppet miljöskydd framstår däremot i många människors medvetande oftast som ett positivt samlat begrepp för myndigheters och regeringars strävan att lösa miljöproblemen. I dag vet vi att naturvård och miljöskydd har starka kopplingar till varandra och att de förutsätter och samverkar med varandra. Naturvård handlar i sin vidaste bemärkelse om att bevara grunden för allt levande.

Det ligger i alla länders och folks intresse att bevara artrikedomen och mångfalden på jorden. De vilda djuren och växterna är en genetisk resurs, en ovärderlig källa från både ekonomisk, vetenskaplig och social synpunkt. Mänskligheten har oändliga tillgångar att utnyttja i det genetiska materialet för framtida växtodling, medicinframställning, olika industriella verksamheter och bioteknik. De genetiska resurser som finns i form av vilda växter och djur och som vi framdeles kommer att behöva använda får vi inte låta försvinna genom ett kortsiktigt och ensidigt utnyttjande av naturen. Ett uthålligt, långsiktigt nyttjande av arter och ekosystem måste säkerställas. Det betyder att endast ekosystemens avkastning och inte basen för systemens överlevnad utnyttjas.

Det finns även andra viktiga skäl för en aktiv och målmedveten naturvård. Naturvård är nödvändig t. ex. för att förhindra erosion eller jordförstöring, bibehålla biologisk stabilitet, skydda ekologiska referensområden, spara områden för allmänhetens friluftsliv och bevara värdefulla landskapstyper – från såväl biologisk som kulturell synpunkt. Naturvård och ekonomisk utveckling måste gå hand i hand. Bara om man vårdar naturresurserna på rätt sätt, skapar man grund för utvecklingen. Det förutsätter att man skyddar arter, bevarar naturområden och säkrar naturens produktionsförmåga. Att säkerställa en mångfaldig naturmiljö är nödvändigt om vi skall säkra en hög levnadsstandard i vidare bemärkelse.

Det hittillsvarande naturvårdsarbetet har i allt väsentligt bestått i att skydda och vårda särskilt värdefulla naturområden. Med stöd av naturvårdslagen (1964:822) har stora arealer skyddats mot exploatering. I Sverige finns i dag 20 nationalparker, 1265 naturreservat, 71 naturvårdsområden och drygt 600 djurskyddsområden med en sammanlagd areal om ca 2,3 milj. ha. Inom denna ram har också betydande kulturvården säkerställts. Vidare kan nämnas att naturvårdsverket för närvarande på regeringens uppdrag utreder formerna för skydd och förvaltning av 55 fjällnära urskogsområden med en total areal av ca 600 000 ha. Härutöver har domänverket avsatt betydande arealer, särskilt i fjällregionen.

För att kunna bevara mångfalden av arter och naturmiljöer i landskapet räcker det inte att skydda vissa särskilt värdefulla naturområden. Det är än mer väsentligt att i "vardagslandskapet" bevara viktiga miljöer för växter och djur samt för människors friluftsliv. Ädellövskogslagen (1984:119), hänsynsreglerna i skogsvårdslagen (1979:429) och i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark samt tillståndsplikten för grus- och torvtäkt och markavvattning enligt naturvårdslagen ser jag som uttryck för detta syn-

sätt. Möjligheten att ge bidrag till jordbrukare för att bevara värdefulla ängs- och hagmarker är ett annat exempel härpå. För att bättre kunna skydda hotade arter och deras miljöer har dessutom ett särskilt anslag för vården av hotade arter m. m. tillskapats fr. o. m. innevarande budgetår.

Ett betydelsefullt instrument i det fortsatta arbetet med att bevaka naturvårdens intressen vid beslut som rör olika samhällssektorer är lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m. (NRL). I denna läggs fast grundläggande bestämmelser för hushållningen med naturresurser som skall beaktas vid tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10), miljöskydds- och naturvårdslagarna samt vissa andra lagar, som rör markanvändning och exploatering av naturresurser. I NRL finns redovisat särskilda hushållningsbestämmelser för bl. a. områden som är värdefulla för turism och friluftsliv, kustområden och skärgårdar, fjällområden samt vissa sjöar och vattendrag.

Jag vill här erinra om den stora betydelse de ideella föreningarna har haft för svenskt naturvårdsarbete. Dessa har sedan början av 1900-talet varit pådrivande i naturvårdsfrågor och har genom sina aktiviteter varit med om att lägga grunden till den nuvarande naturvårdslagstiftningen och den offentliga naturvårdsorganisationen. De ideella organisationerna utför även ett omfattande praktiskt naturvårdsarbete för att skydda vissa arter och vårda värdefulla biotoper. Välkända exempel är projekten rörande havsörn, berguv och pilgrimsfalk.

Jag har tidigare framhållit att miljövärden kräver samarbete över gränserna för att bli framgångsrik. Detta gäller också naturvårdsarbetet. Sverige har anslutit sig till flera internationella konventioner på naturvårdsområdet, såsom konventionen om handel med utrotningshotade växt- och djurarter (CITES), våtmarkskonventionen (Ramsarkonventionen), internationella valfångstkommissionen (IWC), konventionen om skydd för flyttande vilda djur (Bonnkonventionen), konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter och deras naturliga miljöer (Bernkonventionen) samt UNESCO-konventionen om skydd för världens natur- och kulturarv. Vidare kan nämnas att det inom ramen för Europarådets arbetsfält bedrivs ett omfattande naturvårdsarbete, främst rörande skyddet av fauna, flora och hotade naturmiljöer. Sedan år 1984 har Sverige stärkt sitt engagemang i Internationella Naturvårdsunionen (IUCN) genom att ingå som regeringsmedlem i unionen.

3.1.2 Inriktningen av naturvårdspolitiken

Våra naturresurser utgör en av de grundläggande förutsättningarna för vårt välstånd. Hur vi hushållar med dessa resurser är därför en angelägenhet för hela folket. Vi måste främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktig god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Detta är möjligt med den lagstiftning som står till vårt förfogande, framför allt NRL, plan- och bygglagen (PBL), ML och naturvårdslagen.

Utnyttjandet av våra naturresurser måste föregås av en omsorgsfull och långsiktig planering från samhällets sida, bl. a. för att kunna säkerställa

naturvårdsintressena. Till grund för planeringen krävs kunskap om naturvärdena. Forskningen som rör naturvård, framför allt faunans och florans beroende av vissa miljöer, är enligt min mening av stor betydelse. Naturvårdsverket genomför riksomfattande inventeringar om vissa naturtyper som urskogar, ädellövskogar, fjäll, våtmarker, ängs- och hagmarker m. m. Inventeringarna är nödvändiga för arbetet med att säkerställa värdefulla naturområden såsom nationalparker, naturreservat m. m. Jag anser det angeläget att inventeringsverksamheten kan fortsätta och att de mest betydelsefulla naturtyperna därmed blir kartlagda.

Jag vill också betona betydelsen av att naturvårdsplaner så fort det är möjligt upprättas i samtliga län. Dessa planer utgör ett viktigt underlag för de prioriteringar som måste göras i samband med säkerställandearbetet.

Enligt PBL skall kommunerna upprätta s. k. översiktsplaner. Av dessa skall framgå grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden, tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse samt hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt NRL. Översiktsplanerna kommer att utgöra ett värdefullt komplement till bl. a. naturvårdsplanerna.

Genom NRL har arbetet med den fysiska riksplaneringen kommit till uttryck i en särskild författning. Naturvårdsverket har som central myndighet inom natur- och miljövårdsområdet en viktig uppgift att svara för att kunskap om natur och miljö görs tillgänglig som underlag för beslut och ställningstaganden vid tillämpningen av olika lagar som rör markanvändning. Jag vill betona att det är viktigt att naturvårdsverket inte bara har uppsikt över hushållningen med naturresurser inom sitt eget verksamhetsområde enligt NRL, utan också har ett vidare ansvar för att bevaka miljöeffekterna av olika slags utnyttjande av naturresurserna.

I beskrivningarna av målen för både jord- och skogsbrukspolitiken finns angivet att hänsyn skall tas till naturvårdens och friluftslivets intressen. Som jag har redovisat tidigare återspeglas detta i berörd lagstiftning och i föreskrifter och allmänna råd om hur lagstiftningen skall användas i praktisk handling. Det ankommer på ansvariga myndigheter att se till att meddelade föreskrifter efterlevs.

Utnyttjandet av skogen skall präglas av så kallat mångbruk. Skogen skall både kunna leverera råvara, fungera som livsmiljö för växter och djur och ge möjlighet till friluftsliv. Det är angeläget att skogsbruket ger utrymme för en stor biologisk mångfald. Detta kan bl. a. ske genom en ökad hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet – ett mer s. k. ståndortsanpassat skogsbruk- och ett större inslag av lövskog. En ökad hänsyn i skogsbruket till naturvårdens intressen kräver kunskaper som kan utnyttjas vid varje enskild åtgärd.

Enligt vad jag har erfarit kommer chefen för jordbruksdepartementet inom kort att i en proposition föreslå vissa miljöförbättrande åtgärder i jordbruket. I propositionen berörs också vissa frågor om odlingslandskapet. Det öppna, varierade odlingslandskapet utgör en väsentlig del av det svenska kulturarvet. Det bör därför eftersträvas att variationen i odlingslandskapet med en därtill hörande rik fauna och flora kan bibehållas. Viktiga livsmiljöer för växter och djur, såsom till exempel våtmarker,

häckar, dikesrenar, åkerholmar m. m., bör så långt möjligt bevaras. En omställning av jordbruket kommer sannolikt inte att innebära att alla värdefulla miljöer till fullo kan säkerställas inom ramen för normal jordbruksdrift. Den verksamhet som idag är möjlig genom att ett riktat stöd kan ges till enskilda jordbruksföretag för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet bör därför fortsätta.

Jag vill här erinra om regeringens strävan och det arbete som pågår att kraftigt minska användningen av gödselmedel och bekämpningsmedel i jordbruket. Dessa medel kan inverka negativt på människors hälsa, på djur- och växtarter samt på livsmiljöer i vattendrag och våra kusthav. En minskning av användningen är av avgörande betydelse för att kunna behålla en långsiktig produktionsförmåga och en mångfaldig miljö i vattendrag och hav.

Forskningen har strategisk betydelse för en omställning av jordbruksproduktionen till bl. a. en biologiskt anpassad odling. Jag vill stryka under betydelsen av den forskning som bedrivs med medel från Skogs- och jordbrukets forskningsråd rörande alternativa produktionsformer i jordbruket och trädgårdsnäringen. Vidare har jag i min anmälan till årets budgetproposition påpekat att det behövs ökade kunskaper om miljöeffekter vid omdaning av åkermark.

Som jag redovisat tidigare har naturvårdsobjekten ökat kraftigt i antal och areal sedan 1960-talet. Naturvårdsverket har dock för regeringen redovisat att det återstår stora områden som behöver säkerställas för naturvården. Arbetet med att säkerställa särskilt betydelsefulla naturområden måste därför enligt min mening fortsätta.

För att uppnå syftet med skyddet av särskilt värdefulla naturområden krävs en effektiv och ändamålsenlig organisation för såväl säkerställande som områdenas förvaltning och skötsel. Länsstyrelserna har en avgörande roll i naturvårdsorganisationen. I det följande (avsnitt 3.5, Översyn av naturvårdsförvaltningen) kommer jag att redovisa den översyn av naturvårdsförvaltningens organisation och funktion som genomfördes under år 1986 av en särskild utredare. En rad förslag till åtgärder, bl. a. för att höja effektiviteten och göra förvaltningen mer ändamålsenlig, behandlas där.

Som jag tidigare påpekat, representerar odlingslandskapet en viktig del av vårt lands kulturarv. Det är därför angeläget att värden och utnyttjandet av odlingslandskapet kan ske på ett sådant sätt att det finns möjlighet att förstå och uppfatta hur det moderna samhällets markutnyttjande vuxit fram och hur tidigare generationer utnyttjat landskapet. Kunskapen om detta finns i odlingslandskapets sammansättning med bebyggelse, olika ägoslag och andra element, såsom vägar, hägnader och gränslinjer. Bevarandet av det traditionella odlingslandskapets flora, fauna och skönhetsvärden förutsätter ofta en hävd som anknyter till äldre former av markskötsel, t. ex. när det gäller slätter och bete av ängs- respektive hagmarker liksom bevarandet av den viktiga övergångszonen mellan åker och skogsmark. När växt- och djurliv är betingade av det traditionella odlingslandskapets brukningsformer, är det därför också från en mera renodlad naturvårdssynpunkt – inte minst som ett pedagogiskt moment –

angeläget att dess bevarande kan ske inom ramen för ett sammanhang som också avspeglar hur människans verksamhet skapade förutsättningarna för biotopen. Enligt min uppfattning bör man i arbetet med bl. a. vården av naturvårdsobjekten beakta kulturminnesvårdens intressen. Detta är särskilt angeläget i samband med vårdinsatser i odlingslandskapet. Enligt vad jag har erfärut kommer statsrådet Göransson i en proposition om kulturmiljövård, som regeringen inom kort ämnar förelägga riksdagen, att föreslå att riksantikvarieämbetet ges ökade resurser för insatser inom kulturlandskapsvården bl. a. i samverkan med naturvården. En sådan samverkan innebär att landskapsvårdens ställning stärks.

För vissa arters överlevnad krävs åtgärder utöver det biotopskydd som sker med stöd av naturvårdslagen eller genom de medel som anvisas för vård av värdefulla ängs- och hagmarker i odlingslandskapet. Jag anser att det är viktigt att ett samordnat handlingsprogram för vården av hotade växt- och djurarter snarast utarbetas av naturvårdsverket. Det särskilda anslag som har inrättats för ändamålet möjliggör detta arbete.

Allemansrätten är en urgammal svensk sedvancerätt, som ger alla människor rätt att få fritt vistas i naturen och att få använda dess tillgångar t. ex. bär och svamp. Allemansrätten utgör den främsta tillgången för säkerställandet av människors behov av friluftsliv. Det har därför inte varit nödvändigt att i någon större omfattning skydda områden enligt naturvårdslagen enbart utifrån friluftslivets behov. För länder, som inte har någon allemansrätt liknande vår, har detta däremot varit ett viktigt skyddsmotiv.

Anläggandet av vandringsleder och andra friluftsanläggningar är naturligtvis också av största betydelse för friluftslivet. Nära tätorterna har konkurrensen om marken ökat och friluftsmark här ofta fått lämna plats för andra intressen. Det är därför angeläget att trygga tillgången till mark för friluftsliv i både tätorterna och deras omedelbara närhet. Jag vill här erinra om vad som anges i naturvårdslagens 2 §, nämligen att naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Kommunerna kan genom ändringar i naturvårdslagen den 1 juli 1987 och efter delegation från länsstyrelsen själva besluta om inrättande av naturreservat och naturvårdsområden. Jag finner det angeläget att kommuner och landsting utnyttjar denna möjlighet för att tillgodose i första hand det rörliga friluftslivets behov. Den kommunala planeringen enligt NRL och PBL bör härvid tjäna som underlag.

Krav har från olika håll framförts om en reformering av naturvårdslagstiftningen, som nu har gällt i över 20 år. Trots att det har genomförts en rad viktiga förändringar på naturvårdslagstiftningens område under 1970- och 1980-talen, anser jag att det nu finns behov av en mera systematisk genomgång av naturvårdslagen. Jag har därför för avsikt att inom kort föreslå regeringen att en samlad översyn görs av naturvårdslagen. Jag återkommer strax (avsnitt 3.6, Lagstiftning och organisation) med en kort beskrivning av vissa utgångspunkter för en översyn av lagstiftningen på naturvårdens område.

Mitt ställningstagande: Hänsyn till naturmiljön måste alltid ingå som ett viktigt led i all markanvändning i samhället. Bl. a. skogsbruket och jordbruket bör bedrivas på ett sådant sätt att hänsyn tas till naturvårdens intressen. Jag fäster stor vikt vid den utbildning om naturvårdshänsyn som genomförs i jord- och skogsbruket.

Arbetet med jord- och skogsbrukets miljöfrågor bör fullföljas och vidareutvecklas.

Skälen för mitt ställningstagande:

Inledning

I det följande tar jag upp de areella näringarnas effekter på naturmiljön.

Under 1920-talet påbörjades en nedläggning av jordbruksmark inom vissa bygder i vårt land. Odlingslandskapets struktur bibehölls sedan i stort fram till 1940-talet, då en omfattande strukturrationalisering inleddes. Denna förändring, som ännu pågår, karakteriseras främst av stark mekanisering, sammanläggning av mindre jordbruk, nedläggning av jordbruk, minskning av betesmarker (främst naturliga), stark minskning av antalet nötkreatur, brytning av sambandet mellan åkerbruk och boskapsskötsel, satsning på konstgödning och kemiska bekämpningsmedel, plantering av skog på f. d. såväl betes- som åkermark, borttagande av s. k. odlingshinder, invallning och utdikning. Ungefär 2 milj. ha jordbruksmark beräknas ha lagts ned. Drygt 25% av den nedlagda jordbruksmarken var ren åkermark. Den övriga var i första hand sätter- och betesmarker. Nedläggnings-takten har minskat under senare år, men den kan förväntas öka på nytt.

Marken är en av våra viktigaste naturresurser, främst den mark där förutsättningar finns för livsmedels-, energi- och skogsproduktion. Jord- och skogsbruk kan oftast inte bedrivas utan att ursprungsmiljön på något sätt förändras. Dessa ingrepp i naturen har varit och är nödvändiga för människornas livsmedelsförsörjning och över huvud taget för utvecklandet av ekonomi, kultur och sociala funktioner.

Innan jag går in på de areella näringarnas miljöpåverkan, vill jag framhålla det ansvar som varje sektor i vårt samhälle har för en god natur- och miljövard. Bl. a. skogsbruket och jordbruket måste således bedrivas på ett sådant sätt att hänsyn tas till naturvårdens intressen.

Skogsbruk

Det mera storskaliga och heltäckande skogsbruket är inte mer än ca 100 år gammalt. Under mitten och slutet av 1800-talet började ett mer planlagt skogsbruk bedrivas, bl. a. som ett resultat av de omfattande skogsskövlingar som skett i många trakter. Trakthyggesbruk, kalhuggning och även andra skogsvårdsåtgärder tillämpades. Hushållningssällskap bildades och

insatser, såsom sådd och plantering, vidtogs för att anlägga ny skog. En betydande import av skogsfrö kom så småningom i gång och plantskolor anlades.

Under de första decennierna på 1900-talet fördes en skogsvårdsdebatt som fick till följd att blädning, dvs. plockhuggning, blev den dominerande avverkningsformen under 1920- och 1930-talen. Det visade sig ganska snart att denna metod inte gav en godtagbar föryngring. En återgång till kalhyggesbruk skedde därför från 1940-talet.

Numera sker i princip all slutavverkning som kalhuggning. I allt större omfattning sker föryngring genom plantering av förädlat plantskolemateriäl. Dagens skogsskötsel verkar för att göra skogsbestånden mera likartade vad gäller trädslag, ålder, höjd, diameter och avstånd mellan träden. Mark gödslas och dikas för att höja produktionen. Ett skogsbilvägnät anläggs för att komma åt råvaran. Stora delar av avverknings- och transportarbetet i skogsbruket är numera högmekaniserade.

År 1975 infördes i den dåvarande skogsvårdslagen en bestämmelse med krav på hänsynstagande till naturvårdens intressen. I 1979 års skogsvårds- lag preciserades och utvidgades kraven ytterligare med hänsyn till andra allmänna intressen. I lagen framhålls det bl. a. att skogsbruket skall bedrivas med hänsyn tagen till skogen som livsmiljö för växter och djur, till skogens inverkan på vattenbalansen och till möjligheterna att utnyttja skogsmarken för friluftsliv och rekreation.

Genom olika former av reservatsbildning har vi i Sverige undantagit viss skogsmarksareal från skogsbruk. Regeringen har under senare år satsat ökade resurser bl. a. för skydd av urskogar. En överenskommelse mellan domänverket och naturvårdsverket om vissa fjällnära urskogsområden och regeringens beslut den 5 september 1985 i anslutning till överenskommelsen innebär att ca 600 000 ha har undantagits från skogsavverkningar.

På grund av den osäkerhet som råder om bl. a. återväxtmöjligheterna vad gäller de fjällnära skogarna, vill jag erinra om att chefen för jordbruksdepartementet senast i prop. 1987/88:64 har uttalat sig om den mycket stora återhållsamhet som gäller för detta skogsbruk. All slutavverkning i dessa områden kräver tillstånd av skogsvårdsstyrelsen, som därvid även har möjlighet att föreskriva de särskilda åtgärder som behövs för att föryngringen av skogen skall säkras. Om föryngring inte bedöms möjlig, tillåts inte avverkningen. Kunskaperna om skogsföryngring i fjällområdena är inte fullständiga. Därför görs insatser av såväl lantbruksuniversitetet som skogsvårdsorganisationen för att förbättra dessa kunskaper. I detta sammanhang vill jag också erinra om att i de fjällnära skogsområdena pågår en markanvändningsplanering i syfte att förebygga konflikter mellan främst rennäring, naturvård, turism och skogsbruk. Planeringen beräknas vara genomförd i det fjällnära skogsområdet i Kopparbergs och Jämtlands län under år 1989 och i Västerbottens och Norrbottens län under år 1991. Arbetet leds som regel av länsstyrelserna i samarbete med främst skogsvårdsstyrelserna, lantbruksnämnderna och kommunerna.

I fråga om statligt stöd till skogsbruket gäller numera att hänsyn skall tas till naturvårdens och andra allmänna intressen. Statsbidrag får inte beviljas till åtgärder som påtagligt skadar särskilda värden för natur- och kultur-

minnesvården. Stöd får inte heller beviljas till återväxtåtgärder på området som före avverkning har haft karaktären av lövträdsdominerad hagmark.

Programmet för avveckling av lågproducerande skogsbestånd, s. k. 5:3-skogar, är numera kraftigt nedbantat jämfört med början av 1980-talet. Dessutom är programmet omgärdat av en rad föreskrifter, såsom t. ex. att statligt stöd inte får ges till beskogning av hagmarker och andra skyddsvärda miljöer. Dessa föreskrifter bör utgöra en garanti mot den negativa utveckling för naturvården som har befarats. I sammanhanget kan nämnas att statsbidrag för avveckling av 5:3-skogar inte får beviljas, om åtgärden i fråga står i strid med bestämmelserna om naturvårdshänsyn i skogsvårdslagen. Länsstyrelserna och skogsvårdsstyrelserna skall samarbeta på olika sätt. Bl. a. har länsstyrelsen att förse skogsvårdsstyrelserna med underlagsmaterial i arbetet med 5:3-skogarna.

Jag vill här erinra om vad chefen för jordbruksdepartementet nyligen har förordat i sin anmälan till årets budgetproposition i fråga om bidrag till planering, rådgivning m. m. för natur- och kulturvård i samband med viss skogsodling. Vad som kan bli aktuellt för bidrag är sålunda rådgivning och olika slags skogs-, natur- och kulturvårdande åtgärder, t. ex. naturvårdundersökningar.

En ökad hänsyn i skogsbruket till naturvårdens intressen kräver kunskaper som kan utnyttjas vid varje enskild åtgärd. Mot den bakgrunden har skogsstyrelsen inlett en omfattande utbildning av all personal inom skogsvårdsorganisationen som handlägger skogsvårdsfrågor. Syftet är att bl. a. öka kunskaperna om och intresset för grundläggande ekologiska förutsättningar och orsakssamband, som är av betydelse för skogsbruket på både kort och lång sikt. Utbildning pågår även av skogsarbetare och skogstjänstemän i övrigt. Efter hand som resurserna medger är det angeläget att utbildning sker även av de skogsägare som själva sköter sina skogsfastigheter. Jag fäster stor vikt vid denna utbildning av och information till skogsarbetare, skogsägare och alla kategorier skogstjänstemän som således har påbörjats.

Jordbruk

För att få en bakgrund till jordbrukets förutsättningar och inriktning vill jag nämna något om de nuvarande riktlinjerna vad gäller miljöfrågorna i vår jordbruks- och livsmedelspolitik.

För jordbruket finns i gällande jordbrukspolitiska riktlinjer angivet ett s. k. miljö- och resursmål. Enligt detta mål ingår i det övergripande målet för livsmedelspolitiken att jordbruket och livsmedelsproduktionen måste ta hänsyn till kravet på en god miljö och till behovet av en långsiktig och planerad hushållning med våra naturresurser. I prop. 1984/85:166 om livsmedelspolitiken anges bl. a. att jordbruket i möjlig utsträckning skall använda miljövänliga odlingsmetoder som också bidrar till en god hushållning med mark, vatten och växtnäring. I rimlig utsträckning skall jordbruket bedrivas så att det bidrar till att bevara genetisk variation och värdefulla delar av fauna och flora i odlingslandskapet.

De statliga riktlinjerna för jordbruket utgår från att en sådan hänsyn till naturmiljön tas som normalt kan förenas med ett rationellt jordbruk. Vill man gå ännu längre, kan åtgärderna till skydd för naturmiljön bli så ingripande för det enskilda företaget att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Det kan då bli aktuellt att skydda området som naturreservat. Markägaren kan då få ersättning för den förlust han gör.

Under de senaste åren har en rad statliga åtgärder genomförts för att förhindra en negativ påverkan på landskapsbilden och naturmiljön eller förändra kulturlandskapets karaktär. När det gäller det mera långsiktiga arbetet, är de pågående forskningsprogrammen om alternativa produktionsformer i jordbruket och om skog och miljö av stor betydelse.

Sedan den 1 juli 1984 gäller enligt lagen om skötsel av jordbruksmark att hänsyn till naturvårdens intressen skall ingå som ett normalt led i jordbruket. I denna hänsyn ingår skyddet av odlings- och kulturlandskapet. Hänsynstagande till naturvården kan uppkomma bl. a. i samband med strukturförändring vid nedläggning av jordbruksmark eller vid nyodling, vid införande av annan brukningsteknik eller vid genomförande av markavvattningsåtgärder. Bestämmelserna skall kunna användas för att skona t. ex. åkerholmar, mindre våtmarker, odlingsrösen och mindre trädbestånd. Hänsynsregeln är också tillämplig för att tillgodose kulturminnesvårdens intressen. Tillämpningsområdet för hänsynsbestämmelsen omfattar också sådan mark som inte är jordbruksmark i skötsellagens mening, t. ex. hagmarker, skogsbryn, åkerholmar och dikesrenar. Något hinder finns således inte för att i det här sammanhanget meddela föreskrifter för att skydda fauna och flora i t. ex. hagmarker och skogsbryn i anslutning till jordbruksmark. Tillsynen över efterlevnaden av skötsellagen utövas av lantbruksnämnderna som nu har fått ett ökat ansvar för frågorna om naturvårdshänsynen i jordbruket.

Jag noterar med tillfredsställelse att en utbildning om naturvårdshänsyn i jordbruket nu har inletts.

Våtmarken är en av de naturtyper där behovet av ett ökat skydd särskilt aktualiserats. Betydande arealer av våtmarker har under årens lopp avvattnats för att tas i anspråk för uppodling och för att förbättra odlingsbetingelserna på befintlig jordbruksmark. Dikning av våtmarker ger negativa effekter på flora och fauna. För att stärka skyddet av våra våtmarker finns sedan den 1 juli 1986 en bestämmelse i naturvårdslagen om krav på tillstånd av länsstyrelsen för markavvattningsföretag.

Jag vill här betona vikten av att vi på ett så effektivt sätt som möjligt använder de olika instrument som lagstiftning, administrativa och finansiella resurser medger. Här har samarbete mellan myndigheterna en stor betydelse. Likaså är det viktigt att såväl myndigheterna som de areella näringarnas och naturvårdens organisationer gör vad som är möjligt för att sprida information och öka intresset för odlingslandskapet.

Naturvårdsverket har i olika sammanhang framhållit nödvändigheten av särskilda vårdåtgärder i odlingslandskapet för att värdefulla naturliga betesmarker, slåttermarker m. m. skall kunna bevaras. Verket har påbörjat ett särskilt projekt för ändamålet – naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA). Jag redovisar projektet närmare i det följande (avsnitt 3.3.1

Skydd och vård av naturtyper). Jag vill här också erinra om att betydande insatser för att vårda värdefulla miljöer i odlingslandskapet har genomförts som beredskapsarbeten sedan slutet av 1960-talet. Utan dessa insatser skulle åtskilliga av de naturliga betes- och slåttermarker som trots allt finns kvar, även om arealen är liten, redan ha försvunnit.

I sammanhanget vill jag också erinra om att riksdagen har beslutat att resurser tillförs lantbruksnämnderna för rådgivning bl. a. om alternativ odling i syfte att främja utvecklingen av miljövänliga odlingsmetoder. Regeringen har i 1988 års budgetprop. (1987/88:100 bil. 11) föreslagit att ytterligare medel tillförs lantbruksnämnderna för miljöinriktad växtodlingsrådgivning.

I det följande tar jag upp frågor som rör miljöskyddsproblem i jordbruket (avsnitten 5 och 8). Genom den omställning som nu har startats inom jordbruket och som innebär att det krävs avsevärt mindre arealer för sedvanlig jordbruksproduktion aktualiseras alternativt utnyttjande av jordbruksmarken, bl. a. skogsplantering. De särskilda naturvårdshänsyn som därvid gör sig gällande motiverar en omarbetning av lantbruksstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skötselagen. En sådan översyn pågår och skall enligt vad jag har inhämtat vara klar inom kort.

Det är angeläget att arbetet med jord- och skogsbrukets miljöfrågor fullföljs och vidareutvecklas. Naturvårdsverket har i ett nyligen färdigställt handlingsprogram tagit upp frågorna om jordbruket och miljön. Också när det gäller skogsbrukets miljöfrågor finns genom det samarbete som nu pågår mellan berörda myndigheter en grund att arbeta vidare utifrån.

Annan verksamhet

Även andra företag än sådana som utgörs av jord- och skogsbruk kan innebära påverkan på naturmiljön och omfattas av naturvårdslagen. En typ av sådana företag är täktverksamhet, främst grus- och bergtäkter liksom även täkter av torv för jordförbättring. I 18 § naturvårdslagen behandlas dessa arbetsföretag som på grund av sina allmänt sett allvarliga inverkningsar på naturmiljön är underkastade tillståndstvång. Bestämmelserna i naturvårdslagen syftar primärt till att hindra eller begränsa skador på naturmiljön och innebär bl. a. också att behovet av den ansökta täkten skall bedömas, liksom möjligheterna att tillgodose behovet genom uttag på platser där skadan på naturmiljön blir den minsta möjliga. Som jag närmare redogjort för i min anmälan till årets budgetproposition genomför naturvårdsverket i enlighet med riksdagens beslut sedan 1983 ett regionalt, femårigt inventeringsprogram avseende förekomsterna av bl. a. naturgrus.

Täkt av torv för energiändamål regleras i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter som trädde i kraft den 1 juli 1985. Ett företag som planerar torvbrytning för energiändamål måste ansöka om tillstånd för att först undersöka en myr, undersökningskoncession, och sedan för att bryta torv på myren, bearbetningskoncession. Vid prövning enligt torvlagen skall tas stor hänsyn till bl. a. naturvårdens intressen. Under senare år har ett allt större intresse hänfört sig till våra myrar. Förutom anspråken på att utnyttja dem för skoglig virkesproduktion och jordförbättring finns det

också anspråk på energiproduktion. För att få fram ett underlag för prövning av sådana ärenden görs regionala våtmarksinventeringar. Inventeringarna beräknas vara avslutade omkring år 1990 för hela landet.

Frågan om tillstånd till vattenföretag, exempelvis vattenkraftsutbyggnad, prövas enligt vattenlagen. Vid denna prövning, som sker i vattendomstol, skall hänsyn tas till bl. a. naturvårdens intressen. Utbyggnad av vattenkraft skall i vissa fall tillåtighetsprövas av regeringen. Regeringen kan också särskilt förbehålla sig tillåtighetsprövningen av andra vattenkraftsprojekt. Det ankommer på kammarkollegiet att uppmärksamma regeringen på denna typ av projekt. Även andra myndigheter som har intressen att bevaka, t. ex. naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet, kan givetvis begära att regeringen förbehåller sig prövningen. Vid utformningen av den av riksdagen beslutade planen för vattenkraftsutbyggnad till mitten av 1990-talet (prop. 1983/84:160, BoU 30, rskr. 388) var en grundläggande utgångspunkt att planen skulle innebära minsta möjliga miljöpåverkan. Skyddet för naturmiljön har ytterligare förstärkts genom NRL, som bl. a. innehåller ett principiellt förbud mot vattenkraftsutbyggnad i särskilt angivna älvar och älvräckor. Skyddet omfattar i flertalet fall även käll- och biflöden.

3.3 Naturvård

3.3.1 Skydd och vård av naturtyper

Mitt ställningstagande: Alla förekommande naturtyper bör säkerställas i en sådan utsträckning och på ett sådant sätt att de kan bibehållas i ekologisk stabilitet och med bevarat artinnehåll.

Särskild uppmärksamhet i säkerställandearbetet bör ägnas olika slag av våtmarker, urskogar och vissa miljöer i odlingslandskapet med stora natur- och kulturvärden, såsom t. ex. ogödslade slåttermarker och betesmarker. Därutöver bör även beaktas behovet att säkerställa vissa områden som nationalpark.

Naturvårdsverkets fjällutredning är ett viktigt underlag för det fortsatta planerings- och säkerställandearbetet i fjällen.

Fortsatt ekonomiskt stöd bör kunna ges till enskilda jordbruksföretag, som utför vård av miljöer i odlingslandskapet med stora natur- och kulturvärden.

Skälen för mitt ställningstagande: Som jag har anfört tidigare har människans påverkan på naturmiljön under senare decennier blivit allt mer omfattande också i vårt land. Naturtyper som urskogar, ädellövskogar, rikkärr, sumpskogar, hagmarker m. m. har blivit allt ovanligare. Många växt- och djurarter har minskat kraftigt i antal, vissa hotas av utrotning och en del har t. o. m. redan blivit utrotade. Vidare påverkar luft- och vattenföroreningar, i några fall drastiskt, en del naturtyper och livsförutsättningarna för vissa arter.

Målet för det fortsatta arbetet med att bevara naturtyper bör enligt min mening vara att säkerställa alla förekommande naturtyper, såväl naturliga som kulturpräglade, i en sådan utsträckning och på ett sådant sätt att de långsiktigt kan bibehållas i ekologisk stabilitet och med bevarat artinnehåll. För att uppnå detta mål kan man dels skydda särskilt värdefulla områden, dels främja en allmän varsamhet om naturtyperna inom alla samhällseliga verksamheter. Jag vill inleda min redovisning med utgångspunkt i den sistnämnda målsättningen.

I NRL anges i de inledande bestämmelserna att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas. Vidare anges att mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som påtagligt skadar deras värden. För vissa utpekade områden av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvärden och friluftslivet gäller särskilda hushållningsbestämmelser. Bestämmelserna i NRL skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i bl. a. PBL, vattenlagen, ML och naturvårdslagen.

Tillkomsten av bestämmelsen i NRL om att områden av riksintresse för naturvärden, friluftslivet eller kulturminnesvärden skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- och kulturmiljön har föranlett en ny inventering av riksintressanta områden av naturvårdsverket i samarbete med länsstyrelserna. Jämfört med tidigare inventeringar av riksintressen avses den nya inventeringen innebära en precisering och bättre motivering av riksobjekten. Naturvårdsverket har i december 1987 redovisat förteckningar över områden av riksintresse för naturvärden resp. friluftslivet i Gotlands samt Göteborgs- och Bohus län och i januari 1988 för Stockholms län. Verket avser att redovisa förteckningar för övriga län senare i år.

Av mer allmän betydelse för skyddet av naturtyper blir även de kommunala s. k. översiktsplanerna, vilka skall upprättas i enlighet med PBL:s bestämmelser. Av översiktsplanen skall framgå grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden, i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse samt hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt NRL.

Varje näringsgren har enligt gällande lagstiftning ett ansvar för naturen och miljön inom sitt verksamhetsområde. För säkerställandet av naturtyper spelar åtgärder inom skogs- och jordbruket en särskilt stor roll. Hänsynstagandet till naturvårdens intressen på jordbruks- och skogsmark regleras som jag tidigare nämnt i skötsellagen och skogsvårdslagen. Det innebär i princip att dessa näringar har ett visst ansvar för att värdefulla naturtyper skyddas och vårdas. I de fall pågående markanvändning avsevärt skulle försvåras till följd av skyddsintressenas styrka, bör naturvårdslagen tillämpas. Jag har närmare utvecklat mina synpunkter på jord- och skogsbruket i förhållande till naturvärden i avsnitt 3.2. En annan viktig

lagstiftning i detta sammanhang är ädellövskogslagen, vilken syftar till att bevara landets ädellövskogar för framtiden. Med ädla lövträd avses alm, ask, avenbok, bok, ek, fågelbär, lind och lönn. Ädellövskog finns bara på ca en halv procent av skogsmarksarealen och är koncentrerad till södra Sverige. Eftersom ädellövskogarna innehåller de mest mångformiga och artrika skogstyperna i landet och utgör nödvändiga livsmiljöer för en rad mer eller mindre utrotningshotade eller sällsynta växt- och djurarter, har en betydelsefull landvinning gjorts för naturvården i och med tillkomsten av ädellövskogslagen. Jag vill dock påpeka att ädellövskogslagen inte alltid är tillräcklig för att bevara ädellövskogarnas känsligaste miljöer. I vissa fall behövs därför ett skydd enligt naturvårdslagen.

Av helt avgörande betydelse för arbetet med att säkerställa naturtyper är det kunskapsunderlag som tas fram genom forskning och inventering. Inom ramen för anslaget för miljövårdsforskning har bedrivits och bedrivs forskning om bl. a. skydd och vård av hotade arter och naturtyper samt restbiotopers betydelse för flora och fauna. Inom universiteten och högskolorna i övrigt samt inom naturhistoriska riksmuseet bedrivs omfattande forskning som har beröringspunkter med skyddet och vården av naturtyper. Jag anser att fortsatta forskningsinsatser är av grundläggande betydelse för ett långsiktigt framgångsrikt naturvårdsarbete.

Riksomfattande inventeringar av olika naturtyper är mycket viktiga underlag för att kunna skydda värdefull natur. Naturvårdsverkets hittillsvarande utredningsverksamhet har bl. a. omfattat våtmarksinventering, grusinventering, ängs- och hagmarksinventering, inventering av värdefulla marina miljöer och urskogsinventering. En inventering av ädellövskogens och ädellövskogens areella omfattning har genomförts i anslutning till naturvårdsverkets utredning om skydd för värdefull ädellövskog. Jag anser det angeläget att denna inventeringsverksamhet fortsätter för att de mest betydelsefulla naturtyperna så snart som möjligt skall kunna kartläggas. Som jag tidigare berört pågår vid naturvårdsverket i samarbete med länsstyrelserna en översyn och precisering av riksobjekten för naturvård och friluftsliv.

Jag vill i detta sammanhang redovisa naturvårdsverkets fjällutredning. År 1969 (ABU 1969:52, rskr. 395) begärde riksdagen en utredning om de svenska fjällområdenas planmässiga användning inom ramen för modern naturvård, den s. k. fjällutredningen. Regeringen uppdrog därefter åt naturvårdsverket att genomföra en sådan utredning.

Naturvårdsverket har i mars 1987 slutredovisat uppdraget för regeringen. I utredningen redovisar verket en sammanställning av inventeringar av fjällens naturvården. Vidare redovisar verket hur inventeringarna genomförts och vilka områden som bedöms vara mest värdefulla. Verket tar också upp fyra tänkbara ambitionsnivåer för skydd av fjällen och synpunkter på hur de skall skyddas. Verket avser att aktualisera olika skyddsfrågor beträffande fjällen allteftersom frågorna beretts. Förslag till avsättande av nationalparker och naturreservat kommer därför att läggas fram i särskild ordning. Naturvårdsverket arbetar för närvarande med en utredning som syftar till förslag om vilka ytterligare nationalparker som bör inrättas, inte bara i fjällen utan även i andra områden i landet. Utredningen beräknas vara klar under år 1988.

Jag anser att naturvårdsverkets fjällutredning är ett viktigt underlag för naturskyddet i fjällen. Vidare kommer utredningsmaterialet att vara av stort värde för länsstyrelserna och kommunerna i berörda områden vad gäller den planering som bl. a. föranleds av PBL och NRL.

I anslutning härtill vill jag också erinra om den pågående markanvändningsplaneringen i de fjällnära skogsområdena som jag har redovisat i avsnitt 3.2.

Under den fysiska riksplaneringens planeringsskede och därefter har genomförts åtskilliga länsvisa naturinventeringar. Dessa inventeringar utgör underlag för s. k. naturvårdsplaner, som är länsstyrelsens långsiktiga handlingsprogram för skydd och vård av värdefulla områden. Naturvårdsplaner har upprättats i drygt hälften av länen, huvudsakligen i södra Sverige. Naturvårdsplanen är ett viktigt beslutsunderlag för arbetet med skydd av värdefull natur och bör därför snarast utarbetas i de län där sådana planer ännu saknas.

Genom naturvårdslagen kan särskilt värdefulla naturområden säkerställas som nationalpark, naturreservat, naturvårdsområde eller djurskyddsområde. Sedan år 1909 har i landet avsatts 20 nationalparker, 1 265 naturreservat, 71 naturvårdsområden, drygt 600 djurskyddsområden och 1 300 naturminnen, dvs. mer än 3 000 naturvårdsobjekt omfattande en totalareal av ca 2,3 milj. ha. Drygt 400 naturreservat och fågelskyddsområden samt drygt 1 200 av landets ca 1 300 naturminnen hade avsatts före naturvårdslagens tillkomst år 1964.

Den länsvisa fördelningen av skyddade områden framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1. Antal och areal av nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden och djurskyddsområden i länen den 30 juni 1987

Län	Nationalparker		Naturreservat		Naturvårdsområden		Djurskyddsområden	
	Antal	Landareal hektar	Antal	Landareal hektar	Antal	Landareal hektar	Antal	Landareal hektar
Stockholms	1	73	122	18 130	6	1 310	44	941
Uppsala	—	—	43	18 928	—	—	22	886
Södermanlands	—	—	53	9 389	3	2 040	48	717
Östergötlands	—	—	53	8 103	2	311	62	944
Jönköpings	1	7 500	38	3 728	2	1 596	21	232
Kronobergs	—	—	33	4 055	2	97	22	169
Kalmar	2	93	75	7 414	—	—	37	1 293
Gotlands	1	3 700	40	5 653	5	244	14	646
Blekinge	—	—	47	4 226	2	827	70	583
Kristianstads	1	242	40	5 614	1	280	19	975
Malmöhus	1	37	79	8 173	3	5 027	2	14
Hallands	—	—	77	6 361	4	1 314	18	440
Göteborgs och Bohus	—	—	95	15 127	10	15 419	58	944
Älvsborgs	—	—	39	4 626	4	5 788	41	236
Skaraborgs	—	—	64	13 857	6	9 876	25	241
Värmlands	—	—	44	36 091	1	10 000	22	911
Örebro	2	1 327	48	3 473	1	13 500	2	100
Västmanlands	—	—	41	10 511	1	8 300	6	3
Kopparbergs	1	1 588	50	116 456	4	23 137	4	217
Gävleborgs	1	28	27	3 751	4	180	13	61
Västernorrlands	1	2 470	46	7 486	3	5 500	17	184
Jämtlands	1	2 623	24	43 806	1	290	10	271
Västerbottens	—	—	47	488 985	4	687	2	545
Norrbottens	7	550 239	40	319 604	2	845	28	47 431
Summa	20	569 920	1 265	1 163 547	71	106 568	607	58 984

Trots att arealen och antalet naturvårdsobjekt har ökat kraftigt sedan 1960-talet, återstår ytterligare områden som behöver säkerställas för naturvården. Arbetet med att säkerställa särskilt betydelsefulla naturområden måste därför enligt min mening fortsätta.

Jag anser att följande principer bör vara vägledande för säkerställandearbetet. Staten bör i första hand svara för skydd och vård av vetenskapligt värdefulla naturområden av riksintresse. Områden av intresse för i huvudsak friluftslivet bör i ökad utsträckning bli en angelägenhet för landsting och kommuner. I vissa fall bör dock kostnaderna kunna delas mellan kommun/landsting och staten. Jag vill här erinra om de stiftelser som har bildats av kommuner och landsting på flera håll i landet. De har bedrivit ett mycket betydelsefullt arbete genom förvärv och vård av naturområden för i första hand det rörliga friluftslivets behov. Jag anser att det vore värdefullt om denna typ av verksamhet kunde utvecklas och utvidgas. Jag vill här också erinra om den möjlighet kommunerna har sedan den 1 juli 1987 att efter delegering från länsstyrelserna själva besluta om naturreservat och naturvårdsområden. Det är önskvärt att kommunerna använder sig av denna möjlighet för att säkerställa områden för i första hand friluftslivet.

De naturtyper som bör ägnas mest uppmärksamhet i säkerställandearbetet är enligt min mening olika slag av våtmarker, urskogar och vissa

naturtyper i odlingslandskapet, såsom t. ex. ogödslade slätter- och betesmarker. Därutöver bör även beaktas behovet att säkerställa vissa områden som nationalpark.

Med **våtmarker** menas grunda vattenområden samt markområden som permanent eller en stor del av året har en våt yta. Exempel på våtmarker är strandområden, grunda sjöar, kärr, mossar och sumpskogar. Våtmarker utgör ofta mycket mångskiftande ekosystem av stor betydelse för vattenhushållningen, för åtskilliga växtarter och för större delen av faunan. Våtmarkerna är värdefulla för produktionen av bär, svamp, vilt och fisk. Intresset har ökat för att utnyttja våtmarkerna bl. a. för skogsproduktion, jordbruk och framställning av energiråvaror. Åtskilliga värdefulla våtmarker hotas av bl. a. sådana exploateringsintressen. För det fortsatta säkerställandet utgör naturvårdsverkets våtmarksinventering ett viktigt underlag. Jag anser att det är viktigt att bevara så många våtmarker som möjligt, eftersom de har en stor betydelse för vattenhushållningen och för bibehållandet av ett levande landskap. Det är särskilt angeläget att översilningsvåtmarker, sumpskogar samt våtmarker i sydligaste Sverige, främst nära kusterna och på Öland och Gotland bevaras. Därutöver är det angeläget att i samband med dikningsföretag begränsa eller motverka skada på naturmiljön.

Urskog definieras som en helt eller nästan helt orörd skog som kommit upp på orörd skogsmark utan människans påverkan. Så gott som all skog i vårt land är påverkad av människan. Nästan överallt har huggning och bete förekommit. De urskogar och de relativt orörda skogar som finns kvar är skyddsvärda bland annat för att:

- många djur och växter är helt beroende av urskogsmiljön
- urskogen är en ursprunglig naturtyp i vårt land och därför har ett egenvärde
- bevara den genetiska variationen hos skogsträd vilken bl. a. är viktig för skoglig forskning
- effekterna av människans skilda verksamheter på naturen skall kunna värderas och ge kunskap om hur den opåverkade naturen fungerar
- människor skall kunna uppleva den storslagenhet och de naturupplevelser som en urskog kan ge.

Naturvårdsverket har år 1986 publicerat den sista rapporten i verkets rapportserie om Sveriges urskogar. Syftet med denna inventering, som naturvårdsverket har utfört tillsammans med skogsstyrelsen, har varit att ta fram ett underlag för att kunna skydda särskilt värdefulla urskogsområden.

De flesta av landets urskogar finns i Norrland. Enligt urskogsinventeringen finns det långa fjällkedjan stora sammanhängande områden som i liten utsträckning har berörts av avverkningar. Totalt har 64 områden om sammanlagt ca 370 000 ha urskog och urskogsartad skog avgränsats. Även i Norrlands skogsbygder nedanför fjällområdet finns ett stort antal urskogsområden. Dessa är som regel betydligt mindre än fjällurskogarna. Totalt finns ca 200 sådana områden om tillsammans ca 50 000 ha. Söder om Dalälven är större urskogar eller urskogsartade skogar mycket ovanliga. I inventeringen redovisas ca 170 områden om sammanlagt ca 15 000 ha.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att naturvårdsverket, på regeringens uppdrag, utreder formerna för skydd och förvaltning av 55 fjällnära urskogsområden med en total areal av 600 000 ha.

Hotet mot urskogarna har i takt med skogsbrukets mekanisering under 1900-talet blivit allt större. Det är angeläget att värdefulla urskogsområden skyddas. Målet för arbetet att bevara urskogar bör enligt min åsikt vara att skydda urskogar i olika regioner och landskapstyper. För att bevara urskog och urskogsartad skog som ostörda ekosystem behövs skydd mot i princip all kulturpåverkan.

Odlingslandskapet har snabbt utvecklats mot enformigare och artfattigare växt- och djursamhällen.

Under senare hälften av 1940-talet inleddes en omfattande strukturrationalisering inom svenskt jordbruk, som bl. a. har fått till följd att kulturpräglade naturmiljöer som t. ex. ogödslade slättermarker och betesmarker i det närmaste försvunnit.

Det mångformiga odlingslandskapet utgör grundförutsättningen för en rik flora och fauna. Det representerar också genom sina brukningsformer ett viktigt kulturarv med stora landskapsestetiska och rekreativa värden. Flera av de växtarter, som har utrotats under senare år eller som i dag är hotade till sin existens, är bundna till ogödslade betes- och slättermarker. Strukturuomvandlingen och rationaliseringsåtgärderna inom jordbruksnäringen fortsätter, vilket innebär att de resterande delarna av slätter- och betesmarkerna hotas.

Under våren 1987 har en handbok för inventering av ängs- och hagmarker utarbetats inom naturvårdsverket. Med denna handbok som underlag har under år 1987 inventeringar påbörjats i ett antal län. Naturvårdsverket anser att det är angeläget att en riksomfattande inventering genomförs. Jag delar naturvårdsverkets uppfattning och vill betona att en sådan inventering är nödvändig för arbetet att bevara värdefulla naturtyper, fauna och flora i odlingslandskapet, liksom dess kulturvärden.

För att behålla ett mångformigt odlingslandskap krävs insatser av olika slag. Helt avgörande är hur den vardagliga skötseln av jordbruksmarken är utformad. Synpunkter på jordbruket och naturvärden har jag redovisat i avsnitt 3.2 och i avsnitt 3.3.2.

Jag vill här också erinra om de möjligheter som finns sedan den 1 juli 1986 att till enskilda jordbruksföretag lämna ekonomiskt stöd till vård av värdefulla naturtyper i odlingslandskapet, s. k. NOLA-stöd. Naturvårdsverket har givit ut allmänna råd för verksamheten. Enligt vad jag har erfarit har denna stödform mottagits mycket positivt av myndigheter, organisationer och brukare. I de fall kontakter har tagits med kommuner om ekonomisk och organisatorisk medverkan har reaktionerna genomgående varit positiva. Jag anser att denna form av stöd är enkel och effektiv för skyddet och vården av värdefulla naturtyper i odlingslandskapet. Anslaget kan också få en goodwill-effekt för myndigheternas naturvårdsarbete i bygderna samt, i kombination med andra arbetsuppgifter, medverka till ökad sysselsättning i glesbygder. Jag anser därför att det är mycket angeläget att verksamheten fortsätter.

Ett stort antal skyddsvärda markområden i odlingslandskapet kommer

inte att kunna skyddas på ett tillfredsställande sätt enbart genom nu beskrivna åtgärder. Sådana områden bör i stället säkerställas som naturreservat. Eftersom förändringen i odlingslandskapet går mycket snabbt efter upphörd hävd, bl. a. försvinner vissa växtarter efter kort tid, är det enligt min mening angeläget att resurser avdelas för att säkerställa de mest värdefulla områdena, i första hand naturliga betes- och slättermarker.

För vård och förvaltning av naturvårdsobjekten, dvs. nationalparker, naturreservat m. m., finns ett särskilt anslag. Anslaget används även för att bekosta fjällnheten i Jokkmokk, bemanningen av vissa utsjöplatser, verksamheten med vapenfria tjänstepliktiga och det statliga ledsystemet i fjällen. Betydande vårdinsatser inom naturvårdsobjekten har också kunnat göras genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder, främst beredskapsarbeten. Fr. o. m. budgetåret 1984/85 har skett en omläggning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna, vilket har inneburit en kraftig minskning av beredskapsarbetena. Detta har drabbat naturvården mycket hårt, framför allt vården av naturvårdsobjekt. Med hänsyn härtill gav regeringen i januari 1986 ett uppdrag till en särskild utredare att genomföra en översyn av naturvårdsförvaltningen. Utredarens betänkande överlämnades till regeringen i augusti 1986. I det följande (avsnittet 3.5, Översyn av naturvårdsförvaltningen) redovisar jag mina ställningstaganden till betänkandet. Avslutningsvis vill jag erinra om min tidigare redovisade uppfattning, att man i arbetet med vården av naturvårdsobjekten bör beakta att särskilt odlingslandskapet ofta inrymmer både natur- och kulturvården.

3.3.2 Skydd och vård av hotade arter

Mitt ställningstagande: En rik och varierad fauna och flora bör bibehållas. Inom ramen för rimliga krav på hänsyn och resursinsatser bör de naturligt förekommande växt- och djurarterna bevaras i livskraftiga och reproducerande populationer.

Ett samordnat handlingsprogram för vård av hotade växt- och djurarter bör snarast utarbetas av naturvårdsverket.

Skälen för mitt ställningstagande: Förlusten av arter utgör ett hot mot jordens samlade genresurser, dvs. den ärftliga variationen. Detta är på lång sikt troligen ett av de största och allvarligaste miljöproblemen och samtidigt det mest underskattade.

Under de senaste 300 åren har i genomsnitt en djurart per år utrotats. Just nu hotas över 1 000 olika däggdjur, fåglar, kräldjur, groddjur och fiskar av utrotning. Hur många växtarter och hur många lägre djurarter som är på väg att försvinna vet vi inte mycket om, men för kärlväxter, dvs. blomväxter och ormbunksväxter, har siffror: 50 000 nämnts, dvs. en femtedel av det kända totala antalet. Mycket tyder på att arterna försvinner i en accelererande takt.

Alla arter lever i samklang med sin naturliga omgivning. När en livsmiljö förändras på något sätt, gynnas vissa arter och blir vanligare, andra går tillbaka eller försvinner helt. De flesta naturliga miljöförändringarna går

långsamt. Arterna kan då anpassa sig till de nya livsbetingelserna. På detta sätt har arter utvecklats och miljöer förändrats i ett ständigt växelspel, alltsedan liv uppstod på jorden.

Det är ofta svårt att peka ut en enda orsak till att en art går tillbaka eller försvinner. De ekologiska orsakssammanhangen är komplicerade och kunskapen om dem är begränsad. Ofta samverkar flera faktorer.

I Sverige är ca 400 högre växter hotade, varav ca 300 hör hemma i jordbrukslandskapet. Av dessa finns den största delen i eller i anslutning till kvarvarande oplöjda, ogödslade betes- och slåttermarker av olika slag. Dessa naturtyper, de s. k. naturliga gräsmarkerna, har under de senaste hundra åren minskat från ca 2 milj. ha till dagens i runda tal 50 000–100 000 ha. De kvarvarande ytornas kvalitet med hänsyn till de hotade arternas ståndortskrav försämras. Floravårdsinsatser är grundläggande även för faunan, då många djurarter är beroende av specifika, hotade värdväxter.

Kontroll av de hotade arternas status har inte bara betydelse genom att de möjliggör bevarandeåtgärder för just dessa arter. De hotade arterna fungerar nämligen också som indikatorer på tillståndet och förändringarna i miljön. Inte minst gäller detta olika grupper av ryggradslösa djur. Genom insatser på detta område kan dels större, smygande ekologiska störningar eller stressympton noteras i ett tidigare skede, dels kan hela ekosystem eller delar därav räddas eller bevaras.

Det är angeläget att trygga mångfalden. Den genetiska resurs som en art representerar är oersättlig. Ett centralt mål för vår miljöpolitik i vid mening är därför att säkerställa en naturmiljö som ger våra växt- och djurarter goda möjligheter att överleva.

Många av de biotoper och miljöer som *ingick* i det äldre kulturlandskapet, t. ex. ljunghedar, betesskogar, betade strandängar, hagar och slåttermarker, har under de senaste hundra åren minskat i areal eller försvunnit helt. Härigenom har en lång rad arter fått sina levnadsbetingelser starkt förändrade.

I en utpräglad jordbruksbygd, där i stort all mark är uppodlad, är faunan och floran utarmad. Av de akut hotade och sårbara arterna är några klart missgynnade av biotopförändringar till följd av att vissa miljöer i det äldre odlingslandskapet försvunnit. Sparade märkegravar, öppna diken, stengärdesgårdar, häckar, åkerholmar m. m. har en avgörande betydelse för överlevnaden av åtskilliga arter i åkerlandskapet. Jordbrukets val av grödor, odlingsteknik, bekämpningsåtgärder etc. är också av stor betydelse för fauna och flora. Några djurarter som försvunnit på grund av biotopförändringar i odlingslandskapet är exempelvis vit stork, mellanspett och vaktel. Av hotade djurarter kan nämnas hasselmus, lövgroda och kärrsnäppa. Växtarter som hotas att försvinna är bl. a. sådana som är beroende av vissa numera sällsynta naturtyper, såsom torrängar och heddar.

Dagens rationella skogsbruk leder till flera för djur- och växtliv negativa förändringar. Tidigare öppen mark beskogas. Variationsrika skogar ersätts med likåldriga och ensartade bestånd, vilket bl. a. medför att antalet bestånd som får åldras och bli biologiskt mogna blir mindre. Många av de gamla naturbetesmarkerna används inte längre för bete utan planteras igen med gran. Genom utdikning av våtmarker har tidigare öppen mark beskogats.

De nu nämnda förhållandena har, liksom den sparsamma förekomsten av åldrande och döende träd i rationellt skötta skogar, medfört försämrade levnadsbetingelser för många arter.

I stora delar av norra Sverige omförs stora arealer gammal granskog till tallkulturer. Detta påverkar artsammansättningen. Vissa arter gynnas och andra missgynnas. I de södra delarna av landet minskade bok- och ädellövskogsarealen kraftigt fram till början av 1970-talet, då särskild lagstiftning beslutades om skydd för bokskogen.

Av de i sen tid försvunna arterna har sannolikt svart stork, blåkråka och härfågel påverkats av skogsbruket. En del sällsynta djurarter såsom havs- och kungsörn, berguv, vitryggig hackspett, gråspett m. fl. hotas av vissa biotopförändrande åtgärder inom skogsbruket. Det finns även vissa växtarter som är hotade av skogsbruket. Bland dessa kan nämnas skuggbräken, långskägg, niprör och brandnäva.

Utsläpp av föroreningar från olika industrier samt användningen av kemiska bekämpningsmedel i jordbruket har medfört att en stor del av faunan har utsatts för gifter som för åtskilliga arter kraftigt försämrat reproduktionen. I en del fall har gifterna orsakat sjukdom eller varit direkt dödliga. Det ökade kvävenedfallet från atmosfären innebär ett hot mot växtarter framförallt arter i vissa näringsfattiga miljöer.

Utterns snabba tillbakagång kan åtminstone delvis hänga samman med förgiftning och förorening av vattendrag. Östersjön är allvarligt förgiftad av kvicksilver, PCB och DDT, vilket bl. a. har drabbat gråsäl och vikare. Havsörnens reproduktion är starkt nedsatt och sillgrisslan har drabbats av äggskalsförtunning. Pilgrimsfalken är akut hotad och riskerar att utrotas om inte insatta stödåtgärder fortsätter.

Användningen av s. k. herbicider för kemisk ogräsbekämpning i jordbruket har lett till att åkermarkernas ogräsflora med tillhörande insektsfauna successivt har utarmats. Den fågelart som drabbats hårdast är raphhönan, som numera är försvunnen från en stor del av sitt svenska utbredningsområde.

Målen för det fortsatta arbetet inom fauna- och floravården bör vara att bibehålla en rik och varierad fauna och flora, att inom ramen för rimliga krav på hänsyn och resursinsatser bevara de naturligt förekommande växt- och djurarterna i livskraftiga och reproducerande populationer i naturen.

Jag har tidigare i avsnitt 3.2 och 3.3.1 även berört det fortsatta arbetet med att bevara hotade arter. Arter och naturtyper kan inte bevaras enbart genom att natur skyddas som naturreservat eller motsvarande. Det är nödvändigt att en allmän varsamhet och hänsyn visas vid användningen av våra naturresurser. Ett av de viktigaste instrumenten för en effektiv fauna- och floravård är hänsynstagande vid den fysiska planeringen och vid olika former av markanvändning, såsom jordbruk, skogsbruk, vägdragning etc.

Problemen inom fauna- och floravårdsarbetet har mötts på flera olika sätt. Fridlysning har tillämpats i många år. Denna form har betydelse endast i de fall en art hotas på grund av störningar från människan. Djurskyddsområden har bildats till skydd för främst fågelfauna och sälar. De båda skyddsformerna naturreservat och nationalparker har också inneburit skydd för många hotade arter. Dessa instrument är värdefulla och bör utnyttjas även i fortsättningen.

Särskilda åtgärder – räddningsaktioner – har vidtagits för några av de mest akuta fallen. De mest uppmärksammade exemplen är insatserna för att återupprätta stammarna av berguv, havsörn, kungsörn och pilgrimsfalk. Andra projekt gäller de stora rovdjuren, fjällräv, utter, fjällgås, glada, vitryggig hackspett m. fl. Det mest uppmärksammade projektet för bevarande av hotade växtarter är Projekt Linné som startade för drygt tio år sedan. Projektet syftar till att samla in data om växtarters status och informera naturvårdsmyndigheterna om vilka arter som är hotade och hur dessa bör skyddas. Enligt min mening fordrar en framgångsrik fauna- och floravård insatser från såväl forskare, myndigheter, markägare och den ideella naturvården. Många värdefulla insatser har gjorts från den ideella naturvårdsrörelsens sida, insatser som verksamt har kompletterat samhällets åtgärder på området. På flera håll i landet pågår nu ett antal artbevarandeprojekt på ideell basis. För att dessa skall bli effektiva, krävs en viss samordning för vilken naturvårdsverket bör svara.

Eftersom kunskaperna om arternas miljökrav och levnadsvanor alltid måste vara utgångspunkten för varje handlingsprogram i artprojekt och kunskaperna i en del fall är bristfälliga, behövs en stark, målinriktad forskning avseende bevarandet av arterna och deras naturliga miljöer. Sådan forskning har bedrivits och bedrivs bl. a. inom ramen för anslaget Miljövårdsforskning, som administreras av naturvårdsverket.

Under senare år har insikten vuxit om behovet av målinriktade studier och åtgärder rörande de hotade och sällsynta arterna, samtidigt som nya tekniska förutsättningar har skapats för detta. Genom inrättandet av ett särskilt anslag till vård av hotade arter har regeringen underlättat systematiska och samordnade insatser.

Grundläggande för ett framgångsrikt artbevarandearbete är enligt min mening att ett särskilt handlingsprogram upprättas för vård av akut hotade, sällsynta och sårbara arter. Naturvårdsverket bör svara för att ett sådant tas fram. Ett viktigt led i detta arbete är de artdatabanker för flora och fauna som håller på att byggas upp av Sveriges lantbruksuniversitet, med anslag från statens naturvårdsverk, och som beräknas vara i full drift år 1989.

Jag har tidigare i min redogörelse omnämnt Sveriges deltagande i det internationella naturvårdssamarbetet. Detta arbete är till stor del inriktat på skyddet av hotade växt- och djurarter. Jag vill här betona vikten av att Sverige aktivt bidrar till att de internationella insatserna för flora och fauna blir framgångsrika.

För att möta behoven av resurser för vården av hotade arter har jag föreslagit regeringen att särskilda medel anvisas för detta ändamål även nästa budgetår. Jag återkommer till detta i det följande i samband med behandlingen av anslaget B 9. Vård av hotade arter m. m.

Mitt ställningstagande: Allemansrätten innebär att naturen är tillgänglig för alla. Naturvårdsverket och länsstyrelserna har en viktig roll när det gäller att skapa förutsättningar för människorna att utnyttja naturen. Kommuner och landsting bör ha ett särskilt ansvar för säkerställande av områden för friluftslivet samt driften av anläggningar för friluftslivets behov.

Skälen för mitt ställningstagande: Miljöpolitiken omfattar också omsorg om och åtgärder för det rörliga friluftslivet. Allemansrätten utgör den främsta tillgången för människors friluftsliv. Jag har i flera sammanhang, bl. a. i riksdagen, pekat på allemansrättens stora betydelse och hur viktigt det är att vi värnar om den. Jag vill här också erinra om att strandskyddet vid våra hav, insjöar och vattendrag gör det möjligt att låta stränderna vara tillgängliga för friluftslivet. De åtgärder som behövs för att medborgarna skall ha tillgång till naturen som en källa till rekreation är således en viktig del av naturvårdsarbetet.

Jag vill här kort beskriva det arbete som bedrivits och bedrivs för att förbättra villkoren för människornas friluftsliv. I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet fick länsstyrelserna möjlighet att utnyttja beredskapsmedel för arbete med naturvård och friluftsliv. De resurser som ställdes till förfogande användes bl. a. till att bygga vandringsleder, både fjälleder och vandringsleder i låglandsterräng.

I fjällen har markerade leder funnits länge. Under 1960-talet ökade fjällvandringen kraftigt, vilket resulterade i problem med skötsel och underhåll av lederna. År 1977 fick naturvårdsverket överta ansvaret för långfärdsleder av turistiskt intresse, det s. k. statliga ledsystemet i fjällen som omfattar sommar-, vinter- och skoterleder. Det regionala ansvaret har länsstyrelserna i Kopparbergs, Jämtlands och Västerbottens län. I Norrbotten har ett särskilt organ – fjällnheten – bildats gemensamt av naturvårdsverket och länsstyrelsen i Norrbottens län. Fjällnheten är lokaliserad till Jokkmokk. Totalt finns i de svenska fjällen 546 mil statliga leder, varav 196 mil utgör skoterleder. I anslutning till lederna finns ca 80 rastskydd, drygt 400 broar och 3 båtleder. I det statliga ledsystemet i fjällen ingår inte Svenska Turistföreningens (STF) fjällstationer, övernattningsstugor och passagerarbåtar. Statens satsningar på ledsystemet fortsätter. Jag har erfarit att chefen för industridepartementet i en proposition om särskilda regionalpolitiska insatser i Norrbottens län inom kort kommer att föreslå att särskilda medel anslås för bl. a. upprustning av det statliga ledsystemet i fjällen.

Som jag tidigare har nämnt, finns också ett system av vandringsleder nedanför fjällen. Dessa leder har i regel planerats och anlagts av länsstyrelserna. I första hand kommunerna men även ideella föreningar och företag är huvudmän för driften och underhållet av lederna. Den första vandringsleden i låglandsterräng var Sörmlandsleden, som stod klar år 1975. Sedan dess har ytterligare leder tillkommit, såsom t. ex. Skåneleden, Hallandsle-

den och Bergslagsleden. I dag finns det mer än 50 vandringsleder nedanför fjällområdet med en sammanlagd längd om drygt 600 mil. Sedan 1970-talet har även ett antal kanotleder anlagts. De mest kända är kanotlederna i Dalslands sjösystem.

Under 1960-talet ökade antalet fritidsbåtar kraftigt, framför allt i våra skärgårdar. Naturvårdsverket har under 1970- och 1980-talen lämnat betydande stöd till gästhamnar i syfte att minska nedskräpning och markförslitning. Till en del har satsningen lyckats men den har inte räckt till. Därför har naturvårdsverket även lämnat stöd till kommunalt skötta sophus med torrtoaletter ute i naturhamnarna. Kommuner och landsting har även själva låtit placera ut toaletter och sophus. Sådana s.k. sopmajor finns numera lite varstans i skärgårdarna samt vid de större sjöarna och kanalerna, och nedskräpningen har minskat väsentligt. Jag vill här betona att jag finner det angeläget att fortsatta resurser ställs till förfogande så att nuvarande ordning kan bibehållas i våra skärgårdar.

Överhuvudtaget har naturvårdsverkets bidrag till olika friluftsanläggningar varit omfattande sedan slutet av 1960-talet. Under tiden 1969–1983 uppgick de totala bidragen ur verkets anläggningsstöd till mer än 350 milj. kr. Större delen av bidragen har gått till stugbyar, campingplatser och fjällstugor, men även friluftsgårdar, motionscentraler och friluftsbad har fått bidrag.

Jag vill här erinra om fritidsfiskets betydelse för människornas friluftsliv. Ca 2 milj. svenskar fritidsfiskar åtminstone någon gång varje år och ungefär 700 000 av dem fiskar minst 10 gånger om året. Sedan handredskapsfisket blev fritt år 1985 längs hela ostkusten och i de större sjöarna, har betydande områden blivit tillgängliga för fritidsfiske.

I detta sammanhang vill jag också erinra om de mycket betydelsefulla insatser som de ideella organisationerna har gjort för att främja friluftslivet. Ibland har gjorts banbrytande gärningar, såsom t. ex. STF:s "öppnande" av fjällvärlden i början av seklet.

Intresset för friluftsliv har vuxit till följd av mera fritid och ett ökat tätortsboende. Allt fler människor i vårt land utnyttjar i dag sin fritid till friluftsliv och rekreation i olika former. Behovet av rekreationsområden, inte minst av allemansrättsligt tillgängliga områden, har därmed också ökat. Det är därför angeläget att på olika sätt bredda och utveckla denna del av fritidsutbudet genom att mark- och vattenområden för friluftsliv säkerställs, skyddas och vårdas samt görs bättre tillgängliga för allmänheten. Förutsättningarna för detta är i vårt land unika. Omväxlande natur, god miljö samt stora natur- och kulturvärden ger oss möjligheter att erbjuda människorna ett rikt och varierat fritidsutbud. Genom särskilda åtgärder inom naturvårdslagstiftningens ram har också ovärderliga naturområden tagits undan och skyddats mot exploatering och bebyggelse.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna har haft och har en viktig roll när det gäller att skapa förutsättningar för människorna att nyttja naturen. Detta arbete bör naturvårdsmyndigheterna självfallet fortsätta med.

Eftersom det stora flertalet av Sveriges medborgare bor i stora städer eller andra tätorter, har tillgången på lämpliga naturområden för rekreation blivit alltmer betydelsefull. Jag vill erinra om vad som anges i 2 § natur-

vårdslagen, nämligen att naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Jag vill vidare erinra om att naturvårdslagen i samband med tillkomsten av den nya planlagstiftningen har ändrats så att kommunerna har rätt att själva bilda naturreservat och naturvårdsområden för i första hand det tätortsnära friluftslivets intressen. Detta kan ses som en markering av att kommuner och landsting bör ha ett särskilt ansvar för säkerställandet av områden för friluftslivet samt driften av anläggningar för friluftslivets behov.

Naturvårdsverket har under årens lopp skaffat sig stora kunskaper om hur vi på bästa sätt kan skydda närmiljön mot ogynnsamma förändringar. Genom lagstiftning om hänsynsregler i jord- och skogsbruket kan friluftslivets behov beaktas i dessa näringar. Skogsstyrelsen utarbetar tillsammans med naturvårdsverket råd om utformningen av skogsbruk i tätortsnära områden och i skärgårdsområden som skall tillgodose bl. a. friluftslivets intressen.

Genom PBL blir kommunala översiktsplaner över mark- och vattenanvändningen obligatoriska. Översiktsplanerna ger bl. a. bättre förutsättningar för en belysning av konflikter mellan exploateringsintressena och naturvården. Inför den planering i kommunerna som PBL medför skall naturvårdsverket och länsstyrelserna medverka till information och utbildning om friluftslivets behov.

De reformer som jag nu har talat om ger stora möjligheter för naturvården och friluftslivet att flytta fram sina positioner i samhällsplaneringen.

Det är en viktig uppgift för naturvårdsverket och länsstyrelserna att informera om och därmed stimulera till besök i de skyddade områdena. Stora insatser görs i detta avseende. Ett aktuellt exempel är den kampanj, Nära till naturen, som naturvårdsverket genomför under år 1988 i samarbete med ett antal myndigheter, bildningsförbund, folkrörelser och organisationer samt näringslivet. Kampanjen syftar till att sprida kunskap om den svenska naturen och våra naturreservat och att entusiasmera människor att ge sig ut i naturen. Ett annat syfte är att skapa förstäelse för hur viktigt det är att vi på olika sätt vårdar vår natur och bevarar den till kommande generationer. I detta sammanhang vill jag också nämna de värdefulla insatser som stiftelsen Håll Sverige Rent genomför, i första hand genom kampanjer mot nedskräpningen men även genom att bl. a. främja återvinning av olika konsumentförpackningar.

Sammanfattningsvis vill jag säga att friluftslivet bör främjas t. ex. genom kommunal planering, säkerställande av mark, hänsynstagande av dem som bedriver de areella näringarna, genom de ideella organisationernas arbete och genom en ökad information om alla de möjligheter till friluftsliv som den rika svenska naturen erbjuder.

3.4 Utvidgning av vissa nationalparker, m. m.

Jag tar i det följande upp en framställning från statens naturvårdsverk om att dels utvidga nationalparkerna Ängsö, Blå Jungfrun och Gotska Sandön till att omfatta omgivande vattenområden, dels utvidga Sånfjällets natio-

nationalpark. Jag behandlar också en framställning från naturvårdsverket om medgivande till intrång i Stora Sjöfallets nationalpark med anledning av en planerad turistanläggning vid Vietas.

Prop. 1987/88:85

3.4.1 Nationalparkerna Ängsö, Blå Jungfrun och Gotska Sandön

Mitt förslag: Nationalparkerna Ängsö, Blå Jungfrun och Gotska Sandön utvidgas till att omfatta omgivande vattenområden.

Naturvårdsverkets förslag: Ängsö nationalpark avsattes år 1909 i syfte att bevara ett äldre odlingslandskap i väsentligen oförändrat skick. I beslutet anges att nationalparken omfattar ön Ängsö. Ängsö utgjorde en del av statens fastigheter Väringsö 1:1 och 2:1 i Norrtälje kommun. Den 1 juli 1976 överfördes Ängsö nationalpark från domänfonden till naturvårdsfonden. Fastigheternas vattenområden ingick inte i nationalparken och var alljämt bokförda på domänfonden. Efter framställning från statens naturvårdsverk förordnade regeringen att de till fastigheterna Väringsö 1:1 och 2:1 i Norrtälje kommun hörande vattenområdena utanför Ängsö skulle, inklusive holmar och skär, överföras från domänfonden till naturvårdsfonden. År 1980 avstyckades Ängsö från Väringsö 1:1 och 2:1 och nationalparksfastigheten Väringsö 1:3 bildades inkl. ett vattenområde om 120 ha, vilket område formellt inte ingår i nationalparken. Enligt naturvårdsverket finns behov av att reglera allmänhetens tillträde till viss del av omgivande vattenområde.

Blå Jungfrun avsattes som nationalpark år 1926 i syfte att bevara ön i dess naturliga tillstånd. Nationalparken omfattar endast ön, som ingår i fastigheten Jungfrun 1:1 i Oskarshamns kommun. Det till fastigheten hörande vattenområdet ingår formellt inte i nationalparken.

En del av Gotska Sandön avsattes som nationalpark år 1910. År 1963 utvidgades nationalparken till att omfatta praktiskt taget hela Gotska Sandön, som utgörs av fastigheten Gotska Sandön 1:1 i Gotlands kommun. Det till fastigheten hörande vattenområdet ingår formellt inte i nationalparken. I nationalparken ingår inte kyrkogårdsfastigheten Gotska Sandön 1:2, omfattande 516 m².

Även vad gäller Blå Jungfruns och Gotska Sandöns nationalparker anser naturvårdsverket att det finns behov av att reglera bl. a. allmänhetens tillträde till vissa delar av omgivande vattenområden. Verket anser att det till statens fastigheter hörande enskilda vattenområdet enligt lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde bör ingå i dessa båda nationalparker. För Blå Jungfrun berör förslaget ett vattenområde med 300 meters bredd runt ön. För Gotska Sandön föreslås gränsen på vissa sträckor följa tre meters djupkurva på mer än 300 meters avstånd från strandlinjen. Statens naturvårdsverk föreslår således att de tre nationalparkerna får utvidgas med de till nationalparksfastigheterna tillhörande vattenområdena.

Remissinstanserna: Efter remiss har yttranden över förslaget att utvidga

Ängsö nationalpark avgetts av fiskeristyrelsen, domänverket, statens lantmäteriverk, länsstyrelsen i Stockholms län, Norrtälje kommun, Svenska naturskyddsföreningen och Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund. Remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot den föreslagna utvidgningen. Fiskeristyrelsen förutsätter att naturvårdsverket samråder med fiskenämden i Stockholms län, innan villkoren för fisket i vattenområdet fastställs. Domänverket anser att fiske, som nu är tillåtet inom det aktuella vattenområdet med undantag för ett fågelskyddsområde med tillträdesförbud, även i fortsättningen bör vara tillåtet. Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund har anfört liknande synpunkter.

Efter remiss av förslagen att utvidga Blå Jungfruns och Gotska Sandöns nationalparker har yttranden avgetts av fiskeristyrelsen, statens lantmäteriverk, länsstyrelserna i Kalmar resp. Gotlands län, Svenska naturskyddsföreningen och Oskarshamns kommun resp. Gotlands kommun.

Förslaget till att utvidga Blå Jungfruns nationalpark tillstyrks av samtliga remissinstanser.

Vad gäller Gotska Sandöns nationalpark tillstyrker flertalet remissinstanser eller lämnar förslaget utan erinran. Statens lantmäteriverk har dock anfört bl. a. följande. Utanför Gotska Sandön är bottenförhållandena sådana att gränsen för det enskilda vattenområdet på något ställe kommer att gå utanför 300-metersavståndet. Enligt vad som upplysts är bottendjupen i öns närhet inte heller stabila. På grund av vattenrörelserna kan således kurvan för tremetersdjupet flyttas inom en i sammanhanget över-skådlig tid. Om nationalparken anpassas till fastighetsgränsen som i detta fall utgörs av en svårdefinierad linje mot det allmänna vattenområdet - vilket dessutom kan tänkas flytta sig från tid till annan - synes onödiga problem uppstå för sjöfarten. Vid Gotska Sandön syns det därför vara att föredra en gräns för nationalparken som går på ett större avstånd än 300 meter från land. Hur långt utanför den bör gå får bli beroende av bl. a. bottenförhållandena, men den bör i det fallet dras med ett konstant avstånd från land. Gotlands kommun avstyrker den föreslagna utvidgningen. Kommunen anser att de skyddsåtgärder som föreslås redan kan upprätthållas med gällande lagstiftning. Om eventuella inskränkningar i allemansrätten behöver införas, bör detta föregås av en allsidig prövning, vilken lämpligen sker genom planläggning enligt byggnadslagstiftningen.

Skälen för mitt förslag: För egen del anser jag i likhet med remissinstanserna att det finns praktiska fördelar att låta nationalparkerna Ängsö och Blå Jungfrun överensstamma med den rådande fastighetsindelningen, så att även de till fastigheterna hörande vattenområdena omfattas av nationalparksbestämmelserna. Det kan också finnas behov av att reglera viss verksamhet, bl. a. allmänhetens tillträde till vattenområdet närmast öarna.

När det gäller den föreslagna utvidgningen av Gotska Sandön har flertalet remissinstanser tillstyrkt en sådan. Gotlands kommun har avstyrkt utvidgning av gränsen och lantmäteriverket har haft synpunkter på hur gränsen skall dras i vattenområdet utanför nationalparken.

För egen del anser jag att förhållandena i vattenområdet runt Gotska Sandön kan behöva regleras. Gotska Sandöns vattenområden hyser naturvetenskapliga värden. I likhet med naturvårdsverket och det stora flertalet

remissinstanser anser jag därför att det finns behov av att låta även det omgivande vattenområdet runt Gotska Sandön ingå i nationalparken. Vad gäller avgränsningen i vattnet anser jag att det inte finns skäl att låta nationalparken omfatta något annat vattenområde än vad som hänförs till berörd fastighet enligt lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

3.4.2 Sånfjällets nationalpark

Mitt förslag: Sånfjällets nationalpark utvidgas med omgivande mark som är upptagen på naturvårdsfonden.

Naturvårdsverkets förslag: Sånfjällets nationalpark avsattes år 1909 i syfte att bevara ett skogs- och fjällområde i de södra fjälltrakterna i dess naturliga tillstånd. Nationalparken omfattar ca 2 700 ha och är belägen på Sånfjällets östra sida. Sedan år 1980 har naturvårdsverket i samråd med länsstyrelsen i Jämtlands län verkat för inköp av mark i området i avsikt att hela Sånfjället skall kunna avsättas som nationalpark. Hittills har ca 7 800 ha förvärvats. Det återstår nu två enskilt ägda områden som på sikt bör införlivas med nationalparken. Dels gäller det ett triangelformat område om ca 450 ha ovanför Nysättern på västra sidan, dels ett område om ca 500 ha sydväst om Nyvallens fåbod norr om den befintliga nationalparken. Dessa två områden avses bli avsatta som Nysätterns resp. Nyvallens naturreservat i avvaktan på att staten genom avtal köpt in dem så att de i en framtid kan ingå i nationalparken.

Sånfjället är ett isolerat fjällmassiv med fem toppar som når över 1 000 m. Den högsta når upp till 1 277 m. På sluttningarna finns välutbildade rännor, bildade av inlandsisens avsmältning. Området är viltrikt. De vandringsleder som redan finns skall kompletteras. Det är enligt naturvårdsverkets mening starkt befogat att utvidga nationalparken med hittills inköpta områden och på sikt även med de två naturreservat som länsstyrelsen avser besluta om.

Statens naturvårdsverk hemställer att Sånfjället utvidgas med den mark staten har förvärvat och på sikt även med de föreslagna naturreservaten Nysättern och Nyvallen.

Remissinstanserna: Efter remiss har yttranden över förslaget att utvidga Sånfjällets nationalpark avgetts av kammarkollegiet, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, domänverket, länsstyrelsen i Jämtlands län, Sveriges lantbruksuniversitet, Härjedalens kommun, Friluftsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska samernas riksförbund och Svenska turistföreningen. Därutöver har en skrivelse inkommit från Mittådalens sameby.

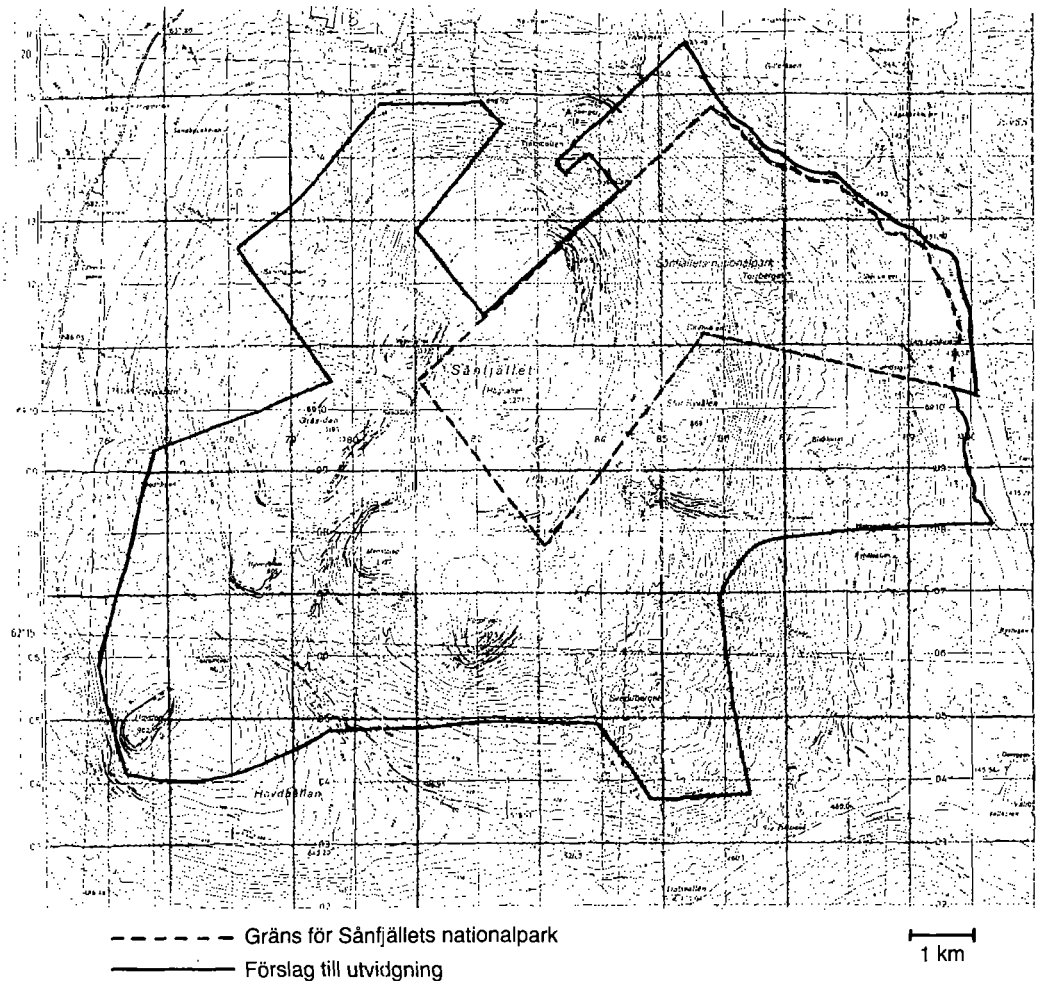
Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. Länsstyrelsen anför dock bl. a. att det kan synas olämpligt att "blanda" nationalparken med de två föreslagna naturreservaten. Orsaken härtill är att reservaten utgörs av ett flertal enskilda fastigheter, där starka önskemål finns att behålla äganderätten och framför allt möjligheten att bedriva jakt.

På lång sikt bör dock huvuddelen av reservaten kunna överföras till nationalparken.

Prop. 1987/88:85

Skälen för mitt förslag: Naturvårdsverkets förslag att utvidga Sånfjällets nationalpark med de områden som staten numera förvärvat samt vissa områden som överförts från domänfonden till naturvårdsfonden har inte mött någon erinran av remissinstanserna. Eftersom det är ovisst när de två områdena blir förvärvade som staten ännu inte har inköpt och som på sikt avses ingå i nationalparken, bör de enligt min mening inte nu omfattas av en utvidgning av nationalparken. I övrigt anser jag att den föreslagna utvidgningen bör få ske. Mitt förslag till utvidgning av Sånfjällets nationalpark framgår av kartan i figur 3.1.

Figur 3.1 Karta över Sånfjället



Allmänt kartmateriel från Lantmäteriverket. Medgivande 87.0209.
Godkänd ur sekretessynpunkt. Lantmäteriverket 1987-11-16.

Mitt förslag: En turistanläggning medges i anslutning till statens vattenfallsverks bebyggelseområde vid Vietas i Stora Sjöfallets nationalpark.

Naturvårdsverkets förslag: Stora Sjöfallets nationalpark avsattes genom riksdagsbeslut år 1909 i syfte att bevara ett högnordiskt fjällandskap i dess naturliga tillstånd. Nationalparken är belägen kring Stora Lule älvs övre lopp. Intrång i nationalparken har av riksdagen medgivits vid flera tillfällen, senast år 1980 (prop. 1980/81:19, JoU 11, rskr. 48). Riksdagen bemyndigade då regeringen att medge det intrång i nationalparken som föranledes av en tredje tillloppstunnel till Vietas kraftstation.

Den nuvarande bebyggelsen i nationalparken vid Vietas tillkom på grund av statens vattenfallsverks utbyggnad av Vietas kraftstation på 1960-talet och tillhörande tunnelbygge på 1980-talet. Vattenfall har delvis avvecklat sin verksamhet i Vietas. En områdesplan upprättades och antogs av Gällivare kommunfullmäktige år 1981. I denna plan föreslås att en befintlig anläggning för turism behålls och att ytterligare utbyggnad görs med hotell/vandrarhem, stugby, husvagnsparkering, tältplats samt eventuell upprustning av ett befintligt servicchus. Kort- och långtidsparkering avses anordnas. Gällivare kommun upprättade härefter efter överenskommelse med statens naturvårdsverk ett förslag till dispositionsplan över Vietasområdet. Avsikten är att efter det att Vattenfalls bygnadsverksamhet i stort sett har lämnat Vietasområdet skall området disponeras som bl. a. turistanläggning. Förslaget till dispositionsplan avgränsades från Lappviken i öster med bl. a. STF:s nuvarande båtplats till Sjöfallsuddens naturrastplats i väster. Planen syftar till att få till stånd en permanent turistanläggning i Vietas. Naturvårdsverket och länsstyrelsen i Norrbottens län anförde i yttrande över planen att man fränsett några detaljfrågor inte hade något att erinra mot planförslagets utformning.

Naturvårdsverket har hemställt om regeringens bemyndigande att medge att en permanent turistanläggning får uppföras vid Vietas. Verket anser, med hänsyn till den exploatering av området som skett i samband med vattenkraftsutbyggnaden och att det faktiskt under lång tid bedrivits turistic verksamhet i Vietas, att en permanent turistanläggning väl låter sig förenas med naturvårdens intressen.

Remissinstanserna: Efter remiss har yttranden över naturvårdsverkets framställning avgetts av lantbruksstyrelsen, statens vattenfallsverk, länsstyrelsen i Norrbottens län, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska samernas riksförbund och Sveriges Turistråd. Alla instanser har förklarat sig inte ha något att erinra mot en permanent turistanläggning i Vietas. Vissa detaljsynpunkter har framförts av lantbruksstyrelsen, Svenska naturskyddsföreningen och Svenska samernas riksförbund beträffande förslaget till dispositionsplan för området. Svenska naturskyddsföreningen har framfört synpunkter på utbyggnaden av vägar, urskogsobjektet Vietas, Vattenfalls informationsanläggning, biltrafiken och anläggningar för den-

samma samt på skotertrafiken inom området. Lantbruksstyrelsen och Svenska samernas riksförbund har framfört vissa synpunkter beträffande placering av naturrum och husvagnar.

Skälen för mitt förslag: Förslaget om intrång i Stora Sjöfallets nationalpark har i princip tillstyrkts av remissinstanserna. Med hänsyn till den exploatering av området som redan har skett på grund av vattenkraftsutbyggnaden och då den planerade verksamheten låter sig förenas med naturvårdens intressen, anser jag för min del att det begärda intrånget bör få ske. Några remissinstanser har framfört synpunkter i detaljfrågor beträffande den föreslagna dispositonsplanen. Detta är frågor som bör behandlas i samband med plangenomförandet, och jag förutsätter att berörda intressenter får framföra sina synpunkter i detta sammanhang.

3.5 Översyn av naturvårdsförvaltningen

3.5.1 Inledning

Jag tar nu upp den särskilda översyn av naturvårdsförvaltningens organisation och funktion som gjordes under år 1986 av en särskild utredare och som redovisas i betänkandet (Ds Jo 1986:4) Våra naturvårdsobjekt. Förvaltning, skötsel, ekonomi.

I det följande redovisar jag för riksdagens kännedom översiktligt betänkandet liksom vissa i detta upptagna förslag samt mina ställningstaganden till dessa.

I betänkandet föreslås en effektivisering av naturvårdsförvaltningen vad gäller administration och ansvarsfördelning samt ekonomisk planering och redovisning. Vidare lämnas förslag till ett utvidgat kommunalt och landstingskommunalt engagemang i naturvårdsförvaltningen, vissa omprioriteringar, alternativa finansieringskällor, beredskapsarbeten för naturvård, ideella organisationers medverkan i naturvårdsförvaltningen, m. m. Under utredningsarbetet har utredaren också uppmärksammat problemen kring bevarandet av odlingslandskapet. Vissa principförslag läggs fram i dessa frågor.

En sammanfattning av betänkandet finns i **bilaga 3.1**. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i **bilaga 3.2**. En sammanställning över remissyttrandena har upprättats inom miljö- och energidepartementet och finns tillgänglig där (ME/Jo 1863/86).

Av direktiven till den särskilda översynen framgår bl. a. att betydande arealer avsatts som nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden eller djurskyddsområden. Mer än 2 milj. ha har sålunda hittills skyddats genom förordnanden enligt naturvårdslagen. De skyddade områdena fordrar en kontinuerlig vård och förvaltning. Medel för detta ställs till förfogande dels genom anslaget Vård av naturreservat m. m., dels genom arbetsmarknadspolitiska insatser, främst beredskapsarbeten. Anslagen till beredskapsarbeten har minskat kraftigt under senare år. Statens naturvårdsverk samt länsstyrelserna i Malmöhus, Hallands och Västerbottens län har i skrivelser år 1985 till regeringen behandlat konsekvenserna på naturvår-

dens område av den förändrade tilldelningen av medel för beredskapsarbeten.

Revisionskontoren vid skogsstyrelsen och riksförsäkringsverket har under år 1985 genomfört en revision av vården och förvaltningen av naturvårdsobjekt. Vissa åtgärder och utredningar föreslås för att effektivisera naturvårdsförvaltningen.

Det är bl. a. mot denna bakgrund som den särskilde utredaren tillkallades med uppdrag att se över naturvårdsförvaltningens organisation m. m. Utredarens förslag syftar till en effektivare vård med oförändrade resurser. Utanför uppdraget har utredaren också lämnat vissa förslag till landskapsvårdande åtgärder i odlingslandskapet.

De förslag som lämnas i betänkandet får i sina huvuddrag ett positivt bemötande av remissinstanserna. Åtskilliga remissinstanser påpekar dock att förslagen inte tillgodoser det resursbehov som krävs för att klara vården av naturvårdsobjekten. I stort sett alla remissinstanser ställer sig bakom förslaget att åtgärder måste vidtas för att bibehålla det öppna odlingslandskapet. Flera instanser är emellertid starkt kritiska till utredningens förslag att finansiera åtgärderna genom höjning av miljöavgifterna på gödselmedel och bekämpningsmedel.

Jag vill redan här anmäla att jag delar flertalet remissinstansers uppfattning att utredningsförslaget kan läggas till grund för åtgärder i syfte att effektivisera naturvårdsförvaltningen. Dessa åtgärder bör genomföras inom befintlig resursram.

3.5.2 Den centrala och regionala administrationen

Mitt ställningstagande: Naturvårdsverket bör som central förvaltningsmyndighet även i fortsättningen ha ansvaret för samordningen av naturvårdsförvaltningen i hela landet. Länsstyrelsen är regional naturvårdsförvaltningsmyndighet och bör även i fortsättningen ha ansvaret för naturvårdsförvaltningen i länet.

Länsstyrelsen bör till förvaltare av naturvårdsobjekt utse den som med hänsyn till kompetens samt från naturvårdssynpunkt och av ekonomiska eller andra skäl bedöms som mest lämplig för ändamålet. Jag kommer att föreslå regeringen att nuvarande föreskrift i 3 § naturvårdsförordningen att vissa uppräknade myndigheter och organ i första hand skall utses som förvaltare bör utgå.

Utredarens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker utredarens förslag.

Skälen för mitt ställningstagande: Jag biträder utredarens uppfattning att statens naturvårdsverk som central förvaltningsmyndighet även i fortsättningen bör ha ansvaret för samordningen av naturvårdsförvaltningen i landet. Likaså bör länsstyrelsen såsom regional naturvårdsmyndighet lik-

som f. n. ha ansvaret för naturvårdsförvaltningen i länet. Länsstyrelsen, som är regionalt ansvarig för säkerställande av värdefull natur, bör ha goda möjligheter att ansvara för den regionala förvaltningen av de förvärvade objekten. Dessutom ansvarar länsstyrelsen för den regionala planeringen i stort rörande bl. a. naturvård och friluftsliv, vilket bör ge förutsättningar för en samordning och effektivisering av olika insatser. Detta gäller inte minst frågor som rör kulturmiljövärden i odlingslandskapet. Ytterligare vill jag framhålla den stora fördel som ligger i den samordning mellan den ordinarie naturvårdsverksamheten och planeringen av beredskapsarbeten som kan ske på länsstyrelsenivå.

Det är länsstyrelsen som har att prioritera de områden som bör avsättas som naturreservat och också ta ställning till målen med de olika reservaten. Länsstyrelsen beslutar också om skötselplaner för reservaten och ser till att det finns balans mellan säkerställande och resurser för skötseln. På detta sätt får länsstyrelsen en betydande kunskap om reservaten, som gör den lämplig att vara regional förvaltningsmyndighet.

Naturvårdsförvaltningen av de enskilda objekten bör i de flesta fall kunna överlåtas på andra organ. För närvarande gäller i regel att förvaltningen av naturvårdsobjekten sker genom skogsvårdsstyrelsen eller domänverket. Utredningen har föreslagit, att denna särställning tas bort så att även andra organisationer kan utses till förvaltare av naturvårdsobjekt.

Jag vill betona att den grundläggande principen för val av en förvaltare bör vara att den bör utses som har de bästa kunskaperna och övriga förutsättningar för en långsiktigt ändamålsenlig förvaltning samtidigt som kostnaderna för förvaltningen hålls så låga som möjligt. Detta innebär sålunda att andra statliga myndigheter, kommuner, stiftelser eller företag bör kunna utses till förvaltare av naturvårdsobjekt. En förutsättning är att de har kompetens och resurser för detta. I vissa fall bör även ideella organisationer och enskilda markägare som uppfyller dessa krav kunna få ansvaret för förvaltningen av naturvårdsobjekt eller åta sig enskilda arbeten på uppdrag av naturvårdsförvaltaren. Enligt min uppfattning bör detta kunna effektivisera förvaltningsarbetet samt ge värdefulla effekter för samsamheten i glesbygder. Länsstyrelsen och naturvårdsförvaltaren bör i varje enskilt fall pröva möjligheten att lägga ut sådana arbeten på andra.

Länsstyrelsen bör sålunda utse den till förvaltare av naturvårdsobjekt som med hänsyn till kompetens samt från naturvårdssynpunkt och av ekonomiska eller andra skäl bedöms som mest lämplig för ändamålet. I konsekvens härmed avser jag att föreslå regeringen att föreskriften i 3 § naturvårdsförordningen att vissa uppräknade myndigheter och organ i första hand skall utses som förvaltare bör utgå.

Mitt ställningstagande: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med riksrevisionsverket se över formerna för den ekonomiska planeringen och redovisningen av medlen för vård och förvaltning av naturvårdsobjekt.

Länsstyrelsen – och inte som nu naturvårdsverket – bör vara prövande myndighet beträffande statsbidrag ur vårdanslaget till kommuner, stiftelser m. fl. samt för landskapsvård.

Utredarens förslag: Överensstämmer med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker utredarens förslag.

Skälen för mitt ställningstagande: Från anslaget Vård av naturreservat m.m. kan beviljas medel för naturvårdsförvaltningen. Naturvårdsverket fördelar medlen. Naturvårdsverket har inför budgetåret 1986/87 infört en enkel anslagmodell, som medger att länsstyrelserna inom givna ramar kan göra en egen prioritering av vårdinsatserna. Den genomförda ändringen har utredaren funnit vara ett viktigt steg för att minska den centrala detaljstyrningen av vårdanslaget. En sådan enkel modell för anslagsframställningen förutsätter dock att redovisningen av medelsanvändningen utformas så att prioriterings- och budgetarbetet blir effektivt. Naturvårdsverket och riksrevisionsverket bör gemensamt se över formerna för det ekonomiadministrativa informationssystemet m.m. Jag återkommer senare till regeringen med förslag till det uppdrag som behövs för ändamålet. Det är därvid angeläget att en samordning sker med den översyn av naturvårdsverkets organisation som jag tidigare har aviserat.

Naturvårdsverket beviljar statsbidrag ur anslaget Vård av naturreservat m.m. till kommuner, stiftelser m.fl. för förvaltning av naturvårdsobjekt samt till landskapsvård. Jag ser inga avgörande skäl till att ansökningar om bidrag i fortsättningen skall behöva behandlas av en central myndighet. Frågan om sådana statsbidrag bör i stället prövas av länsstyrelsen i enlighet med generella föreskrifter från naturvårdsverket. Genom dessa åtgärder får länsstyrelsen även ett utvidgat och mera preciserat ansvar för naturvårdsförvaltningen.

3.5.4 Kommunernas ansvar

Mitt ställningstagande: Länsstyrelserna bör kunna ta upp förhandlingar med kommuner eller landsting om ansvaret för naturvårdsförvaltningen och kostnadsansvaret för förvaltningen av enskilda naturvårdsobjekt.

Utredarens förslag: Överensstämmer i sak väsentligen med mitt ställningstagande. På vissa punkter vill utredaren gå längre. Utredaren har

bl. a. föreslagit att vissa angivna principer för fördelningen av förvaltnings- och kostnadsansvaret för naturvårdsobjekten bör författningsregleras.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har i allmänhet tillstyrkt eller har ingen erinran mot utredarens förslag. Några remissinstanser, däribland landstingsförbundet och kommunförbundet avvisar förslaget i fråga om en författningsreglerad ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

Skälen för mitt ställningstagande: Naturvårdsförvaltningen har av tradition ansetts vara en huvudsakligen statlig angelägenhet. En av orsakerna till detta har varit att staten har haft det huvudsakliga ekonomiska ansvaret för tillkomsten av naturvårdsobjekten och en annan att länsstyrelsen har varit beslutande myndighet. Som en följd av detta har även frågor som normalt ligger inom den primärkommunala/landstingskommunala sektorn, såsom friluftsliv m.m., blivit en statlig angelägenhet inom många av naturvårdsobjekten. Enligt 2 § naturvårdslagen är naturvården emellertid en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Av detta följer att även kommunerna har ett kostnadsansvar för naturvårdsarbetet. Kommunerna har genom PBL och följdändringar på grund av denna i naturvårdslagen givits möjligheten att inrätta kommunala naturreservat och naturvårdsområden. Kommunerna tar då samtidigt också på sig ansvaret för kostnaderna för sådana kommunala objekt. Ansvarsfördelningen är här reglerad i naturvårdslagstiftningen. Även för andra objekt kan det vara aktuellt att kommunerna eller landstingen tar på sig vissa kostnader för förvaltningen. Detta bör komma i fråga endast genom frivilliga avtal.

Utredaren har pekat på möjligheten att på frivillig väg bilda kommunala och landstingskommunala stiftelser för naturvård och friluftsliv och att stiftelserna i sin verksamhet också kan inrymma vård och förvaltning av naturvårdsobjekt. Jag vill för egen del notera att sådana stiftelser redan finns på flera håll och att erfarenheterna av denna verksamhetsform är positiva.

3.5.5 Skötselplanefrågor

Mitt ställningstagande: Skötselplanen för ett naturreservat och ett naturvårdsområde bör göras till ett obligatoriskt dokument som skall ingå i förordnandebeslutet.

Arbetet med skötselplaner för befintliga reservat bör intensifieras.

Utredarens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker utredarens förslag.

Skälen för mitt ställningstagande: Skötselplanen är det viktigaste dokumentet för bedömningen av behovet av skötseln av naturvårdsobjekt. För närvarande finns skötselplaner för drygt hälften av naturreservaten. Skötselplaner bör enligt min mening på sikt finnas för samtliga objekt. Planerna

bör vara sådana att de kan ligga till grund för beräkningar av skötselkostnaderna och så att det går att göra realistiska ekonomiska bedömningar utifrån planerna. Skötselplanarbetet måste bedrivas parallellt med arbetet på att säkerställa skyddsvärd natur. Skötselplanen bör vara ett obligatoriskt dokument som alltid skall ingå i beslutet om naturreservat och naturvårdsområde. En föreskrift om detta bör tas in i 9 § naturvårdsförordningen.

Jag avser att i ett annat sammanhang föreslå regeringen att 9 § naturvårdsförordningen ändras i enlighet med vad jag har anfört.

Om skötselplanen görs till ett obligatoriskt dokument som skall ingå i förordnandet om naturreservat och naturvårdsområde bör samtliga kostnader för att upprätta skötselplan kunna ses som ett led i arbetet med att säkerställa objektet. De kostnader för skötselplanarbetet som nu belastar anslaget Vård av naturreservat m. m. bör i stället belasta anslaget Mark för naturvård. Jag återkommer till detta vid min behandling av anslagsfrågorna i det följande.

3.5.6 Översyn av naturvårdsobjekt m. m.

Mitt ställningstagande: De statliga insatserna för vård och förvaltning av naturvårdsobjekt bör i första hand koncentreras till områden av riksintresse för vetenskaplig naturvård och friluftsliv. Insatser för att bevara omistliga naturvärden bör prioriteras.

En översyn bör ske av alla naturvårdsobjekt med syfte att naturvårdsförordnanden som inte längre är motiverade kan upphävas. Jag kommer senare att föreslå regeringen det uppdrag som erfordras för att genomföra en omprövning av naturvårdsobjekten.

Utredarens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag.

Skälen för mitt ställningstagande: Omfattningen av antalet skyddsvärda objekt har successivt utvidgats utan att de samlade konsekvenserna av detta har bedömts. Därför bör grunder för en striktare prioritering mellan olika tänkbara naturvårdsobjekt utarbetas.

Enligt 12 § naturvårdsförordningen får ett naturreservatsbeslut upphävas endast om synnerliga skäl föreligger. Om det ursprungliga motivet för att avsätta ett objekt inte längre finns, torde detta vara ett sådant synnerligt skäl. En kritisk granskning av samtliga befintliga naturvårdsobjekt med avseende på skyddsmotiv och naturvärde bör också komma till stånd. Även objektens kulturvärden bör beaktas innan avyttring aktualiseras.

Jag kommer senare att föreslå regeringen det uppdrag m. m. som behövs för att genomföra en omprövning av naturvårdsobjekten och fastighetsinnehavet samt grunder för en prioritering mellan olika objekt som kan tänkas komma i fråga för säkerställandeåtgärder.

Mitt ställningstagande: Naturvårdsverket, länsstyrelserna och naturvårdsförvaltarna bör i sitt arbete med förvaltningen av naturvårdsobjekt pröva andra finansieringskällor för täckande av vissa kostnader för naturvårdsförvaltning utöver statsanslag. Sponsring av såväl förvärv som skötsel av naturvårdsobjekt kan vara ett sätt. uttag av avgifter för service inom eller i anslutning till olika objekt ett annat.

Utredarens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker utredarens förslag.

Skälen för mitt ställningstagande: Utredaren har tagit upp möjligheten att finna nya källor till finansiering av naturvårdsförvaltningen. Det kan vara s. k. sponsring, frivilliga bidrag och avgifter.

Sponsring innebär i detta fall att ett företag genom ekonomiskt stöd till en ideell eller allmän verksamhet söker främja sin marknadsföring eller stärka sin good-will. Sponsring förekommer huvudsakligen inom idrotten, men även inom kulturområdet tycks det finnas ett visst intresse från företagets sida.

Inom naturvårdens område har sponsring en ringa omfattning. Enstaka insatser har gjorts. Ett exempel är den informationskampanj Nära till naturen som naturvårdsverket genomför under år 1988 tillsammans med en rad friluftsinriktade myndigheter och organisationer. Kampanjen finansieras i betydande omfattning av medel från deltagande sponsorer.

Enligt min mening bör sponsring kunna övervägas för finansiering av t. ex. investeringar och drift av informationsanläggningar typ naturum eller för produktion av informationsmaterial om naturvårdsobjekten. Likaså kan vissa typer av kampanjer vara lämpliga att genomföra med finansiellt stöd av sponsorer.

Sponsring bör inte ske om den förbinds med villkor som begränsar den ansvariga myndighetens ansvar eller handlingsfrihet. Självfallet får inte heller något beroendeförhållande av annat slag uppstå mellan myndigheten och bidragsgivaren. Reklam i form av skyltning eller dylikt i naturen bör i princip inte heller förekomma.

Även om det i många fall kan vara värdefullt att näringslivet eller andra sponsorer går in i och medverkar i olika naturvårdsprojekt, är det viktigt att staten och kommunerna behåller ansvaret för samhällets naturvård. Det kan finnas risk för att näringslivsbidrag medverkar till att snedvrیدا inriktningen på naturvårdsarbetet, t. ex. genom att tillfälliga evenemang gynnas på bekostnad av det långsiktiga naturvårdsarbetet. Därigenom finns också viss risk för att statliga resurser används och binds upp på ett felaktigt sätt. Härtill kommer att staten kan drabbas av kostnadsansvar om sponsorn drar tillbaka sitt bidrag.

Jag vill sammanfattningsvis konstatera att det grundläggande ansvaret

för finansiering av naturvårdsförvaltningen alljämt bör ligga på staten och kommunerna.

Ett annat sätt att finansiera olika verksamheter är att ta ut avgifter för service av olika slag i eller i anslutning till naturvårdsobjekten. Denna typ av avgiftsfinansiering förekommer i vissa länder. Enligt min mening bör det också i vårt land vara möjligt att direkt av enskilda nyttjare ta ut kostnadstäckande avgifter för serviceinrättningar i eller i anslutning till naturvårdsobjekt. I första hand bör avgifter för t.ex. vägutnyttjande, guidning, parkeringsplatser, utsiktsanläggningar, gästhamnar m. m. kunna komma i fråga. Staten har på sina fastigheter givetvis här samma möjlighet som privata fastighetsägare har till avgiftsbeläggning av viss service. Jag kommer noga att följa frågan om finansiering av naturvårdsförvaltningen med sponsring, bidrag och avgifter.

3.5.8 Beredskapsarbeten och övriga frågor

Mitt ställningstagande: Planering av naturvårdande beredskapsarbeten bör bedrivas så att det alltid finns en viss objektreserv.

Ideella organisationers möjligheter att engagera sig i vården av naturvårdsobjekt bör tas till vara.

Utredarens förslag: Överensstämmer i sak väsentligen med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker utredarens förslag.

Skälen för mitt ställningstagande: Beredskapsarbeten för naturvård har sedan mitten av 1960-talet utförts bl. a. inom nationalparker och naturreservat. Verksamheten har varit omfattande och pågått under lång tid.

Naturvårdsförvaltningen har därför i viss mening under många år varit beroende av tillgången på beredskapsmedel. Sådana medel tillförs numera naturvården i betydligt mindre omfattning på grund av annan inriktning av arbetsmarknadspolitiken. För att effektivt kunna utnyttja de resurser för naturvårdande beredskapsarbeten som kan erhållas behöver flera åtgärder övervägas. Beredskapsarbeten för naturvård bör såsom utredningen föreslagit koncentreras till naturvårdsobjekt som är avsatta med stöd av naturvårdslagen eller objekt av motsvarande kvalitet. Vidare anser jag att det är angeläget att få till stånd ett system för planering som bl. a. möjliggör att det alltid finns en viss objektreserv att tillgripa vid behov av sysselsättningsskapande åtgärder.

Det finns flera ideella organisationer som har naturvård och friluftsliv på sitt program. Många föreningar bedriver också praktiskt naturvårdsarbete, t. ex. underhåll av vandringsleder och slätterängar. Det är angeläget att ta till vara det engagemang som finns inom de ideella organisationerna och även försöka få en ökning av detta genom att, såsom jag tidigare anfört, exempelvis utse sådana organisationer till förvaltare av naturvårdsobjekt, om de har vilja, kompetens och kapacitet för detta.

Tillsynen av naturvårdsobjekt är mycket resurskrävande. Det är därför nödvändigt att finna former för samverkan med annan tillsyn och övervakning som sker i samhället. Såväl tullverket som polisen bedriver övervakning och tillsyn av bl. a. efterlevanden av naturvårdslagstiftningen. Det är angeläget att dessa myndigheter samt andra myndigheter som kan ha tillsynsuppgifter på lämpligt sätt kan medverka i tillsynsarbetet inom naturvårdsobjekten. Inom miljö- och energidepartementet bereds en framställning från naturvårdsverket om åtgärder i syfte att förbättra tillsynen och övervakningen av naturvårdsobjekt, m. m.

Jag vill även understryka vikten av att möjligheterna till samverkan mellan naturvårdsförvaltarna sinsemellan och med bl. a. kommunala förvaltningar tas till vara för ett effektivt resursutnyttjande i vården och förvaltningen av naturvårdsobjekten.

Utredaren har uppmärksammat problemen kring bevarandet av odlingslandskapet och ansett det angeläget att belysa dessa problem och även lämna vissa förslag till åtgärder för att hålla landskapet öppet. Utredaren finner det angeläget att åtgärder vidtas för att behålla och i vissa fall återskapa odlingslandskapets mångfald i flora och fauna.

Jag har tidigare i min framställning betonat att odlingslandskapet bör ges hög prioritet i naturvårdsarbetet. Någon riksomfattande inventering har inte utförts. Det är därför viktigt att den inventering som under år 1987 har påbörjats i ett antal län kan genomföras. Enligt min mening måste behovet av skyddsåtgärder ses i ett samlat perspektiv. Bl. a. bör därvid hänsyn tas till de åtgärder t. ex. inom jordbrukspolitikens område som kan få konsekvenser för odlingslandskapet. Jag har behandlat dessa frågor under anslaget B6. Särskilda projekt på miljövårdens område i min anmälan till årets budgetproposition. Där föreslog jag att 10 milj. kr får användas nästa budgetår inom ramen för projektet Naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet.

3.6 Lagstiftning och organisation

Mitt ställningstagande: En samlad översyn av naturvårdslagen bör genomföras.

Skälen för mitt ställningstagande: Jag kommer i det följande att beskriva den lagstiftning som gäller och den myndighetsorganisation som ansvarar för naturvården i vårt land. Jag hänvisar också till den redogörelse och de förslag rörande miljövårdens organisation som har lämnats av utredningen om miljövårdens organisation (SOU 1987:32).

Under senare år har ställts krav på en reformering av den nuvarande naturvårdslagstiftningen. Naturvårdsverket har nyligen i en skrivelse till regeringen föreslagit att en samlad översyn av hela naturvårdslagstiftningen och dess förhållande till angränsande lagar bör ske. Vidare har Svenska naturskyddsföreningen kommit in till regeringen med en skiss till en ny naturskyddslag.

Naturvårdslagen trädde i kraft den 1 januari 1965. Lagen syftar till att

skydda naturen från vetenskaplig och kulturell synpunkt, på grund av dess skönhetsvärden och dess värde som rekreativmiljö. I förhållande till miljöskyddslagen som trädde i kraft år 1969 är dock möjligheterna att med naturvårdslagens hjälp skydda miljön mera begränsade. Naturvårdslagen har emellertid skärpts. Under 1970- och 1980-talen har det genomförts en rad viktiga ändringar. Dessa ändringar har dock inte ändrat på den principiella inriktningen. Stora förändringar i samhället och i synen på naturvärden har skett under den tid lagen funnits. Lagen framstår nu som delvis otidsenlig och föråldrad.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört har jag för avsikt att senare föreslå regeringen att en samlad översyn görs av naturvårdslagen.

Jag vill i detta sammanhang också beröra terrängkörningslagstiftningen. Terrängkörningslagen (1975:1313) trädde i kraft den 1 januari 1976. Syftet med lagen är främst att skydda naturmiljön. Lagen förbjuder i princip körning med terrängfordon och motorfordon i hela landet på barmark och på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog. Med stöd av lagen har regeringen i terrängkörningsförordningen (1978:594) dessutom förbjudit terrängkörning inom vissa delar av fjällområdet. Förbudet är dock inte utan undantag. Det finns undantag från förbudet när det gäller körning i bl. a. räddningstjänst eller näringsutövning. Länsstyrelsen har dessutom möjlighet att lokalt för visst område meddela förbud mot terrängkörning eller meddela villkor för sådan körning, om det behövs från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt.

Lagen sågs över senast år 1985, då regeringen i en skrivelse (skr. 1984/85:203) för riksdagen redovisade en översyn av hela terrängkörningslagstiftningen. I redovisningen nämns vissa problem som berör naturvärden, friluftslivet samt jordbruket, skogsbruket och rennäringen. Av översynen framgick vidare att problemen med snöskotertrafik är särskilt stora kring tätorter. Såväl naturvårdsverket som regering och riksdag ansåg att det redan inom ramen för gällande lagstiftning finns förutsättningar att påtagligt minska olägenheterna. Allt fler kommuner har under senare tid utnyttjat de möjligheter som finns att reglera terrängtrafiken med stöd av terrängtrafikkungörelsen. Länsstyrelserna har också utnyttjat möjligheten att reglera terrängtrafiken med stöd av terrängkörningslagen.

Naturvårdsverket har år 1986 i en framställning till regeringen begärt vissa ändringar i terrängkörningslagstiftningen. Förslaget avser bl. a. utvidgning av lagens tillämpningsområde så att den omfattar samtliga motordrivna fordon, dvs. även traktorer och motorredskap. Frågan bereds nu i regeringskansliet.

Statens naturvårdsverk är central förvaltningsmyndighet för naturvård och friluftsliv. Verket skall bl. a. bevaka miljövärdets intresset vid tillämpningen av PBL och NRL och tillhandahålla underlag för tillämpningen av dessa lagar, genom inventering och planering verka för att täktverksamhet får lämplig lokalisering och utformning, verka för att andra arbetsföretag planläggs och utförs med beaktande av deras inverkan på miljön, följa kulturlandskapets utveckling och verka för att stränderna skyddas, leda arbetet med att planmässigt inventera och välja ut områden som bör avsettas särskilt som nationalpark, naturreservat m. m. samt leda arbetet

med planering av åtgärder för det rörliga friluftslivet. Verket utarbetar även allmänna råd inom sitt förvaltningsområde samt biträder länsstyrelserna i ärenden inom detta. I frågor som rör tillämpningen av naturvårdslagen och naturvårdsförordningen har verket huvudsakligen rådgivande och planerande funktioner.

Inom naturvårdsverket svarar i första hand naturresursavdelningen för frågor om hushållning med naturresurser, skydd och vård av natur- och rekreationsområden samt verkar för utveckling av rekreationsmöjligheterna. Även flora- och faunavård samt jaktfrågor ingår i arbetsuppgifterna. Naturvårdsverket skall fortlöpande följa användningen av mark, vatten, luft samt miljösituationen, dvs. bevaka att användningen av naturresurserna sker med hänsynstagande till naturen och miljön.

Huvudansvaret för naturvården på det regionala planet ligger hos länsstyrelserna vilka utför det huvudsakliga planerings- och verkställighetsarbetet på området. Länsstyrelsen har ett övergripande ansvar för naturvårdsplanering, naturinventeringar, naturvårdsförvaltning och prövar flertalet frågor enligt naturvårdslagen. När det gäller den praktiska förvaltningen av naturreservat, naturvårdsområden m. m. har länsstyrelserna i regel utsett en särskild naturvårdsförvaltare, vilken kan vara skogsvårdsstyrelsen, domänverket, kommunen, en stiftelse eller någon ideell organisation m. m. Länsstyrelsernas naturvårdsenheter arbetar i nära kontakt med naturvårdsverket.

För naturvården på det lokala planet svarar kommunerna. I naturvårdslagen stadgas om samråd mellan länsstyrelsen och berörda kommuner i vissa viktiga naturvårdsärenden. Kommunal planering och kommunala beslut har stor betydelse för naturvården. Kommunerna svarar t. ex. för det konkreta fysiska planeringsarbetet. Enligt PBL blir kommunala översiktsplaner över mark- och vattenanvändningen obligatoriska. Översiktsplanerna ger bl. a. bättre förutsättningar för en förebyggande miljövård och för en belysning av konflikter mellan exploateringsintressena och naturvården.

Länsstyrelsen kan i vissa fall delegera sin beslutanderätt till kommunen. Även vissa tillsynsfrågor kan övertas av kommunen. Sedan den 1 juli 1983 kan kommunen genom frivilligt åtagande låta en kommunal nämnd ta över ansvaret för täkttillsynen.

I samband med tillkomsten av PBL har också naturvårdslagen ändrats så att kommunerna får rätt att själva besluta om bildande av naturreservat och naturvårdsområden. Denna nya möjlighet för kommunerna är främst avsedd för säkerställandet av områden runt tätorterna som är av betydelse för friluftslivet.

Jag har tidigare aviserat att en översyn av naturvårdsverkets organisation skall ske. Denna översyn bör också omfatta verkets naturresursavdelning. Jag berör i det följande något bakgrunden härtill.

Med hänsyn till den nya genomgripande lagstiftningen rörande hushållningen med mark och vatten, är det viktigt att naturvårdsverket som central myndighet inom natur- och miljövårdsområdet svarar för att kunskaperna om natur och miljö görs tillgängliga som underlag för beslut och ställningstaganden. Detta innebär att naturvårdsverket inte bara skall ha

uppsikt över hushållningen med naturresurser inom sitt eget verksamhetsområde enligt NRL utan också i praktiken ha ett vidare bevakningsansvar med avseende på naturresursernas utnyttjande.

För att verket på ett ändamålsenligt sätt skall kunna utöva sin tillsyn och uppsikt av miljöfrågor vid tillämpningen av PBL och NRL samt övrig markanvändningslagstiftning, är det viktigt att verkets verksamhet får en framåtsyftande inriktning och bedrivs i ett långsiktigt perspektiv. Naturvårdsverket bör också aktivt bevaka olika sektorers resursanvändning och miljöpåverkan samt samhällsplaneringen på olika nivåer. Inom ramen för en långsiktigt inriktad verksamhetsplan bör verket ha en tillräcklig flexibilitet för att kunna hantera uppkommande frågor.

Som jag nämnt i det föregående har länsstyrelsernas naturvårdsenheter en rad viktiga arbetsuppgifter. Mot bakgrund av bl. a. plan- och naturresurslagstiftningen och de förslag till effektivitetshöjande åtgärder som lämnats av naturvårdsförvaltningskommittén (DS Jo 1984:4) bör den aviserade översynen behandla naturvårdsverkets framtida roll och fördelningen av arbetsuppgifter mellan naturvårdsverket som central naturvårdsmyndighet och länsstyrelserna som regionala myndigheter.

Mina ställningstaganden och förslag i korthet:

● Luftföroreningarna utgör i dag ett allvarligt hot mot människors hälsa och livsmiljö. Inom Mellan- och Östeuropas sammanhängande industrialiserade regioner ger luftföroreningar upphov till hälsoeffekter och omfattande skador på träd och skogsmark. I Sverige har luftföroreningarna lett till förstöring av vatten och mark samt skogsskador.

● Strategin för handlingsprogrammet mot luftföroreningar och förurning bör vara att genomföra utsläppsbegränsningar i Sverige och samtidigt arbeta för internationella åtaganden om sådana begränsningar. Den innebär att luftföroreningsutsläppen bör reduceras i den utsträckning som fordras för att skydda människors hälsa och minska nedfallet till den nivå miljön tål. Mot denna bakgrund bör fortsatta åtgärder mot luftföroreningar övervägas. Hänsyn bör härvid tas till bl.a. resultatet av det pågående internationella arbetet.

● De svenska svavelutsläppen bedöms minska med 65 % till år 1995 jämfört med 1980 års nivå. Ytterligare åtgärder behövs för att uppnå en minskning av kväveoxidutsläppen med 30 % under samma tidsperiod.

● Innan ställning tas till ytterligare skärpta nationella målsättningar bör kostnader och andra effekter av nödvändiga åtgärder studeras. Vilka tekniska åtgärder som skulle fordras för att minska svavelutsläppen med 70–80 % samt halvera kväveoxidutsläppen till sekelskiftet jämfört med 1980 års nivå bör utredas. En svensk åtgärdsstrategi för kolväteutsläppen bör också tas fram. Ekonomiska och andra konsekvenser för industrin, staten, kommunerna och samhället i övrigt bör analyseras.

● Högsta tillåtna svavelhalt i tjock eldningsolja bör minskas till 0,8 %. En miljöavgift för att stimulera till ytterligare sänkning av svavelhalten bör även övervägas. Svavelutsläppen bör därefter begränsas ytterligare genom skärpta utsläppskrav med början år 1993 i de mest försurade områdena. De skärpta kraven motsvarar ett utsläpp från olja med ca 0,4 % svavel för mindre anläggningar och ca 0,2 % svavel för större. Lagen om svavelhaltigt bränsle ändras så att den omfattar samtliga bränslen.

● Kväveoxidutsläppen bör minskas genom skärpta riktlinjer för prövningen av förbränningsanläggningar enligt miljöskyddslagen. Kväveoxidutsläppen bör dessutom minskas genom skärpta avgaskrav fr. o. m. 1992 års modeller för lätta lastbilar och bussar och fr. o. m. 1994 års modeller för tunga fordon. Under två år före ikraftträdandet bör ett stimulansbidrag betalas ut vid köp av fordon som uppfyller kraven. Bidragen beräknas kosta totalt 450 milj. kr. Samtidigt bör en ytterligare skärpning av utsläppskraven övervägas bl.a. för tätortsfordon samt traktorer och arbetsmaskiner.

- I vissa områden, där miljön är särskilt känslig eller i större tätorter, där ett stort antal människor utsätts för luftföroreningar, kan det vara särskilt viktigt att snabbt förbättra luftkvaliteten. ML bör därför ändras så att regeringen får förklara ett visst område som miljöskyddsområde. För ett sådant område skall regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen få meddela särskilda föreskrifter beträffande bl. a. luftföroreningar.
- Forskningsinsatserna kring hälsorisker, skogsskador, mark- och grundvattenförsurning, kalkning av sjöar och vattendrag och effekter på fauna och flora bör fördjupas. Det internationella samarbetet inom forskning och övervakning av miljöeffekter bör ökas. Den tekniska forskningen och utvecklingen beträffande bl. a. bättre miljöteknik för fordon, förbränningsanläggningar m. m. bör förstärkas.

4.1 Mina utgångspunkter

Utgångspunkten för mina ställningstaganden är det beslut som riksdagen fattade våren 1985 om ett program mot luftföroreningar och försurning (prop. 1984/85:127, JoU 28, rskr. 275). För att genomföra programmet har riksdagen på regeringens förslag beslutat om skärpta avgasreningskrav för personbilar, m. m. (prop. 1985/86:61, JoU 11, rskr. 101) och om en bilavgaslag (prop. 1986/87:56, JoU 7, rskr. 106, SFS 1986:1386). Regeringen har också beslutat om förordningar om bilavgaser och motorbensin. SFS 1987:586 resp. 1985:838. Vidare har riksdagen beslutat om differentiering av bensinskatten (senast ändrad prop. 1986/87:139, SkU 48, rskr. 311, SFS 1987:509) och av försäljningsskatten för personbilar (prop. 1985/86:145, SkU 41, rskr. 237, SFS 1986:260) för att underlätta införandet av blyfri bensin samt försäljning av personbilar med katalytisk avgasrening. Blyfri bensin finns nu i hela landet och försäljningen av bilar med katalytisk avgasrening har nått en betydande omfattning.

Regeringen har även, genom ett antal uppdrag, låtit utreda och ta fram förslag till fortsatta åtgärder mot luftföroreningar och försurning. Även dessa utredningar ligger till grund för mina ställningstaganden och förslag till fortsatta åtgärder som jag nu kommer att redovisa.

Jag redovisar först det aktuella läget beträffande bl. a. utsläpp och nedfall av luftföroreningar och deras hälso- och miljöeffekter. Jag utgår i min framställning från naturvårdsverkets rapport Aktionsplan '87 mot luftföroreningar och försurning.

4.2 Utsläpp och nedfall av luftföroreningar

Flertalet luftföroreningar sprids med luftströmmarna över stora områden och påverkar miljön, inte bara i utsläppens närhet, utan också i omkringliggande länder. Många av de miljöeffekter som har observerats i Sverige

orsakas därför till stor del av utsläpp i övriga Europa. Likaså medverkar svenska utsläpp till miljöstörningar i våra grannländer.

Vissa luftföroreningar är långlivade i atmosfären och kan orsaka miljöstörningar med effekter över hela jorden. Bland dessa kan nämnas vissa stabila kolväten, såsom metan och klorfluorkarboner, samt koldioxid. Jag återkommer senare i denna redovisning till kolväteutsläppen och i ett särskilt avsnitt till utsläppen av klorfluorkarboner.

Förbränning av fossila bränslen leder till att halten av koldioxid i atmosfären successivt kommer att öka. Koldioxidens värmeabsorberande egenskaper gör att de ökande utsläppen kan befaras leda till att jordens klimat blir allt varmare. Trots att de genomsnittliga temperaturhöjningarna kan verka obetydliga, kan de medföra ödesdigra konsekvenser. Bl. a. kan havsvattnets volymökning medföra höjningar av havsytan med betydande konsekvenser för låglänta kustområden. Förutsättningarna för livsmedelsproduktion i olika områden kan komma att förändras med åtföljande politiska spänningar. Det är viktigt att genom internationellt forskningssamarbete minska osäkerheterna om koldioxidens klimateffekter. Det är också av största vikt att genom effektivare energianvändning och ökad användning av förnyelsebara energiresurser hålla tillbaka koldioxidutsläppen.

På senare år har kunskapen ökat både i Sverige och utomlands om hur luftföroreningar transporteras över långa avstånd och därigenom får effekter i även andra länder än dem där utsläppen äger rum. Att åtgärder mot luftföroreningar måste genomföras i ett internationellt samarbete, är i Europa accepterat av i stort sett alla länder.

Försurningen orsakas främst av utsläpp av sura svavel- och kväveföreningar som främst härrör från eldning med fossila bränslen, från trafiken och från industriprocesser. Naturliga biologiska processer och olika åtgärder inom jordbruket och skogsbruket spelar också en roll. Jag återkommer strax till detta.

Vid flera tillfällen har höga halter av luftföroreningar visat sig medverka till akuta överkänslighetsreaktioner, ökad sjukdomsfrekvens och överdödlighet. I Östeuropas svårt förorenade, högindustrialiserade områden har ökad frekvens av störd fosterutveckling med sänkt födselvikt konstaterats. Indirekt kan luftföroreningarna medföra en ökad exponering för giftiga organiska ämnen och metaller genom födan och dricksvattnet.

Under 1980-talet har skogarna i Europa skadats allvarligt i stora områden. Också i Sverige har skogen skadats. Både försurningen av skogsmarken och de direkta effekterna av luftföroreningar på trädens kronor medverkar sannolikt till skogsskadorna. Flera luftföroreningar utöver svavel- och kväveföreningarna, bl. a. fotokemiska oxidanter, främst ozon, anses vara av betydelse. Fotokemiska oxidanter bildas i luften genom komplicerade reaktioner, där bl. a. kväveoxider och kolväten medverkar. Oxidanterna kan transporteras långa sträckor i atmosfären. Under sommaren kan luft med starkt förhöjda halter av bl. a. ozon föras in över Skandinavien från kontinenten. Skogsskadorna och försurningen i Sverige beror således på utsläppen av svavel, kväveoxider och kolväten i både Sverige och övriga Europa. Jag redovisar därför i det följande utsläppen av olika luftföroreningar i Sverige och Europa.

De kväveföreningar som släpps ut i luften har inte bara stor betydelse för problemen med försurning och skogsskador, utan de påverkar även haven. Ungefär en tredjedel av det kväve som tillförs Östersjön och Västerhavet har transporterats med luftmassorna. Därtill kommer att en del av det kväve som till slut förs ut i haven via vattendragen eller läcker ut från marken också ursprungligen utgörs av kväveföreningar från luften.

Svaveloxider

Svaveldioxidutsläppen ökade starkt i Sverige under 1950- och 1960-talen. Från början av 1970-talet har utsläppen minskat genom både energisparande och utsläppsbegränsande åtgärder, så att de nu är lägre än på 1950-talet. Bl. a. industrins utsläpp har minskat kraftigt under 1970-talet. Utsläppsminskningen beror främst på miljöskyddsåtgärder till följd av beslut enligt ML. Också nedläggningar av äldre fabriker har bidragit till minskningen. Energisnålare och effektivare processer har dessutom ofta inneburit en mindre miljöbelastning. Ett exempel på insatsernas effekt är nedgången av svaveldioxidutsläppen från industriprocesser från över 200 000 ton per år under 1960-talet till ca 90 000 ton år 1985. Målet är att dessa utsläpp inte skall överstiga 50 000 ton år 1995. Som jag strax återkommer till i avsnitt 11 beslutade regeringen hösten 1987 om frisläpp av investeringsfonder för bl. a. miljöförbättrande åtgärder som exempelvis minskade luftföroreningsutsläpp.

Utsläppen av svaveldioxid har utvecklats på liknade sätt i övriga Europa. Det dröjde dock längre innan utsläppen började minska där. Utsläppsminskningen under 1980-talet – räknad i procent – har dessutom varit betydligt mindre i Europa som helhet än i Sverige.

Naturvårdsverket har i sin rapport Aktionsplan '87 mot luftföroreningar och försurning redovisat att svaveldioxidutsläppen väntas minska ytterligare i Sverige till början av 2000-talet med de miljökrav som gäller i dag, se tabell 4.1. Verket har härvid förutsatt att energianvändningen utvecklas i enlighet med den prognos som statens energiverk har presenterat i oktober 1987 i delrapporten Energi- och elanvändningen 1985–1997–2010. Energiverket har härvid antagit att kärnkraften till viss del ersätts med koleldade kondenskraftverk med i dag bästa kända reningsteknik. Även oljebaserad kraft antas bli använd. Vattenkraft och vindkraft tillsammans antas ge 70 TWh elkraft per år på 2000-talet. Prognosen förutsätter vidare att en naturgasledning dras fram utefter västkusten till Göteborg. Jag har tidigare i dag föredragit utgångspunkterna för energipolitiken och vill starkt betona möjligheterna att minska utsläppen ytterligare genom en mera miljövänlig utveckling av energisystemet än vad som antagits i nyss nämnda prognos.

Tabell 4.1 Svaveldioxidutsläpp i Sverige. Hittillsvarande utsläpp samt förväntade utsläpp vid oförändrade miljökrav med de antaganden som görs i LU 87 (långtidsutredningen) samt av statens energiverk (1 000 ton per år).

	1970	1980	1985	1995
Förbränning av olja och gas	680	324	144	84
Förbränning av kol		5	30	21
Förbränning av övriga fasta bränslen	10	4	8	9
Industriprocesser	235	150	90	50
Summa	925	483	272	164
Reduktion relativt 1980 i %		—	44	66

Källa: Aktionsplan '87, statens naturvårdsverk

Som framgår av tabell 4.1 väntas utsläppen av svaveldioxid minska med ca 65 % mellan år 1980 och år 1995. Bedömningen av svaveldioxidutsläppens utveckling därefter beror på vilka utsläppsbegränsande åtgärder som vidtas, vilka energislag kärnkraften ersätts med och flera andra faktorer. Inriktningen är att miljöeffekterna ska minimeras genom medvetna val mellan olika energislag och skärpta utsläppskrav.

I Europa har 21 länder för närvarande förbundit sig att minska svaveldioxidutsläppen med 30 % eller mer till 1993, räknat från 1980 års nivå. Det är framför allt länder i Nordvästeuropa som har formulerat krav på långtgående minskningar av utsläppen från större förbränningsanläggningar. Fram till år 1995 väntas utsläppen av svaveldioxid i hela Europa minska med ungefär en fjärdedel jämfört med år 1980, se tabell 4.2. I Nordvästeuropa väntas utsläppen nästan halveras under samma period.

Tabell 4.2 Hittillsvarande utsläpp samt förväntad utveckling av svaveldioxidutsläppen i Europa enligt nuvarande planer (1 000 ton per år)

	1980	1985	1995	2010
Nordvästeuropa	14 600	10 200	9 500	7 700
Sydeuropa	8 800	8 000	8 500	8 200
Östeuropa	29 900	28 100	26 200	23 200
Summa	53 300	46 300	44 200	39 100

Källa: Aktionsplan '87, statens naturvårdsverk

Svavelnedfallet i Sverige är störst i den södra delen och avtar mot norr. Det totala nedfallet beräknas ha minskat med ca 20 % mellan år 1980 och år 1985. Mellan år 1980 och år 1995 väntas det totala nedfallet minska med ca 35 %.

De svenska utsläppen ger fortfarande det största enskilda bidraget till svavelnedfallet i Sverige, men i takt med att våra utsläpp minskar får andra länders utsläpp relativt sett större betydelse. Vid mitten av 1990-talet väntas t. ex. Polen och Tyska Demokratiska Republiken vardera bidra med ungefär lika mycket som vi själva till nedfallet inom vårt land. I de mest utsatta delarna av södra Sverige är bidraget från utlandet ca 90 %.

Som framgår av tabell 4.3 faller bara någon procent av utsläppen från Polen och Tyska Demokratiska Republiken ned i Sverige. Anledningen till

att dessa länders utsläpp beräknas komma att få lika stor betydelse för försurningen i Sverige som våra egna utsläpp är att endast begränsade åtgärder vidtas för att minska utsläppen i dessa länder, samtidigt som utsläppen ligger på en mycket hög nivå. Detta medför stora inhemska hälso- och miljöproblem, vilket borde vara tillräckligt motiv att vidta kraftfulla begränsningsåtgärder. Dessutom måste vi ställa krav på att de minskar sina utsläpp med hänsyn till den svenska miljön.

Av de svenska utsläppen hamnar omkring en tredjedel inom landets gränser. Det innebär att för att minska svavelnedfallet i Sverige är åtgärder mot våra egna utsläpp fortfarande av stor betydelse, inte minst i närheten av större utsläppskällor. Arbetet med att minska våra utsläpp bör enligt min mening drivas parallellt med de internationella förhandlingarna och utformas på ett sådant sätt att våra egna åtgärder i största möjliga utsträckning kan utnyttjas även i det internationella förhandlingsarbetet.

Tabell 4.3 Svavelutsläpp och nedfall i Sverige från de länder som påverkar landet mest (1 000 ton svavel per år)

	Finland	Norge	Sverige	Dan- mark	Sovjet- unionen ²	Polen	Tjecko- slovakien	Ost- tyskland	Väst- tyskland	Storbri- tannien	Frank- rike	Totalt
Totalt utsläpp												
1980	290	70	248	208	8 100	2 050	1 550	2 000	1 600	2 335	1 632	—
1983 ¹	180	50	165	151	6 000	2 050	1 625	2 000	1 375	1 845	1 015	—
Nedfall i Sverige												
1980	10	7	79	15	19	18	10	20	15	19	4	332
1983	6	4	51	11	10	18	10	24	18	16	4	291
1984 ²	7	4	53	10	21	30	16	34	15	16	3	323

¹ 1983 års data är i flera fall bedömda värden.

² Utgår från 1983 års utsläpp.

³ Inom Europa.

Källa: EMEP. Det norske meteorologiske institutt, Oslo.

Kväveoxider

Sedan mitten av 1950-talet har utsläppen av kväveoxider nästan trefaldigats i Sverige. Det beror framför allt på att biltrafiken har ökat. Under 1980-talet har utsläppen förändrats relativt litet. Utvecklingen i Europa torde ha följt i huvudsak samma mönster som i Sverige.

I Sverige har avgasreningskraven för personbilar skärpts, vilket kommer att medföra att de hittills ökande kväveoxidutsläppen kommer att vändas till en minskande trend. Om inga ytterligare åtgärder vidtas, väntas de totala kväveoxidutsläppen i Sverige minska med ungefär 20 %, räknat från år 1980 till år 1995. Transportrådets och energiverkets senaste prognoser visar att utsläppen av kväveoxider kommer att börja öka igen en bit in på 2000-talet, om inga ytterligare åtgärder vidtas.

Tabell 4.4 Hittillsvarande utsläpp och förväntad utveckling av kväveoxidutsläppen i Sverige om inga ytterligare utsläppsbegränsande åtgärder vidtas och med de antaganden som görs i LU 87 (långtidsutredningen) samt av statens energiverk (1 000 ton per år mätt som kvävedioxid)

Prop. 1987/88:85

	1970	1980	1985	1995
Vägtrafik		150	167	126
Flyg (endast start och landning)	162 ¹	2	2,5	3,5
Traktorer, arbetsredskap, fartyg, järnväg		38	37	42
Energiproduktion	90	95	77	71
Industriprocesser	50	34	19	19
Summa	302	319	303	262

¹ Innefattar inte flygets utsläpp.

Källa: Aktionsplan '87, statens naturvårdsverk

Beräkningarna för flygtrafikens utsläppsutveckling är osäkra och bygger bl. a. på att trafikökningen sker med samma typ av plan som i dag är i trafik. Enbart flygtrafikens utsläpp vid start och landning har räknats in i de i tabell 4.4 angivna värdena. Större delen av flygets utsläpp av kväveoxider antas dock ske på hög höjd, och det är oklart hur dessa utsläpp påverkar miljöförhållandena på marknivå. Underlaget för att bedöma kväveoxidutsläppen från traktorer, arbetsredskap och fartyg är också osäkert.

Med mina förslag till utsläppsbegränsande åtgärder väntas kväveoxidutsläppen från energiproduktionen minska fram till år 1995. Kväveoxidutsläppens utveckling därefter är starkt beroende av utsläppskraven, trafikutvecklingen och utvecklingen av energisystemet.

I Europa vidtas på flera håll åtgärder för att minska kväveoxidutsläppen från vägtrafiken och från större förbränningsanläggningar. Förutom Sverige är det framför allt Förbundsrepubliken Tyskland, Schweiz, Österrike, Nederländerna och Danmark som har infört eller kommer att införa långtgående krav. Inom EG har beslutats om mindre långtgående krav för att minska utsläppen av luftföroreningar från personbilar. Kraven införs mellan åren 1988 och 1993.

Under senare år har även utsläppskrav på tunga fordon diskuterats inom EG. De krav som väntas bli införda på kort sikt bedöms få en relativt liten betydelse för kväveoxidutsläppen i de länder som inför dem.

EG-kommissionen föreslog år 1983 att svavel- och kväveoxidutsläppen från förbränningsanläggningar med en termisk effekt över 50 MW skulle begränsas i medlemsländerna. De gränsvärden som kommissionen har föreslagit för nya anläggningar ligger nära de som gäller i Förbundsrepubliken Tyskland. Parallellt med dessa förslag, som gäller nya anläggningar, har kommissionen föreslagit att svaveldioxidutsläppen från befintliga förbränningsanläggningar skall minskas med 60% och kväveoxidutsläppen med 40% till år 1995.

EG-kommissionens förslag till minskade utsläpp från förbränningsanläggningar har behandlats inom EG:s ministerråd vid flera tillfällen. Något beslut har emellertid ännu inte fattats.

Med de förutsättningar som nyss angivits kan man förvänta sig att de totala kväveoxidutsläppen i Europa minskar obetydligt till år 1995, se

tabell 4.5. I Nordvästeuropa väntas utsläppen minska med ca 20%. Merparten av denna minskning hänför sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Prop. 1987/88:85

Tabell 4.5 Förväntad utveckling av kväveoxidutsläppen i Europa enligt nuvarande planer (1 000 ton per år, mätt som kvävedioxid)

	1980	1985	1995	2010
Nordvästeuropa	8 900	8 400	8 100	7 000
Sydeuropa	3 300	3 600	3 800	4 000
Östeuropa	6 800	7 100	7 100	7 200
Summa	19 000	19 100	19 000	18 200

Källa: Aktionsplan '87, statens naturvårdsverk

Kvävcoxider omvandlas i luften till salpetersyra, som kan torrdeponeras eller tvättas ur med nederbörden. Depositionen av kväve från kväveoxider är störst i södra Sverige och avtar mot norr. Någon total kvävebalans för Sverige finns ännu inte. Det svenska bidraget till nedfallet av oxiderade kväveföreningar i Sverige torde – som ett genomsnitt för landet – ligga inom intervallet 15–30%.

Ammoniak

Ammoniak består huvudsakligen av kväve och släpps ut till luften framför allt från stallgödsel. I Sverige är i dag utsläppen ungefär hälften så stora som kväveoxidutsläppen om man räknar i ton kväve. Man räknar med att mellan 40 och 50% av det totala kväveinnehållet i gödseln avgår till luften. Ammoniak kan också bildas när handelsgödsel sprids. I detta fall är dock ammoniakförlusterna betydligt mindre, ca 10% av det kväve som tillförs. Vissa industrier släpper också ut ammoniak, främst i samband med att ammoniak och handelsgödsel tillverkas. De totala utsläppen av ammoniak i Sverige anges i tabell 4.6.

Tabell 4.6 Ammoniakutsläppen i Sverige år 1985 (1 000 ton per år)

Utsläppskälla	
Djurstallar	12
Lagring av stallgödsel	12
Spridning av stallgödsel	18
Spridning av handelsgödsel	6
Industriprocesser m. m.	2
Summa	50

Källa: Aktionsplan '87, statens naturvårdsverk

Naturvårdsverket anger att de totala utsläppen av ammoniak i Europa uppgår till ca 6,5 milj. ton per år. Flera länder planerar att minska utsläppen, bl. a. Nederländerna, Förbundsrepubliken Tyskland och Danmark.

För att kunna jämföra utsläppen av kväveoxider och ammoniak med hänsyn till deras betydelse för kvävedepositionen måste man räkna dem i ton kväve.

Räknade i ton kväve är ammoniakutsläppen i Europa ungefär lika stora

som kväveoxidutsläppen. Vardera typen av utsläpp innehåller i dag ca 6 milj. ton kväve.

Gasformig ammoniak fastnar lätt som torrt nedfall på t. ex. växtytor. Genom enkla spridningsberäkningar har man visat att ungefär hälften av utsläppen torrdeponeras inom ett avstånd av 100 km. Erfarenheter från jordbruksområden med en intensiv kreatursuppfödning visar också att t. ex. skogsfronter intill ammoniakällor påverkas kraftigt. En del av ammoniaken transporteras emellertid längre sträckor.

Våtdepositionen av ammoniak avtar från söder mot norr på samma sätt som depositionen av svavel och kväveföreningar. Man kan grovt räkna med att 25–40% av det ammoniakkväve som deponeras i södra Sverige härrör från svenska källor. Man kan också anta att en relativt stor andel av nedfallet i södra Sverige härrör från danska källor. Jag har erfarit att chefen för jordbruksdepartementet senare kommer att föreslå regeringen att i proposition till riksdagen föreslå åtgärder för att minska ammoniakavgången från jordbruket.

Klorväte

Utöver de tidigare behandlade utsläppen till luft kan främst utsläppen av klorväte verka försurande. Klorväte bildas framför allt när man bränner hushållsavfall. Klorväteutsläppen svarar bara för någon procent av de totala försurande utsläppen i luften. Utsläppen av klorväte spelar därför ingen större roll för försurningen, totalt sett. Invid större punktkällor kan dock bidraget till försurningen vara betydande. Genom de riktlinjer för skärpta utsläppskrav för avfallsförbränningsanläggningar som redovisades för riksdagen förra våren (skr. 1986/87:157, JoU 1987/88:2, rskr. 12) skall alla sådana förbränningsanläggningar i Sverige ha försetts med en effektiv reningsutrustning före 1991 års utgång. Sverige inför härigenom världens hårdaste miljökrav på avfallsförbränningsanläggningar. Genom dessa krav kommer klorväteutsläppen att minska med ca 70% på några år. Nedfallet av klorväte kommer minska i motsvarande utsträckning.

Kolväten

Kolväten utgör en mångformig ämnesgrupp med en mängd olika substanser, vars egenskaper i miljön kan variera i hög grad och vars effekter på hälsa och miljö i vissa delar är ofullständigt kända.

Vissa långlivade kolväten kan påverka jordens klimat. Klorerade och fluorerade kolväten (bl. a. CFC) och metan m. fl. bidrar tillsammans med koldioxid till den s. k. drivhuseffekten. Dessa kolväten kan även påverka ozonskiktet i högre luftlager. Metan kan öka ozonhalterna i de högre luftlagren, medan de klorerade kolvätena minskar ozonhalterna där. Om ozonskiktet tunnas ut, ökar den ultraviolettera strålningen på jordytan, varvid bl. a. frekvensen av hudcancer ökar. Jag återkommer senare till mina förslag till åtgärder till skydd för ozonskiktet.

Kolvätenas reaktionsbenägenhet kan variera högst avsevärt. De mest reaktiva ämnenas upphållstid i atmosfären kan variera från någon timme

till ett dygn. Andra kolväten kan uppehålla sig i atmosfären från något dygn till ett år. Vissa ämnen påverkas obetydligt i atmosfärens nedersta skikt, troposfären, och kan därför nå atmosfärens nästa skikt, stratosfären. Exempel på sådana ämnen är de s. k. klorfluorkarbonerna.

Flera olika processer bidrar till att föra bort organiska ämnen från atmosfären. Den mest betydelsefulla processen innebär att de oxideras till koldioxid och vattenånga, men de ger även upphov till s. k. fotokemiska oxidanter som t. ex. ozon.

Fotokemiska oxidanter bildas genom att kolväten tillsammans med kväveoxider reagerar i atmosfären under inverkan av solljus. Oxidanterna kan skada grödor och skog och innebär även hälsorisker, om halterna blir för höga.

Kolväten kan ha många ursprung. Det finns naturliga källor till bl. a. metan och terpener, men de kan även härröra från utsläpp som orsakas av mänsklig verksamhet, antropogena utsläpp. De totala antropogena utsläppen av kolväten, exklusive metan, i västra Europa har uppskattats till ca 10 milj. ton år 1983. Trafiken och användningen av lösningsmedel är de dominerande mänskliga källorna i Sverige, se tabell 4.7. Trafiken svarar för ungefär 50% av utsläppen. Den återstående delen härrör från industrins processer, distributionen av naturgas och förbränningen i kraftverk, värmeverk och mindre pannor.

Kolväteutsläppen från energiproduktionen härrör framför allt från de små pannorna. Ca 40% av de organiska ämnen som bildas vid förbränning i små pannor utgörs emellertid av tyngre kolväten, som förhållandevis snabbt faller till marken och inte medverkar till oxidantbildningen. I tabell 4.7 har dessa tyngre kolväten räknats bort. Utsläppen av metan är också uteslutna, eftersom metan inte bedöms bidra till de tidvis höga halter av ozon som registrerats nära jordytan.

Kolväteutsläppen väntas minska successivt till år 2010. Den prognos som naturvårdsverket har gjort baserar sig på de beslut om reningsåtgärder som fattats hittills. Det är främst till följd av skärpta krav på kolväteutsläppen från personbilar som utsläppen väntas minska. Oljebolagen har även påbörjat ett införande av kolväteåtervinningssystem vid depåerna. Naturvårdsverket avser att inom kort skicka ut ett förslag till allmänna råd beträffande hantering och distribution av bensin på remiss. Råden avses leda till att större delen av den bensin som för närvarande avdunstar vid olika omlastningar av bensin vid transporten från raffinaderierna till tankning i personbilar återvinns. Även vid en stor del av bensinstationerna kommer kolväteåtervinning att ske när bilarna tankas.

Tabell 4.7 Hittillsvarande utsläpp och förväntad utveckling av utsläppen av flyktiga kolväten, exkl. metan, från mänsklig verksamhet i Sverige vid oförändrade miljökrav (1 000 ton per år)

	1985	1995	2010
Vägtrafiken	220	112	55
Övrig samfärdsel	43	49	49
Energiproduktion	61	53	66
Industriprocesser m. m.	74	71	71
Bensinhantering	23	25	26
Övriga källor	45	40	40
Summa	466	350	307

Källa: Aktionsplan '87, statens naturvårdsverk

Det finns för närvarande inte något närmare underlag för att bedöma hur kolväteutsläppen kommer att utvecklas i Europa. Några länder har gjort upp planer för att minska utsläppen. Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Nederländerna räknar med att deras utsläpp skall minska med 40–50% till år 1995.

Frågan om kolväteutsläpp har tagits upp i förhandlingarna inom luftföreningskonventionen i Genève.

Risken för att höga halter av ozon skall uppstå till följd av kväveoxid- och kolväteutsläpp är störst sommartid under långvariga högtryck. Höga halter av ozon i luften över Sverige förekommer under våren och sommaren när förorenad luft transporteras hit från kontinenten. Ozonbildning sker även i södra Sverige sommartid.

Eftersom fotokemiska oxidanter är sekundärt bildade föreningar, uppträder de högsta halterna på ett visst avstånd från utsläppsområdena. Halterna på landsbygden kan därför vara lika höga eller t. o. m. högre än i tätorterna. Halterna i Sverige är ungefär lika höga som i Centraleuropa. Kunskaperna om hur ozon sprids och deponeras är emellertid inte lika stora som beträffande t. ex. svavelföreningar. De beräkningar och mätningar som hittills har gjorts antyder emellertid att spridningen är likartad.

4.3 Hälsa- och miljöeffekter

Luftföroreningarnas hälso- och miljöeffekter har dels en storskalig, dels en lokal dimension. Vissa föroreningar ger effekter över stora områden. Hit hör t. ex. försurande ämnen, såsom svaveldioxid och kväveoxider men också föroreningar med global spridning och effekt, såsom koldioxid. Den lokala dimensionen omfattar de effekter som orsakas av höga koncentrationer eller belastningar av föroreningar som ger skador eller störningar nära utsläppskällan. Hit hör många kolväten och partiklar från trafik. Även svaveldioxid och kväveoxider medverkar till de lokalt uppkomna störningarna. De lokala störningarna är vanligast i våra tätorter. Tätortsmiljön påverkas emellertid även av långväga transporterade föroreningar, så som t. ex. fotokemiska oxidanter, varav ozon är viktigast.

Förutom påverkan på hälsa och miljö orsakar utsläppen av främst svaveldioxid och kväveoxider söndervittring av byggnader, monument och andra kulturminnen samt korrosion av metallkonstruktioner, såväl i luften som i marken och vattnet.

Hälsoeffekter

Luftföroreningar kan påverka människors hälsa direkt genom inandning av föroreningar och dess omvandlingsprodukter. De kan dessutom påverka människors hälsa indirekt genom att t. ex. försurningen kan orsaka höjda metallhalter i dricksvatten och andra livsmedel.

Flera föroreningar orsakar direkta hälsoeffekter. Hälsoeffekterna beror till stor del på hur hög och långvarig exponeringen är. Hälsoeffekter på grund av luftföroreningar är därför vanligast i tätorter. Utsläppen sker här ofta i eller nära de miljöer där människor vistas. Utspädningen kan vara mindre än på andra ställen på grund av att husen bildar vindskydd. Vägtrafikens utsläpp är särskilt betydelsefulla. De ämnen som är viktiga i detta sammanhang är kväveoxider, kolväten samt deras omvandlingsprodukter och partiklar. I en normal tätortskärna bidrar bilavgaserna med ca 60% till utsläppen av kolväten och kväveoxider och till ca 50% av stoftutsläppen. I gatumiljö har bilarnas utsläpp ännu större betydelse.

Kväveoxider påverkar i huvudsak andningsorganen. Höga halter av kvävedioxid i luften verkar retande på slemhinnor och anses öka mottagligheten för infektioner samt medföra ökad risk för effekter av andra luftföroreningar. Rökare, astmatiker, barn och äldre är särskilt utsatta. Ozon påverkar andningsorganen på ett delvis likartat sätt som kvävedioxid och svaveldioxid.

Kolväten förekommer i ett vitt spektrum av former i luften. Dessa har sinsemellan olika och i viss mån ofullständigt kända hälsoeffekter. Flera former har i vissa koncentrationer visat sig ha cancerframkallande egenskaper. Andra kan under vissa förutsättningar påverka det centrala nervsystemet, irritera slemhinnorna i framför allt ögon och övre luftvägar samt ge upphov till dålig lukt i omgivningen. Kolväten kan även omvandlas i luften, ofta under inverkan av solljus. Denna omvandling kan medföra att kolvätenas reaktionsbenägenhet ökar och kan därför göra dem ännu allvarigare från hälsosynpunkt.

Partiklar i tätortsluft härrör till stor del från vägtrafikens dieseldrivna fordon. De består till största delen av sot, organiska föreningar samt olika metaller. Partiklarnas förmåga att bära ämnen som kan ge allvarliga hälsoeffekter gör dem speciellt viktiga för tätorternas miljöproblem. Partiklar kan, delvis beroende på de ämnen som är fästa vid deras yta, bidra till andningssvårigheter och ökande infektionsrisker samt cancer.

Vägtrafiken, främst bensindrivna bilar som inte har katalytisk avgasrening, ger upphov till stora utsläpp av kolmonoxid. Kolmonoxid har en stark tendens att fästa vid blodets hemoglobin och blockera dess förmåga att ta upp och transportera syre. Kolmonoxid kan härigenom orsaka nedsatt prestationsförmåga, huvudvärk och risk för komplikationer i hjärtats funktion. Speciellt känsliga är personer med hjärt- och kärlsjukdomar.

Svaveldioxidutsläpp härrör främst från förbränning av fossila bränslen för t. ex. energiproduktion. Svaveldioxid påverkar i huvudsak andningsorganen. Om man är utsatt för höga halter av denna förorening under lång tid, ökar risken för kronisk bronkit och luftvägsinfektioner. Exempel från Europas storstäder visar att mycket höga halter kan leda till akut överdödlighet i lung- och luftvägssjukdomar.

Cancerkommittén har i sitt betänkande (SOU 1984:67) Cancer uppskattat att mellan 100 och 1 000 cancerfall uppstår varje år på grund av luftföroreningar, varav av betydande del på grund av bilavgaser i kombination med rökning. Tätorternas höga halter av föroreningar tros vara en bidragande orsak till att livslängden är något kortare i tätorterna än på landsbygden. Speciellt känsliga grupper är astmatiker, barn och rökare. Det riktvärdet som en arbetsgrupp inom Världshälsoorganisationen (WHO) rekommenderat för kvävedioxid i luften överskrids i dag tidvis i vissa tätorter vid gator med omfattande trafik.

Naturvårdsverket kartlägger sedan år 1979 inom projektområdet Luftföroreningar i tätortsmiljö förekomst och hälsoeffekter av olika föroreningar i tätorterna. På grund av att halterna av fotokemiska oxidanter, främst ozon, tidvis kan vara mycket höga, kan den lokala omvandlingen av kolväten i tätortsluften få en stor betydelse för människornas hälsa. Flera kolväten och deras omvandlingsprodukter har uppmätts i halter som ökar riskerna för cancer. Mätningar av partikelhalter vid gator med mycket trafik har visat att stofhalter som kan medföra andningssvårigheter och slemhinneretningar är vanligt förekommande. Halterna av svaveldioxid ligger dock i allmänhet under de riktvärden som naturvårdsverket har rekommenderat med hänsyn till hälsoeffekterna.

Luftföroreningarnas indirekta hälsoeffekter orsakas främst av utsläpp av försurande ämnen. Genom att yt- och grundvatten försuras, kommer vattnets ökade vittrings- och korrosionsförmåga att leda till ökade metallhalter i sjöar, vattendrag och grundvatten. Detta har lett till ökade halter av kvicksilver i insjöfisk, även från sjöar som inte har utsatts för direkta förorenande utsläpp. Metaller mobiliseras och tas lätt upp i t. ex. fisk och jordbruksgrödor och medför att människans metallintag ökar. Försurningen har även bidragit till så låga pH-värden i jordbruksmark i en del områden, att risken för ökat upptag av kadmium är överhängande. Förhöjda halter av metaller i föda och dricksvatten kan medföra vitt skilda hälsoeffekter, alltifrån magbesvär och diarréer till kroniska njursjukdomar och skador på det centrala nervsystemet.

Miljöeffekter

Luftföroreningarnas effekter på miljön hänger främst samman med deras storskaliga spridning. De beror då på generellt förhöjda halter eller ökat nedfall av föroreningar. Lokalt betingade miljöeffekter uppstår dock i närheten av stora utsläpp.

Höga halter av luftföroreningar, såsom svaveldioxid, kväveoxider och fotokemiska oxidanter, främst ozon, kan orsaka skador på skog, jordbruksgröda och annan vegetation. Effekter som barravfall på träd, främst gran, och fläckskador på spenat har observerats. Höga ozonhalter har visats inverka på jordbruksskördarnas storlek, kvalitet och näringsvärde. I Sverige har luftföroreningsbetingade jordbruksskador av naturvårdsverket uppskattats till 50–150 milj. kr. per år. Halter som orsakar skador förekommer tillfälligt, under s. k. luftföroreningsepisoder, då starkt förorenade luftmassor kommer in över Sverige. Även i närheten av stora utsläppskal-

lor och i större tätorter kan luftföroreningar förekomma i sådana halter att skador på vegetation uppstår. Känsligast för luftföroreningar och försurning är lavar. Flera studier har visat att endast ett fåtal lavararter och ibland inga alls kan leva i tätorter med höga halter luftföroreningar. Flera lavararter, som inte var ovanliga för 20 till 30 år sedan, har i dag antingen helt försvunnit eller blivit mycket ovanliga och upphört att växa och föröka sig. Några arter finns endast kvar i inre Norrland i områden med mycket låga föroreningshalter.

Nedfallet av försurande ämnen har medfört en smygande och långtgående försurning av marken. Effekterna av denna förändring kan förbli osynliga under många år för att plötsligt ge upphov till tydliga och allvarliga störningar, såsom skador på träd. Risken för sådana plötsliga förändringar är störst när miljön utsätts för andra påfrestningar, som t.ex. extrema klimatförhållanden. De senaste årens forskning har visat att surhetsgraden har ökat två till tio gånger och att förändringarna har kunnat konstateras ned till en meters djup. Markförsurningen har lett till avsevärda minskningar av markens kalcium- och magnesiuminnehåll och därmed en försämring av markens motståndskraft mot fortsatt försurning. Vissa ämnen, som tidigare har varit hårt bundna till markpartiklar, har börjat frigöras. Det gäller främst aluminium och vissa tungmetaller, som visats vara giftiga för växter och kan följa med markvattnet till grund- eller ytvattnet och ge effekter även där. Det tar mycket lång tid för marken att reparera försurningsskador. En del av de markförändringar som har skett kommer aldrig kunna återställas, även om nedfallet av försurande ämnen upphör. Omfattande undersökningar har visat att dessa skadetyper är vanligast i södra och sydvästra Sverige och avtar successivt mot norr.

Det allt större nedfallet av kväveföreningar, som bl. a. släpps ut från trafiken, förbränningsanläggningar och vid stallgödselhantering i jordbruket, medför att allt fler skogsmarker i Sydsverige blir kvävemättade. Det innebär att kvävetillförseln överstiger skogens behov. Vid kvävemättnad ökar markförsurningen och läckaget av näringsämnen kraftigt. Kvävemättnaden anses innebära att skogen blir känsligare för frost och insektsangrepp och att näringsbalansen störs. Växter som gynnas av kväve ökar i antal och tillväxt, vilket leder till en utarmning av floran med utslagning av många känsliga och skyddsvärda arter som följd.

Försurningens effekter på sjöar och vattendrag är välkända. Det stora nedfallet av försurande ämnen leder till en fortsatt ökad försurning av sjöar och vattendrag. Det sura vattnet orsakar fysiologiska störningar hos fisk och andra vattenorganismer. Det sura markvattnet för med sig en ökad mängd lösta metaller till sjöarna. Aluminium kan bilda fällningar på fiskars gälar och orsaka fiskdöd. I första hand störs organismernas reproduktion. När hela artgrupper slås ut förändras konkurrensförhållandena och ger indirekta effekter genom hela ekosystemet. Förutom effekter av aluminium har höjda halter kvicksilver konstaterats i bl. a. gädda i många sjöar. Detta trots att sjöarna aldrig har utsatts för några utsläpp av kvicksilver.

År 1986 uppskattades antalet försurade sjöar till ca 21 500. Ca 15 000 av dessa bedöms ha försurats direkt på grund av luftföroreningar. Antalet gravt försurade sjöar har tack vare kalkningsinsatser minskat från ca 4 500

år 1981 till ca 1 800 år 1986. Generellt sett är sjöarna mer försurade i södra än i norra Sverige. Under senare tid har man dock upptäckt omfattande skador på rinnande vatten i fjälltrakterna. Skadorna tros orsakas av stötvis belastning med surt vatten som förekommer vid snösmältningen och kraftiga regn.

Den minskning av svavelnedfallet som är att vänta under det kommande decenniet bedöms leda till att ca 4 500 försurade sjöar kan bli återställda även utan kalkning. Flertalet av dessa sjöar är små. Många av de större sjöarna förblir försurade även efter en relativt kraftig minskning av nedfallet. Om försurningen skall motverkas, kommer det att vara nödvändigt med fortsatt kalkning av dessa under åtskilliga år. Kalkningen är dock ingen slutlig lösning på problemet.

Sambanden mellan luftföroreningar och skogsskador av den typ som nu har brett ut sig över Europa är inte fullständigt klarlagda. Det finns emellertid många indicier på att luftföroreningarna spelar en stor roll som stressfaktor för skogen. Vissa kombinationer av klimat och luftföroreningar tycks utlösa skogsskador. Förhöjda halter av aluminium i markvattnet, för stor kvävetillförsel, ozon- och syrapåverkan på barren anses vara de viktigaste faktorerna som ger upphov till skador. Någon uppskattning av skogsskadornas ekonomiska konsekvenser kan för närvarande inte göras. Jag vill dock understryka att skogsnäringen är en av de viktigaste näringarna i Sverige och att även små störningar får stora konsekvenser. Med tanke på att skogsskador utgör symptom på en långtgående irreversibel skada i marken motiverar detta stora försiktighetsmått.

Korrosion och nedbrytning av kulturföremål

Förutom de hälso- och miljöeffekter jag nu har redovisat orsakar luftföroreningar och försurning omfattande materiella skador genom påskyndad korrosion av metaller samt nedbrytning av bl. a. stenmaterial, glas, papper och läder.

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer har följt upp luftföroreningarnas inverkan på kulturminnen och kulturföremål. Nedbrytningen av dessa har tilltagit kraftigt under de tre senaste decennierna och måste beskrivas som ett allvarligt hot mot vårt kulturarv. Hotet mot kulturminnen och kulturföremål är särskilt stort i tätorter med stora lokala utsläpp. Skadorna är allvarliga också i landsbygdsmiljöer. De allvarligaste skadorna omfattar skulpturer och utsmyckningar i kalk- och sandsten, medeltida glasmålningar i de gotländska kyrkorna, runstenar, hållristningar och arkeologiskt material som ligger bevarat i jorden. Luftföroreningarna har medverkat till att det även inomhus, i museer, är svårare att bevara gamla kulturföremål. En väsentlig del av vårt kulturarv finns i hemmen där möjligheten att skydda föremål från den förorenade luftens inverkan är än mindre än på museerna. Orsaksammanhangen är ännu ofullständigt kända, men svaveldioxid framstår som den väsentligaste enskilda faktorn i nedbrytningsförloppet. Det har också påvisats att kväveoxider i kombination med svaveldioxid kraftigt påskyndar nedbrytningen. Detta är av betydelse när det gäller effekterna av bilismens utsläpp i tätorterna.

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer har i juni 1987 överlämnat ett handlingsprogram till regeringen med förslag till åtgärder för att motverka luftföroreningarnas skadeverkningar på kulturminnen och kulturföremål. Handlingsprogrammet omfattar bl. a. kartläggning av skador, insatser för att konservera och skydda kulturminnen av främst sandsten och kalksten samt forsknings- och utvecklingsverksamhet. Jag bedömer att det är nödvändigt att snarast påbörja arbetet för att bevara vårt kulturarv. Jag har erfarit att statsrådet Göransson avser att inom ramen för ett handlingsprogram för kulturmiljövård föreslå att 10 milj. kr. anslås för att motverka luftföroreningarnas nedbrytande effekter på kulturminnen. Eftersom dessa skador orsakas av luftföroreningar och försurande nedfall anser jag att 5 milj. av dessa 10 milj. kr bör anvisas från anslaget Åtgärder mot försurningen.

4.4 Strategi för renare luft

Mitt ställningstagande:

- Strategin för handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurning bör vara att genomföra utsläppsbegränsningar i Sverige och samtidigt arbeta för internationella åtaganden om sådana begränsningar. Den innebär att luftföroreningsutsläppen bör reduceras i den utsträckning som fordras för att skydda människors hälsa och minska nedfallet till den nivå miljön tål. Mot denna bakgrund bör fortsatta åtgärder mot luftföroreningar övervägas. Hänsyn bör härvid tas till bl. a. resultatet av det pågående internationella arbetet.
- En överordnad målsättning för handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurning är att minska halter och nedfall av luftföroreningar till sådana nivåer som människors hälsa och miljön tål även på lång sikt. Jag bedömer att målsättningen bäst kan uppnås genom att i en samlad strategi både genomföra utsläppsbegränsningar i Sverige och arbeta för internationella åtaganden om utsläppsminskningar. I det internationella arbetet bedömer jag att Sveriges initiativ till Aktionsplan Europa kommer att spela en betydelsefull roll.
- De svenska svavelutsläppen bedöms minska med 65% till år 1995 från 1980 års nivå i enlighet med det av riksdagen beslutade programmet mot luftföroreningar och försurning. Ytterligare åtgärder behöver vidtas för att nå målsättningen om 30% minskning av kväveoxidutsläppen medan åren 1980 och 1995.
- Innan ställning tas till ytterligare skärpta nationella målsättningar bör kostnader och andra effekter av nödvändiga åtgärder studeras. Vilka tekniska åtgärder som skulle fordras för att minska svavelutsläppen med 70–80% samt halvera kväveoxidutsläppen till sekelskiftet jämfört med 1980 års nivå bör studeras. En svensk åtgärdsstrategi för kolväteutsläppen bör också tas fram. Ekonomiska och andra konsekvenser för industrin, staten, kommunerna och samhället i övrigt bör analyseras.

Naturvårdsverket: De svenska utsläppen av svaveldioxid bör kunna minskas med 65 % mellan åren 1980 och 1995. Detta kan uppnås med redan fattade beslut. Ytterligare åtgärder i form av skärpta generella svavelkrav vid förbränning behövs dock för att bibehålla låga utsläpp även när kärnkraften avvecklas.

Utsläppen av kväveoxider bör kunna minskas med 30 % i förhållande till 1980 års nivå. Minskningen kommer med fattade beslut dock sannolikt att uppnås först några år efter år 1995. Den uppgång av utsläppen som eljest kan förutsägas när kärnkraften avvecklas bör kunna motverkas.

Remissinstanserna: Frågorna om luftföroreningar och försurning betraktas genomgående som ytterst allvarliga. Inställningen till naturvårdsverkets bedömningar är i allmänhet positiv. Den vanligaste kritiken från bl. a. Svenska Naturskyddsföreningen är att mera långtgående åtgärder borde genomföras, särskilt inom trafikområdet. Remissinstanserna understryker ofta även behovet av insatser på det internationella planet.

Skälen för mitt ställningstagande: Jag anser att strategin för handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurning bör vara att genomföra utsläpps begränsningar i Sverige och samtidigt arbeta för internationella åtaganden om sådana begränsningar. Den innebär att luftföroreningsutsläppen bör reduceras i den utsträckning som fordras för att skydda människors hälsa och minska nedfallet till den nivå miljön tål. Mot denna bakgrund bör fortsatta åtgärder mot luftföroreningar övervägas. Hänsyn bör härvid tas till bl. a. resultatet av det pågående internationella arbetet. Samlade åtgärdsprogram bör även utarbetas och genomföras i områden som är särskilt belastade av luftföroreningsutsläpp. De svenska åtgärderna bör utnyttjas i det internationella samarbetet för att söka förmå även andra länder att vidta liknande åtgärder.

Som underlag för handlingsprogrammet och det internationella samarbetet fordras fortsatt forsknings- och undersökningsverksamhet beträffande både hälso- och miljöeffekter. Kalkningen av försurade sjöar och vatten drag måste ses som ett uppehållande försvar som kan behöva pågå under lång tid framöver. Jag återkommer strax till dessa frågor.

Hälsorisker

Större delen av Sveriges befolkning bor i tätorter. Det är också i tätorterna och industriområdena som luftföroreningsbelastningen är som störst. Att vidta åtgärder för att förbättra luftkvaliteten i dessa områden samt i arbetsmiljön är därför enligt min mening viktigt. De olika utsläpps begränsande åtgärder i form av bl. a. skärpta krav på avgasrening och på förbränningsanläggningar som ingår i regeringens handlingsprogram bidrar till att förbättra luftkvaliteten i tätorterna. Även olika energipolitiska åtgärder såsom energihushållning, utbyggnad av fjärrvärme och naturgasdistribution, verkar i samma riktning liksom de trafikpolitiska förslag regeringen nyligen förelagt riksdagen.

Naturvårdsverket har översiktligt behandlat frågan om de hälsorisker som är hänförliga till luftföroreningar och försurning i rapporten Aktionsplan '87. Enligt min uppfattning bör dessa frågor beaktas i det fortsat-

ta arbetet inom luftföreningensprogrammet. Hälsoriskerna på grund av luftföreningar i främst tätorterna bör kartläggas bättre bl. a. inom ramen för socialstyrelsens och naturvårdsverkets forskningsprogram. Miljöprojekt Göteborg, som på regeringens uppdrag arbetar med att initiera och samordna miljöförbättrande åtgärder, bör också kunna bidra. Även riskerna i samband med höga intag av tungmetaller via födan och brister på vissa nödvändiga spårämnen till följd av försurningen bör kartläggas.

Naturvårdsverket arbetar för närvarande med en översyn av riktlinjerna för luftkvalitet. Förutom reviderade värden för svaveldioxid och partiklar arbetar verket med förslag till riktlinjer för kvävedioxid och ozon samt riktlinjer för den högsta belastningen på miljön av föroreningsnedfall. Enligt vad jag har erfarit kommer verket att lämna sitt förslag till regeringen sommaren 1988.

Ansvaret för att vidta åtgärder för att uppnå en acceptabel luftkvalitet i tätorterna ligger i första hand på kommunerna. I vissa fall, främst beträffande storstadsområdena, kan emellertid statsmakterna behöva biträda kommunerna, då dessa inte förfogar över alla erforderliga styrmedel som t. ex. miljöskyddslagstiftningen. Det är av denna anledning jag föreslår att § 8 a ML ändras så att det blir möjligt att meddela särskilda föreskrifter beträffande bl. a. luftföreningensutsläpp inom s. k. miljöskyddsområden. Det första område för vilket denna möjlighet bör prövas är Hisingen i Göteborgs kommun.

Även utomlands innebär luftföreningensutsläppen hälsorisker. I många länder, t. ex. Polen, Tyska Demokratiska Republiken och Tjeckoslovakien, är dessa risker större än i Sverige och innebär ett stort och akut hälsoproblem. Detta borde vara ett allvarligt memento för de styrande i dessa länder och tillräckligt skäl för snabba och effektiva åtgärder mot luftföreningensutsläppen. Jag anser att hälsoriskerna med luftföreningarna måste ges högre prioritet i arbetet inom luftföreningenskonventionen, även om denna främst behandlar gränsöverskridande föroreningar.

Belastningsgränser

Konsekvenserna av den fortgående försurningen av miljön är enligt min uppfattning mycket allvarliga. För att skydda miljön mot luftföreningar och försurning måste utsläppen och miljöbelastningen minskas till sådana nivåer som inte leder till negativa effekter. Det är glädjande att vi, som jag nyss redovisat, börjar få en internationell uppslutning kring detta synsätt. Det finns även ett bättre underlag för att göra en sådan bedömning nu än när det första programmet mot luftföreningar och försurning utformades för tre år sedan. Bl. a. har en nordisk expertgrupp angett belastningsgränser för olika föroreningar. Gruppen har härvid analyserat och bedömt ett stort antal effektstudier.

En jämförelse av nuvarande miljösituation med de angivna belastningsgränserna visar enligt naturvårdsverket att *svavelnedfallet* bör minskas i södra Sverige med ca 75 % jämfört med år 1980. I Norrlands inland klarar marken i de flesta fall att neutralisera det nuvarande svavelnedfallet under större delen av året. S. k. surstötar i samband med snösmältningen innebär emellertid problem.

Enligt naturvårdsverket bör med hänsyn till riskerna för kvävemättnad i skogsmark den totala depositionen av *kväveföreningar* på lång sikt inte överstiga 10–20 kg per ha och år. I sydvästra Sverige är den totala depositionen i genomsnitt 15–25 kg per ha och år. I utsatta lägen kan depositionen uppgå till 40 kg eller mer. I Svealand tangeras den belastning som kan befaras medföra skador, medan den i Norrlands inland ännu inte anges ha nått så höga värden. Halterna och depositionen av kväveföreningar behöver enligt naturvårdsverket minskas med 30–50%. Behovet är störst i södra Sverige och i de större tätorterna.

Det finns emellertid en stor variation i olika markers känslighet för föroreningsnedfall. Exempelvis tyder senare forskningsresultat på att områden i inre Norrland är känsligare än man tidigare antagit.

Korttidshalterna av *ozon* överskrider enligt naturvårdsverket ofta de kritiska nivåerna för växtskador, och bland förekommer drygt dubbelt så höga halter. Detta gäller främst södra Sverige. Även Norrland drabbas episodvis av för höga halter. Medelhalterna för ozon ligger i södra Sverige vid den nivå som anges som kritisk för växtskador. De episodvis höga halterna av fotokemiska oxidanter, främst ozon, behöver enligt naturvårdsverket sänkas med 30–50%.

Nationella åtgärder

I det av riksdagen beslutade programmet mot luftföroreningar och försurning (prop. 1984/85:127, JoU 28, rskr. 275) ingår att svavelutsläppen skall minskas med 65% mellan åren 1980 och 1995. Jag bedömer att de åtgärder som har vidtagits är tillräckliga för att nå detta mål. Ytterligare åtgärder fordras emellertid för att nå målet om en minskning av kväveoxidutsläppen med 30% mellan samma år.

Strategin för handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurning bör enligt min mening vara att genomföra utsläppsbegränsningar i Sverige och samtidigt arbeta för internationella åtaganden om sådana begränsningar. Den innebär att luftföroreningsutsläppen bör reduceras i den utsträckning som fordras för att skydda människors hälsa och minska nedfallet till den nivå miljön tål. Mot denna bakgrund bör fortsatta åtgärder mot luftföroreningar övervägas. Hänsyn bör härvid tas till bl. a. resultatet av det pågående internationella arbetet.

Innan ställning tas till ytterligare skärpta nationella målsättningar bör kostnader och andra effekter av nödvändiga åtgärder studeras. Vilka tekniska åtgärder som fordras för att minska svavelutsläppen med 70–80% samt halvera kväveoxidutsläppen till sekelskiftet jämfört med 1980 års nivå bör utredas. En svensk åtgärdsstrategi för kolväteutsläppen bör också tas fram. Ekonomiska och andra konsekvenser för industrin, staten, kommunerna och samhället i övrigt bör analyseras.

Syftet med åtgärderna är att minska belastningen på människa och natur. Föroreningsbelastningen är utpräglat storregional. Luftföroreningar sprids över stora områden. En strategi för att komma till rätta med belastningen och de negativa effekter denna för med sig måste därför åstadkommas både genom nationella åtgärder och krav på internationella åtaganden.

I det sammanhanget skall inte glömmas att svenska utsläpp också sprids till våra grannländer.

I dag släpps ca 272 000 ton *svaveldioxid* ut mot 483 000 ton år 1980. I början av 1970-talet var utsläppen som mest ca 900 000 ton. Enligt gjorda bedömningar av redan beslutade åtgärder kommer utsläppen år 1995 att vara ca 164 000 ton.

I arbetet med att minska utsläppen är kol- och oljeanvändningen av central betydelse. Regeringen föreslog därför riksdagen att skärpa kraven för koleldade förbränningsanläggningar (prop. 1983/84:158, NU 44, rskr. 390). Som ett resultat av detta infördes ny teknik för såväl förbränning som rening av rökgaser. Detta beslut och besluten i samband med de s. k. oljeersättningsprogrammet ledde till en omfattande teknikutveckling och en höjd kompetensnivå. Omfattande forskningsprogram pågår även inom ramen för energiforskningen.

Svavelhalten i olja har successivt sänkts. Den senaste sänkningen genomfördes år 1987 då den föreskrivna svavelhalten i lätt eldningsolja sänktes från 0,3 % till i genomsnitt 0,2 %.

I samband med Aktionsplan '87 har naturvårdsverket och energiverket redovisat förslag till nya utsläppskrav för förbränningsanläggningar. Som jag senare kommer att redovisa bör nya svavelkrav införas för förbränningsanläggningar. Kraven bör omfatta alla anläggningar och alla typer av bränsle. De skärpta kraven motsvarar ett utsläpp från olja med ca 0,4 % svavel för mindre anläggningar och ca 0,2 % för större. Detta kan jämföras med 1,0 % som i dag är högsta tillåtna halt.

I syfte att så snart som möjligt påbörja denna utveckling har jag i den energipolitiska propositionen som jag tidigare i dag redovisat föreslagit regeringen att minska den högsta tillåtna svavelhalten i tjock eldningsolja till 0,8 %. Minskningen bör genomföras så snart som möjligt efter det att erforderliga notifikationsprocedurer i GATT och EFTA genomförts. Svavelhalten i olja bör härutöver sänkas ytterligare så snart som möjligt. En miljöavgift för att stimulera en fortsatt sänkning av svavelhalten bör därför utredas.

Utvecklingen vad gäller miljöteknik har gått fort under 1980-talet. Redan innan en anläggning som är under uppförande är klar kan ofta nya beställas med väsentligt bättre prestanda. Detta bör dock inte leda till att beslut om uppförande av en anläggning, som utnyttjar den vid beslutstillfället bästa tillgängliga tekniken, skjuts upp i avvaktan på ytterligare teknikutveckling. Den snabba utvecklingen bör tas till vara i det fortsatta arbetet, särskilt vid omställningen av energisystemet.

Som jag har redovisat i den energipolitiska propositionen bör en rad olika åtgärder vidtas för att både hushålla med elenergin och för att till den del det blir nödvändigt ersätta kärnkraften med ny elproduktionskapacitet. Denna nya kapacitet kommer, att till stor del behöva baseras på olika bränslen, varvid miljöfrågorna måste få en stor betydelse. I första hand bör sådana anläggningar byggas, t. ex. kraftvärmeverk, som utnyttjar energin effektivt. Därtill kan jag nämna att även naturgas kan utgöra ett intressant alternativ. I den utsträckning bränslebaserade kraftverk byggs, bör så hårda miljökrav ställas, baserade på den allra bästa tillgängliga tekniken,

att utsläppen även fortsättningsvis kan reduceras ytterligare. Demonstrationsanläggningar med mycket små utsläpp bör byggas för att visa på möjligheterna till en miljövänligare elproduktion både i Sverige och utlandet.

I olika sammanhang har svavelhalten i olja utretts. Energiverket konstaterar i sin utredning från år 1986 om svavelhalt i olja att en ökad efterfrågan på oljeprodukter med låga svavelhalter generellt kan komma att skapa behov av utökad avsvavlingskapacitet. Hittills har dock inte funnits något behov av inhemsk avsvavlingskapacitet. Detta beror på att marknaden för oljor med låga svavelhalter för närvarande är god. Jag vill emellertid erinra om de perioder med kraftiga störningar som har förekommit på oljemarknaden. Det vore olyckligt om miljöpolitiska ambitioner skulle behöva skjutas åt sidan på grund av tillfälliga fluktuationer på oljemarknaden. Utvecklingen bör därför följas mycket noggrant. Det kan inte uteslutas att utökad avsvavlingskapacitet behöver installeras vid oljeraffinaderierna före sekelskiftet. I samband med de kontrollstationer åren 1990 och 1992, som aviserats i den energipolitiska propositionen, bör prövas om ytterligare åtgärder behövs för att säkerställa att de miljöpolitiska målen klaras.

I programmet som riksdagen beslutade om år 1985 sattes upp som ett mål att industrin fram till år 1995 skulle halvera sina svavelutsläpp. I dagsläget finns det ingen anledning att göra en annorlunda bedömning. Om det emellertid skall vara möjligt att nå de mål som är förenliga med en långsiktigt hållbar utveckling, omsorgen om människors hälsa och med hänsyn till naturen, bör möjligheterna till fortsatta reduktioner inom industrin studeras. Vissa ytterligare reduktioner kan redan i dag förutses. Dessa är ett resultat av en fortsatt strukturomvandling inom industrin.

Åtgärder mot *kväveoxider* är av senare datum än åtgärder mot svavel. Den förbränningstekniska forskningen har även på detta område givit goda resultat under 1980-talet. Jag vill särskilt framhålla att betydelsefulla resultat har kommit fram genom energiforskningsprogrammet. Avgörande för den framtida belastningssituationen när det gäller kväveoxider är utvecklingen av transport- och energisystemet.

Trafikmiljöfrågorna har särskilt uppmärksammats i regeringens förslag till trafikpolitik inför 1990-talet (prop. 1987/88:50). Regeringen har därvid redovisat sina samlade ställningstaganden för att på kort och lång sikt komma till rätta med de miljöproblem som trafiken orsakar. Regeringen har bl. a. föreslagit att varje trafikslag skall bära sina kostnader, inklusive miljökostnaderna. Detta innebär väsentligt ökade skatter för tunga fordon. Regeringen har vidare föreslagit att betydande insatser görs för att utveckla nya transportlösningar för långväga gods med ett kombinerat utnyttjande av järnväg och väg. Från miljösynpunkt är det av stor vikt att så mycket gods som möjligt kan transporteras på järnväg. Vidare har en miljöavgift på flyg samt väsentligt förbättrade förutsättningar för regionala och interregionala persontransporter på järnväg föreslagits. Omfattande åtgärder för att förbättra och effektivisera kollektivtrafiken ingår i regeringens förslag. Möjligheterna att minska miljöproblemen med järnvägarna och sjöfarten skall också utredas. I detta sammanhang har särskild vikt lagts vid att miljövänliga fordon tas i bruk. I regeringens förslag till trafikpolitik

inför 1990-talet föreslås åtgärder för att komma till rätta med hastighetsöverträdelserna på våra vägar. På kort sikt kommer detta att ha betydelse från miljösynpunkt. Effekten av en större respekt bland trafikanterna för gällande hastighetsgränser är i hög grad beroende av den enskilde trafikantens vilja att ta ett ansvar för en säker och miljövänlig trafik. Någon exakt beräkning av vad dessa åtgärder ger för miljöeffekt kan därför inte göras.

Även med dessa åtgärder kommer det inte att vara möjligt att nå de uppsatta målen vad avser minskningen av kväveoxidutsläppen. Jag föreslår därför ytterligare åtgärder.

I samband med att programmet beslutades av riksdagen år 1985 uppdrog regeringen åt naturvårdsverket att utreda förutsättningarna för skärpta avgaskkrav för lastbilar och bussar. Verkets förslag har remissbehandlats och jag kommer senare att mer utförligt redovisa hur nya skärpta krav ska kunna införas. Dessa förslag kommer redan år 1995 att ge viss positiv effekt.

Personbilar med katalytisk avgasrening klarar krav motsvarande de som gäller federalt på den amerikanska marknaden och som numera börjar bli vanliga på den europeiska. I delstaten Kalifornien har man sedan år 1983 tillämpat ännu strängare krav. Dessa krav innebär en ytterligare skärpning med ca 20% utöver de krav som nu införs i Sverige. Jag återkommer senare till hur denna möjlighet kan utnyttjas.

Avgasutsläppen från traktorer och arbetsmaskiner m. m. är ofullständigt kända men bedöms få en ökande betydelse för de totala utsläppen. För närvarande gäller inga särskilda krav för utsläppen från deras motorer. Naturvårdsverket bedömer att frågan om utsläppsmängder och möjligheter att införa avgaskrav i detta sammanhang behöver utredas. Detta arbete bör utföras inom ramen för det samlade uppföljningsuppdrag beträffande luftföroreningar och försurning som naturvårdsverket bör få.

Längre fram i min föredragning kommer jag även att föreslå nya riktlinjer för kväveoxidutsläppen i samband med miljöskyddsprövningen av energianläggningar. Jag vill redan nu framhålla att för dessa gäller detsamma som jag framhöll tidigare i samband med åtgärderna för att begränsa svavel. Den tekniska utvecklingen är snabb. Redan nu vet vi att nya anläggningar kan uppföras med väsentligt bättre miljöprestanda än de som nu är under uppförande.

Jag övergår nu till frågan om *fotokemiska oxidanter*. Jag har tidigare i min föredragning redovisat ursprunget till dessa föroreningar. Kolväteproblematiken och dess bidrag tillsammans med kväveutsläppen har ägnats ökad uppmärksamhet under 1980-talet. Utsläppen av kolväte är än så länge inte tillräckligt kartlagda. Redan beslutade åtgärder, som t. ex. katalytisk avgasrening på personbilar, kommer att innebära förbättringar under den närmaste tiden. Jag vill emellertid understryka att det finns anledning att gå vidare i detta arbete. Senare i min föredragning kommer jag att föreslå att naturvårdsverket som en del i sitt uppföljningsuppdrag utreder kolvätefrågorna och återkommer till regeringen med ett samlat kolväteprogram.

I min inledning (avsnitt 2) redovisade jag resultaten av 20 års miljöskyddsarbete. Jag exemplifierade denna framställning med de positiva resultat som nåtts bl. a. när det gäller begränsning av svavelutsläppen. Jag framhöll då också att det har tagit tid att internationellt få gehör för liknande åtgärder. Jag vill då erinra om att svenska forskare redan år 1968 till vissa delar har kartlagt framför allt sambanden mellan försurning och utsläpp till luft. År 1972 blev frågan om luftföroreningar och försurning en huvudfråga för den svenska delegationen vid FN-konferensen om den mänskliga miljön.

I det fortsatta arbetet är det viktigt att visa på möjligheterna att begränsa utsläppen. Våra egna åtgärder har varit och kommer att vara av betydelse för miljöbelastningen och för våra möjligheter att ytterligare begränsa denna genom att för andra länder visa på möjligheterna att vidta åtgärder.

Som en viktig del i arbetet med att begränsa belastningen i Sverige ingår vår internationella strategi. Innan jag går vidare med min redogörelse för det arbete som har utförts och som bör utföras under den närmaste tiden, vill jag beröra andra organisationers möjligheter. Jag konstaterade inledningsvis den stora miljömedvetenheten som tar allt fastare former i organisationsliv och bland företag. Detta är en mycket positiv utveckling. Jag förutsätter att med det internationella handelsutbyte som Sverige har att värderingar, teknik m. m. kan spridas även dessa vägar. Det bör vara möjligt att även i andra organ än i de mellanstatliga ta upp de internationella luftmiljöproblemen.

Det internationella samarbetet beträffande åtgärder mot luftföroreningar bedrivs i olika former och på olika plan. Av stor betydelse är bl. a. de täta kontakter som förekommer på expertnivå mellan olika länder, både inom och utom ramen för internationella organisationer. I detta sammanhang är det glädjande att kunna konstatera att det har varit möjligt att via de vetenskapliga akademierna etablera ett närmare samarbete med Östeuropa. Detta samarbete bör enligt min mening stödjas. Även våra bilaterala avtal med olika länder i Östeuropa ger värdefulla möjligheter till information och påverkan. Också andra tillgängliga informationskanaler bör utnyttjas i miljöarbetet.

Det nordiska samarbetet är av stort värde för det övriga internationella miljöarbetet genom att de nordiska synpunkterna har en särskild tyngd i miljösammanhang. Vi bör även söka samordna våra miljöskyddsåtgärder med dem i våra grannländer. På luftvårdsområdet har vi länge haft ett intensivt och konstruktivt samarbete med våra nordiska grannar.

Sverige har också undertecknat Europarådets konvention om bevarande av Europas arkitektoniska kulturarv med åtagande att bl. a. vidta åtgärder mot luftföroreningarnas effekter på kulturmonument. Detta har beaktats bl. a. i de svenska förslagen inom ramen för den s. k. ESK-processen.

Av betydelse för det internationella samarbetet på senare år inom bilavgasområdet har varit det internationella ministermöte som den svenska regeringen kallade till i juli 1985. Vid detta möte undertecknades en gemensam deklaration om samarbete och införande av skärpta avgasreningskrav för bilar av åtta länder, nämligen Canada, Danmark, Finland, Liechten-

stein, Norge, Schweiz, Sverige och Österrike. Tyvärr avstod Förbundsrepubliken Tyskland, Nederländerna och EG-kommissionen, som även deltog i mötet, från att underteckna deklARATIONEN med hänvisning till pågående förhandlingar inom EG. Samarbetet mellan de stater som undertecknat deklARATIONEN har därefter förts vidare inom den s. k. Stockholmsgruppen genom att ett gemensamt dokument har utarbetats, innehållande regler beträffande avgasutsläpp från personbilar. Dokumentet ligger till grund för de skärpta avgaskrav som har beslutats i Sverige, Norge, Schweiz och Österrike. Samarbetet fortsätter nu rörande frågor om regler för avgasutsläpp från lastbilar och bussar.

Huvuddelen av det internationella samarbetet om luftföroreningar sker inom ramen för FN:s konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. Konventionen undertecknades i november 1979 i Genève och har nu ratificerats av 32 stater, senast av Jugoslavien. Konventionen är av ramkaraktär och särskilda åtaganden överenskomms genom protokoll till konventionen. Två sådana protokoll har hittills förhandlats fram.

Det första gällde finansiering av det internationella mätprogrammet, EMEP, som överenskomms år 1984 och som har trätt i kraft den 28 januari 1988.

I juli 1985 träffades en överenskommelse i Helsingfors om ett andra protokoll till konventionen. Genom detta protokoll har för närvarande 21 parter åtagit sig att minska sina svavelutsläpp med minst 30% till år 1993, jämfört med 1980 års nivå. Detta protokoll trädde i kraft den 2 september 1987.

Vid mötet med styrelsen för konventionen i november 1986 beslutade man att uppdraga åt en särskild expertgrupp att förhandla fram ett protokoll om begränsning av kväveoxidutsläppen. Denna expertgrupp har ännu inte avslutat sitt arbete. Sverige spelar i detta arbete en aktiv och pådrivande roll och har lagt fram flera förslag, bl. a. om en 30-procentig begränsning av kväveoxidutsläppen som ett första steg i riktning mot en reduktion till en nivå som motsvarar vad naturen tål.

Det svenska förslaget till ett internationellt samarbete mot luftföroreningar (Aktionsplan Europa) har mottagits positivt. Förslaget innebär att arbetet inom konventionen skall inriktas på att utarbeta belastningsgränser för vad miljön tål av bl. a. svavel- och kvävenedfall. Arbete med ytterligare underlag för detta pågår både i Sverige och utomlands. När dessa gränser har överenskommit skall förhandlingar inledas om åtaganden för att minska utsläppen till motsvarande nivå. Målet för konventionsarbetet är att sådana förhandlingar skall inledas i början av 1990-talet. Det svenska forskningsarbetet och samarbetet inom konventionen bör nu inriktas på att så snabbt som möjligt ta fram underlag för dessa förhandlingar. En utgångspunkt för detta arbete bör enligt min mening vara att utsläppen skall reduceras i internationellt samarbete till sådana nivåer som är ofarliga för hälsan och miljön även i ett långsiktigt perspektiv.

Riksdagen har som sin mening givit regeringen till känna, att möjligheterna att genom avgiftsuttag bygga upp en internationell luftvårdsfond förtjänar att övervägas (JoU 1984/85:28, rskr. 275). Frågan har diskuterats inom ramen för konventionsförhandlingarna i Genève och har även sonde-

rats under hand från svensk sida. Resultatet är att det hittills inte har varit möjligt att få stöd för förslaget. Som skäl emot har bl. a. anförts att den som släpper ut föroreningar även skall svara för kostnaderna för rening – Polluter Pays Principle – och att miljöproblemen i det egna landet bör vara tillräckliga skäl för åtgärder, även om hänsynen till grannländerna bör vara motiv för åtgärder. Svårigheterna att nå en överenskommelse om finansiering av de blygsamma kostnaderna för sekretariatet till konventionen talar också mot att det för närvarande skulle vara möjligt att komma överens om finansieringen av en fond av helt annan storleksordning.

I syfte att nå konkreta resultat har den svenska regeringen därför tagit ett annat initiativ. Ett internationellt miljötekniskt institut föreslås inrättas. Syftet med detta är bl. a. att underlätta överföring av effektiv miljöskyddsteknik till länder som är i behov av sådan men som för närvarande inte har tillgång till sådan teknik. Jag bedömer att institutets verksamhet till stor del kommer att röra luftvårdsteknik. Planerna på institutet har presenterats under förhandlingarna inom luftföroreningskonventionen och har fått ett positivt mottagande. Jag redovisar strax mitt förslag närmare.

4.5 Särskilda föreskrifter för miljöskyddsområde

Mitt förslag: Regeringen får förklara ett visst område som miljöskyddsområde. För ett sådant område skall regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen kunna meddela särskilda föreskrifter om skyddsåtgärder m. m.

Skälen för mitt förslag: Luftföroreningshalterna i tätorterna är tidvis så höga att risker finns för effekter på människors hälsa. Dessa brister beror till stor del på bilavgasutsläppen och på en stor koncentration av industriell och annan verksamhet. Luftföroreningarna påverkar även växtligheten, byggnader och kulturföremål samt ökar korrosionen.

Programmet mot luftföroreningar och försurning (prop. 1984/85:127) syftar till att sådana utsläppsbegränsande åtgärder skall vidtas, att luften i våra tätorter och industriområden blir i stort sett riskfri att andas. Dessutom bör skadlig påverkan på växtlighet, sjöar och vattendrag, byggnader och material minimeras. Införandet av katalytisk avgasrening på personbilar kommer, när detta är helt genomfört i hela bilparken, att väsentligt förbättra luftkvaliteten i tätorterna. Ytterligare åtgärder fordras emellertid på både kortare och längre sikt. Jag kommer därför att senare föreslå att skärpta avgaskrav införs även för lastbilar och bussar. Chefen för kommunikationsdepartementet har i den trafikpolitiska propositionen (1987/88:50) redovisat vissa förslag beträffande trafiksystemen och samhällsplaneringen för att minska trafikmiljöproblemen. Jag återkommer till dessa frågor senare liksom till ytterligare åtgärder för att minska utsläppen från förbränningsanläggningar.

Med stöd av 8 a § ML finns i dag möjlighet att utfärda generella föreskrifter till skydd för särskilt föroreningskänsliga vattenområden. Dessa

möjligheter har utnyttjats beträffande Ringsjön i Skåne och Laholmsbukten, där vattenförhållandena är sådana att särskilda miljöåtgärder är påkallade.

Nuvarande föreskriftsmöjligheter är emellertid begränsade till reglering av utsläpp till vatten och användning av mark med syfte att skydda känsliga vattenområden.

För utsläpp av föroreningar till luft finns inte motsvarande möjligheter. Även när det gäller sådana utsläpp finns det emellertid områden som är tungt belastade, särskilt stora industriområden eller storstadsområden med mycket trafik. Förhållandena i sådana områden är ofta komplexa. Där förekommer större utsläpp från t. ex. industrier eller värmeverk, liksom många mindre utsläpp från bl. a. uppvärmning. I framför allt storstadsområdena är emellertid utsläppen från trafiken den dominerande orsaken till vissa luftföroreningar.

Hisingen i Göteborgs kommun är ett område som är belastat av stora luftföroreningsutsläpp från bl. a. industri och trafik. För att initiera och samordna olika åtgärder för att minska dessa utsläpp väsentligt inom en tioårsperiod har jag enligt regeringens bemyndigande nyligen tillkallat en särskild delegation.

Utsläppen medför sålunda en belastning på omgivande mark- och vattenområden. Svavel- och kväveutsläppen medför t. ex. nedfall av olika föroreningar som bl. a. försurar mark och vatten. Bildningen av fotokemiska oxidanter anses också vara av betydelse för påverkan på vegetationen.

Tillämpningen av nuvarande system för prövning och tillsyn enligt ML har i många avseenden varit framgångsrik för att begränsa emissioner. Det är emellertid enligt min mening inte tillräckligt för att lösa miljöproblem inom områden som belastas av luftföroreningar eller andra verkningar av miljöfarlig verksamhet från många olika källor. ML bör därför enligt min mening kompletteras så att möjligheter ges att meddela generella föreskrifter inom områden som är särskilt belastade av luftförorenande och annan miljöfarlig verksamhet. Detta kan ske genom en utvidgning av 8 a §. En sådan utvidgning bör utformas så att regeringen får förklara ett visst område som miljöskyddsområde. Även angränsande områden bör kunna inrymmas i miljöskyddsområdet på samma grunder som angavs när 8 a § infördes (prop. 1984/85: 10 s. 28), nämligen för att vidta åtgärder inom ett område för att motverka att störningen förs till angränsande områden.

Jag föreslår således att 8 a § ML ändras så att det blir möjligt för regeringen att förklara ett visst område som miljöskyddsområde. Den nya bestämmelsen avses alltså inrymma vad som förut gällt och därutöver ge möjligheter att skydda miljön mot luftförorenande och annan miljöfarlig verksamhet.

Mitt ställningstagande:

● Skärpta avgaskrav bör införas obligatoriskt för *lätta lastbilar och bussar* fr. o. m. 1992 års modeller och fr. o. m. 1994 års modeller för *tunga lastbilar och bussar*. Kraven bör för båda kategorierna i stort motsvara de krav som avses gälla federalt i USA för 1990 års modeller.

● De obligatoriska kraven bör föregås av två år av frivillig tillämpning. Därför bör köpare av nya bussar och lastbilar stimuleras att anskaffa fordon som uppfyller de skärpta avgaskraven genom ett ekonomiskt stöd inom en sammanlagd bidragsram av 450 milj. kr. Detta överensstämmer med vad chefen för kommunikationsdepartementet tidigare hemställt om i prop. 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet.

● Det fortsatta arbetet för att begränsa vägtrafikfordonens avgaser bör inriktas på att:

– snarast möjligt komplettera de här föreslagna avgaskraven för lastbilar och bussar med skärpta krav för utsläpp av partiklar. Samtidigt bör en ytterligare skärpning av utsläppskraven för kväveoxider övervägas.

– ta fram förslag till kvalitetskrav för dieselbränsle till personbilar, lastbilar och bussar.

– utreda möjligheterna att införa kompletterande avgasnormer för lastbilar och bussar i tätortstrafik.

– klarlägga möjligheterna till ytterligare utsläppsminskningar från personbilar.

– klarlägga möjligheterna till utsläppsminskningar från traktorer och arbetsmaskiner m. m.

– Fortsatt forskning och utveckling krävs för att driva på en utveckling mot miljövänligare transportmedel, drivsystem och drivmedel. Huvudansvaret för denna utveckling bör åvila transport- och drivmedelsindustrin. Forsknings- och utvecklingsarbetet för att introducera alternativa drivmedel bör ledas av statens energiverk, styrelsen för teknisk utveckling och transportforskningsberedningen.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mina ställningstaganden.

I fråga om avgaskrav för lastbilar och bussar föreslår naturvårdsverket följande:

– För *lätta lastbilar och bussar* föreslås krav motsvarande de som införs federalt i USA fr. o. m. 1990 års modeller. Kraven införs obligatoriskt fr. o. m. 1992 års modeller och frivilligt genom ekonomiska styrmedel fr. o. m. 1990 års modeller.

– För *tunga lastbilar och bussar* föreslås avgaskrav motsvarande de som införs federalt i USA fr. o. m. 1991 års modeller för stadsbussar och 1994

års modeller för övriga. Kraven införs obligatoriskt fr.o.m. 1995 års modeller och frivilligt genom ekonomiska styrmedel fr.o.m. 1991 års modeller. Kraven baseras i första hand på en mätmetod som tillämpas inom ett reglemente som gäller i flera europeiska länder och EG. Skulle denna mätmetod inte väntas bli utvecklad till utgången av år 1988 för så låga partikelutsläpp som dessa krav medför, föreslås att samma mätmetod och krav som införs i USA också införs i Sverige.

Remissinstanserna: Tillstyrker i huvudsak naturvårdsverkets förslag. Vägverket, transportrådet och transportforskningsberedningen delar uppfattningen att vägtrafikens utsläpp måste minska och anser att naturvårdsverkets förslag är väl avvägda och kan ge de utsläppsminskningar som eftersträvas. Bilindustriföreningen delar uppfattningen att behovet av utsläppsbegränsningar är stort och anser att uppställda miljömål kan nås med åtgärder på fordonen. Några instanser, bl.a. arbetarskyddsstyrelsen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet anser att föreslagna krav för lastbilar och bussar om möjligt bör skärpas ytterligare och införas tidigare.

Skälen för mitt ställningstagande: Utsläppen till luft från transportsektorn härrör främst från förbränningen av drivmedel till olika slags fordon. Utsläppen kan innehålla ett stort antal ämnen av betydelse från miljösynpunkt. Huvudkomponenter bland dessa miljöfarliga ämnen är kväveoxider, ett stort antal olika kolväten, kolmonoxid, svaveloxider och partikulära föroreningar. Utsläppen varierar kraftigt, beroende på bl.a. motortyp och de olika körförhållanden som fordonen utsätts för.

Miljöarbetet i 1990-talets trafikpolitik

I prop. 1987/88:50 har regeringen redovisat inriktningen av trafikpolitiken inför 1990-talet. En av de stora uppgifterna för trafikpolitiken är att genom omedelbara och långsiktiga åtgärder begränsa trafikens miljöpåverkan. I propositionen redovisas sålunda trafikmiljöfrågorna i sin helhet.

En grundläggande och inom trafikpolitiken allmänt accepterad princip är att varje trafikslag med hjälp av rörliga avgifter, alltså t. ex. bensinskatten för personbilar och kilometerskatten för tunga fordon skall betala de samhällsekonomiska merkostnader (marginalkostnader) som man orsakar samhället. Det gäller alltså inte bara kostnader för slitage av infrastrukturen och olyckskostnader utan också de kostnader som trafiken orsakar vad gäller hälsa och miljö.

Det är därför statens uppgift att med hjälp av skatter och avgifter ge konsumenterna prissignaler som så nära som möjligt speglar de verkliga kostnaderna inkl. miljökostnaderna. En avgiftssättning som inte svarar mot trafikens samhällsekonomiska kostnader gör att vi riskerar att få en trafikväxt som leder till ökade miljöproblem.

Det mycket omfattande underlag som togs fram inför regeringens förslag till ny trafikpolitik visar klart att de rörliga avgifter som i dag tas ut från de olika trafikslagen inte ens täcker samhällets merkostnader för landsbygds- trafikerna som är den naturliga utgångspunkten för avgiftssättningen.

I den trafikpolitiska propositionen redovisar regeringen vissa förslag när

det gäller trafikens rörliga avgifter. Regeringen föreslår olika åtgärder för att förbättra förutsättningarna för en effektivare person- och godsbefordran på järnväg samt en utökad kollektivtrafik, i syfte att utveckla dessa transportslag. Bl. a. föreslår regeringen att ytterligare 1 miljard kronor anslås för ökade investeringar i järnvägsanläggningar. De samlade åtgärderna beräknas bl. a. leda till att SJ:s kombitrafik ökar mer än tre gånger nuvarande volym fram till sekelskiftet. Principen om kostnadsansvaret kommer även att skapa incitament för att investera och utveckla fordon med lägre emissioner. Regeringen bedömer att åtgärder i anslutning till fordonen, såsom motormodifikationer, avgasrening och val av drivmedel på lång sikt ger de största möjligheterna att begränsa trafikens miljöstörningar.

I propositionen redovisas ett antal åtgärder med syfte att stimulera fordonstekniska lösningar som kan minska trafikens miljöstörningar. Bl. a. föreslås ett bidragssystem för att på kort sikt stimulera ombyggnad av dieslbussar i kollektivtrafik. Bidraget skall även användas för att möjliggöra tidigareläggning av skrotningen av orenade lätta bussar i kollektiv tätortstrafik. På längre sikt bör emellertid bidraget bl. a. användas för att stimulera kollektivtrafikinvesteringar i teknik med väsentligt lägre miljöstörande effekter samt med högre energieffektivitet än vad dagens konventionella teknik medger. Regeringen har angivit en ram om sammanlagt 85 milj. kr. för investeringar som förutom miljön även främjar samordningen av kollektivtrafiken.

Regeringen bedömer att kollektivtrafiksatsningarna kommer att få störst betydelse för miljön i större tätorter. För att få ett samlat beslutsunderlag för att begränsa trafikens hälso- och miljöeffekter i storstäderna kommer en utredning kring trafik- och miljöfrågorna i dessa städer att tillsättas. Utredningen avses bl. a. studera förutsättningarna för att begränsa trafiken i stadskärnorna och förbättra kollektivtrafikens framkomlighet. Här bör även nämnas det utredningsarbete som, på regeringens uppdrag, inletts inom Miljöprojekt Göteborg. Delegationen (ME 1987:03) som skall leda projektet skall initiera och samordna åtgärder för att inom tio år åstadkomma en god miljö på Hisingen i Göteborg. Delegationen kommer i fråga om trafik och miljö att samråda med nämnda utredning om tätorternas trafik- och miljöfrågor.

I detta sammanhang vill jag även nämna möjligheten att införa restriktioner mot tomgångskörning i tätorterna. Genom väl utförda informationsinsatser har många kommuner bidragit till en förbättrad tätortsmiljö samt till ett ökat miljömedvetande bland många bilister. Det är önskvärt att sådana möjligheter tas till vara i så stor utsträckning som möjligt.

I den trafikpolitiska propositionen lämnas förslag till åtgärder för att öka efterlevnaden av gällande hastighetsbegränsningar. Bl. a. föreslår regeringen att 5 milj. kr. anslås till inköp av utrustning som effektiviserar hastighetsövervakningen. Detta kommer att medverka till att minska vägtrafikens utsläpp av kväveoxider.

Slutligen föreslås att arbetet med att minska miljöstörningar från flyg, tågtrafik och sjöfart skall ledas av resp. trafikverk. Chefen för kommunikationsdepartementet har aviserat att han avser återkomma till regeringen

med förslag om att ge trafikverket i uppdrag att i samråd med naturvårdsverket utreda resp. trafikslags miljöeffekter och ge förslag till åtgärder för att begränsa störningarna. Det bör åvila naturvårdsverket att följa och till regeringen redovisa den samlade effekten av olika åtgärder i förhållande till uppställda miljömål.

I det följande kommer jag att komplettera de ställningstaganden för att begränsa trafikens miljöeffekter som redovisats i den trafikpolitiska propositionen, genom att redogöra för introduktionen av katalytiskt avgasrenade personbilar samt lämna förslag till ytterligare åtgärder mot vägtrafikens avgasutsläpp.

Introduktionen av skärpta avgaskrav för personbilar

I enlighet med vad som redovisats för riksdagen i proposition (prop. 1985/86:61, JoU 11, rskr. 101) om skärpta avgaskrav för personbilar, m. m. har avgaskrav motsvarande de som infördes i USA för 1987 års personbilsmodeller börjat införas på frivillig grund i Sverige fr. o. m. samma årsmodell. För 1989 och senare årsmodeller är kraven obligatoriska. För att påskynda den frivilliga introduktionen av de avgasrenade bilarna har försäljningsskatten för dessa bilar sänkts (prop. 1985/86:145, SkU 41, rskr. 237). Denna åtgärd kombinerades med en differentiering av bensinskatten. Skatten på blyfri bensin är för närvarande 20 öre lägre än för blyad.

Introduktionen av katalysatorförsedda bilar har hittills gått bra. Försäljningen av personbilar som uppfyller de nya kraven utgjorde under år 1987 ca 45% av den sammanlagda försäljningen av nya personbilar. Under december månad 1987 utgjordes 74% av nybilsförsäljningen av personbilar som uppfyllde kraven. Andelen bilar som uppfyller kraven beräknas för 1988 års modeller utgöra mer än 80% av försäljningen.

Även försäljningen av blyfri bensin har ökat kraftigt och utgjorde under år 1987 ca 30% av den levererade bensinmängden. Härvid avses även den blyfria bensin som ingår i den blandade 96-oktaniga s. k. mediumkvaliteten. Blyfri katalysatorbensin har införts successivt under perioden den 1 januari 1986 till den 30 juni 1987 och saluförs nu vid samtliga bensinstationer med mer än en bensinpump.

Skärpta avgaskrav för lastbilar och bussar

Utsläppen från lastbilar och bussar utgjorde år 1985 ca 35% av kväveoxidutsläppen och ca 58% av partikelutsläppen från vägtrafiken. Vägtrafikens totala partikelutsläpp var år 1985 ca 9000 ton. Lastbilar och bussar svarar vidare för ca 18% av samhällets totala kväveoxidutsläpp. Samtidigt som kraftfulla åtgärder vidtas på landets fasta förbränningsanläggningar och på personbilarna, kommer den ökande trafiken med lastbilar och bussar att medföra allt större kväveoxidutsläpp till luften. Dessa fordon kommer därmed att svara för en kraftigt ökande andel av kväveoxidutsläppen.

Mot bakgrund av de allvarliga miljöeffekterna och den oroväckande utsläppsutvecklingen för vägtrafiken i allmänhet samt lastbilar och bussar i

synnerhet anser jag att det är angeläget att minska utsläppen till luften från lastbilar och bussar så långt som möjligt.

I Sverige tillämpas för närvarande endast lindriga och ofullständiga avgaskrav för lastbilar och bussar. För dieseldrivna fordon finns t. ex. endast krav beträffande avgasernas röktäthet.

För att belysa den tekniska utvecklingen som pågår redovisar jag i det följande de utsläppskrav som har beslutats eller väntas för tunga lastbilar och bussar, dvs. med en totalvikt över 3 500 kg, i *några andra länder*. I USA har beslut tagits om en stegvis skärpning av avgaskraven, alltefterst teknik för att möta kraven bedöms kunna utvecklas och föras ut i produktion. För 1988 års modeller införs de första kraven beträffande partikelutsläpp. Fr. o. m. 1991 års modeller av stadsbussar och 1994 års modeller av övriga tunga fordon kommer partikelkraven att skärpas. Nu gällande avgaskrav för kväveoxider kommer att ersättas av strängare krav år 1990 för att skärpas ytterligare i samband med att partikelkraven skärps.

Canada har nyligen fattat beslut som innebär att man kommer att följa USA:s införande av avgasregler för lastbilar och bussar.

I Europa har Schweiz och Österrike beslutat införa avgaskrav fr. o. m. 1988 års modeller av tunga fordon. Kraven är inte lika långtgående som de amerikanska. Inom EG-länderna har man beslutat om avgaskrav, som medger ännu högre utsläpp. I Förbundsrepubliken Tyskland har regeringen och tillverkarna kommit överens om att frivilligt tillämpa samma krav som kommer att tillämpas i Österrike och Schweiz.

I USA har man beslutat att fr. o. m. 1990 års modeller federalt skärpa avgaskraven för lätta lastbilar och bussar med en totalvikt om högst 3 500 kg. Kraven motsvarar krav på katalytisk avgasrening för bensindrivna fordon. I Canada har beslutats att samtidigt införa USA-kraven. I Schweiz gäller fr. o. m. 1990 års modeller sådana avgaskrav för lätta lastbilar och bussar som i stort motsvarar USA-kraven. Stegvis skärpta avgaskrav för lätta lastbilar kommer att införas i Österrike. I övriga Europa tillämpar man mindre stränga avgaskrav. Även kommande krav inom EG kommer att vara mindre stränga än i de länder jag här nämnt.

De avgaskrav som motsvarar den mest utvecklade tekniken för både tunga och lätta lastbilar och bussar och som alltså är strängast kommer således att finnas i USA. Jag bedömer det rimligt att *som riktmärke välja de avgaskrav som gäller federalt i USA*.

De amerikanska avgaskraven förutsätter för lätta lastbilar och bussar avgasrenande teknik motsvarande den som används i personbilar. För tunga lastbilar och bussar erfordras för att klara kraven laddluftkylning och turboutrustning samt krav på styrning av insprutningsförloppet och optimering av de faktorer som påverkar förbränningen i motorn över motorns hela belastningsområde. För att klara de krav som beslutats att införas i USA år 1994, måste avgasreningsåtgärderna kompletteras med t. ex. en partikelfälla som avskiljer de partiklar som bildas vid förbränningen i motorn. Sådana partikelfällor är ännu inte färdigutvecklade.

Vid provning för godkännande av lastbilar och bussar simuleras olika körförhållanden för motorn vid vilka avgasprov tas för analys. Eftersom avgasernas mängd och sammansättning beror på bl. a. motorbelastningen,

har utformningen av simuleringen stor betydelse för provresultatet. De provmetoder som tillämpas i USA omfattar mer komplicerade körsimuleringar än de som tillämpas av flertalet europeiska länder och inom EG. Provtagning enligt den amerikanska metoden sker vid såväl accelerationer och retardationer som vid konstant belastning. Vid den europeiskt tillämpade provmetoden tas endast prov ut vid konstanta belastningsfall. USA:s provmetod kräver därför en delvis annorlunda samt mer avancerad och dyrbar provutrustning än den i Europa tillämpade metoden. Mätresultat från prov med metoderna kan dock, i vissa avseenden med osäkerhet, översättas och jämföras med varandra. Detta har dock hittills inte gått, vad gäller partikelutsläppen.

De strängaste USA-kraven för lastbilar och bussar skulle i kombination med redan beslutade avgaskrav på personbilar för Sveriges del medföra att den sammanlagda effekten för utsläppen från vägtrafiken skulle bli ca 40 % lägre kolmonoxidutsläpp, ca 50 % lägre kolväteutsläpp, knappt 50 % lägre kväveoxidutsläpp och ca 90 % lägre utsläpp av partiklar i jämförelse med dagens fordonstyper.

De krav som naturvårdsverket föreslår för lätta lastbilar och bussar grundas på en känd och beprövad teknik. Tekniken har använts sedan början av 1980-talet på personbilar och sedan flera år tillbaka på lätta lastbilar och kan relativt enkelt föras över till lätta lastbilar och bussar. Detta gäller ärendet diskuterade nivåerna för kväveoxider från tunga dieselmotorer. Kraven beträffande de tunga dieselfordonens utsläpp av partiklar kräver däremot en viss utveckling. Ett intensivt forsknings- och utvecklingsarbete pågår hos tillverkare av reningsutrustning och fordon.

Frågan om de av naturvårdsverket föreslagna kraven för lätta lastbilar och bussar kan befaras utgöra tekniska handelshinder har övervägts efter en notifiering enligt GATT- och EFTA-reglerna. Vissa problem med att anpassa produktionen kan uppkomma för tillverkare som varken producerar för export till USA eller har någon god kännedom om de tekniska lösningarna. Jag bedömer efter samråd med statsrådet Gradin att dessa tillverkares export till Sverige är av en så begränsad omfattning att de skärpta avgaskraven inte kan anses utgöra något större problem. Inledningsvis kan emellertid dispenser behöva lämnas för sådan import, om den kan anses ha liten betydelse från hälso- och miljösynpunkt.

USA:s stegvisa skärpning av kraven för tunga lastbilar och bussar syftar bl. a. till att driva på den tekniska utvecklingen mot renare fordon. USA har emellertid i andra sammanhang skjutit upp beslutade avgaskrav med anledning av att tekniken inte har ansetts färdig för marknaden. Om Sverige skulle besluta att fr. o. m. år 1995 införa krav för partikelutsläpp motsvarande de som avses införas år 1994 i USA, såsom föreslås av naturvårdsverket, finns en risk att vi skulle bli ensamma om sådana krav. Den svenska marknaden är inte tillräckligt stor för att tillverkarna skall kunna förväntas anpassa sin produktion efter krav som endast tillämpas här. Jag är därför inte beredd att för närvarande föreslå en tidpunkt för införande av de längst gående avgaskraven för tunga fordon. Det är däremot möjligt att införa avgaskrav för gasformiga utsläpp, såsom kväveoxider. Jag anser därför att tidpunkten för nya krav på dessa utsläpp inte bör

försenas på grund av att utvecklingen av en partikelrenande teknik inte har framskridit lika långt som beträffande gasformiga avgaser.

När det gäller avgasrenande åtgärder på dieselmotorer står åtgärder mot *partikelutsläppen* i viss mån i motsatsförhållande till åtgärder mot övriga föroreningar, särskilt kväveoxider. Jag anser att det är nödvändigt att de tunga fordonens avgaskrav utformas så att en ökning av partikelutsläppen inte blir följden. Detta säkerställs enligt min mening bäst genom att man, för motorer för tunga lastbilar och bussar, i ett första steg inför sådana krav på begränsning av partikelutsläpp som motsvarar vad nyproducerade fordon släpper ut idag. Jag anser att en skärpning av partikelkraven för tunga lastbilar och bussar, motsvarande de längst gående USA-kraven, bör införas i ett andra steg snarast möjligt efter det att en teknik för att möta dessa krav har utvecklats tillräckligt för att föras ut på marknaden.

Utvecklingen och marknadsföringen av partikelrenande teknik kan påskyndas genom det miljöintresse som växer fram bland företrädare för bl. a. kollektivtrafiken. Även intresset för att prova alternativa drivmedel som naturgas och motoralkoholer är stort. Detta miljöintresse bör kunna spela en betydelsefull roll genom att skapa en ökad efterfrågan på mindre miljöstörande fordon. Det bidrag för utveckling av bl. a. miljövänligare kollektivtrafikfordon som regeringen har föreslagit i den trafikpolitiska propositionen kommer enligt min bedömning att vara betydelsefullt för upphandling inom regional och lokal kollektivtrafik och bör användas i detta pådrivande syfte.

Partikelreningstekniken kan öppna möjligheter att ytterligare begränsa utsläppen av kväveoxider. Jag anser att dessa möjligheter bör övervägas samtidigt som partikelkraven skärps.

Partikelutsläppen har, som jag tidigare redovisat, störst betydelse från miljösynpunkt i de större tätorterna. Det är därför angeläget att partikelutsläppen minskas i så stor utsträckning som möjligt i tätorterna, redan innan de slutliga kraven för partiklar kan införas. Naturvårdsverket bör därför skyndsamt, i samråd med AB Svensk Bilprovning, Svenska Lokaltrafikföreningen, lastbilsnäringen och tillverkarna utreda möjligheterna till kompletterande avgasnormer för kollektivtrafik- och distributionsfordon i tätorterna. Verket bör ge förslag till fordonsgrupper för vilka normerna bör gälla. Konsekvenser i form av ökade kostnader, ökad energiförbrukning och ökat servicebehov m. m. bör redovisas.

Jag anser att kraven för tunga lastbilar och bussar i första hand bör grundas på en *provmetod* som tillämpas i flera europeiska länder och som kan väntas bli tillämplad inom EG. Valet av provmetod är väsentligt, eftersom metoden kan utgöra en gemensam europeisk plattform för skärpta krav. Detta är av betydelse för det internationella arbetet och därmed för våra möjligheter att minska nedfallet av föroreningar i Sverige. Därför bör i första hand en sådan provmetod utnyttjas. Ett intensivt arbete pågår med att utforma detaljföreskrifter för de avgaskrav som jag nu förordar. Grunderna för dessa detaljföreskrifter utformas gemensamt med flera europeiska länder inom den s. k. Stockholmsgruppen.

För att man senare skall kunna skärpa kraven på partikelutsläpp, bör en mätmetod utvecklas som är bättre anpassad för mätning av mycket låga

partikelutsläpp än den som väntas tillämpas i Europa. Mätmetoden bör kunna anslutas till de provmetoder som tillämpas inom EG och flera andra europeiska länder. Om detta mål inte kan uppnås, trots att teknik för de hårdare partikelkraven införts på marknaden, bör på nytt prövas att för svensk del föra in avgaskrav som bygger på de strängare amerikanska provmetoderna.

De avgaskrav för tunga fordon som jag förordar kommer att innebära att de svenska kraven blir hårdare än de som kan väntas föreskrivas inom EG. Det är dock möjligt för alla europeiska tillverkare att uppfylla dessa krav efter en viss anpassningstid. Redan förra året marknadsförde svenska tillverkare några motorer som ligger mycket nära dessa krav.

Av hälso- och miljöskyddsskäl måste kraven på avgasutsläpp från lastbilar och bussar *införas så snart det är praktiskt möjligt*. Hänsyn måste därvid tas till de förutsättningar tillverkarna har att anpassa sig till kraven. Att införa nya motorer för främst tunga lastbilar och bussar i tillverkningsprocessen är komplicerat och det ställer krav på en rimlig omställningstid. Jag bedömer att en väl fungerande provnings-, godkännande- och efterkontrollverksamhet är av avgörande betydelse för miljöeffekten av de avgaskrav jag nu förordar.

Motsvarande krav har ännu inte tillämpats någon annanstans i världen. Detta ställer särskilt höga krav på en snabb kompetensuppbyggnad för avgasprovning m. m. Erfarenheterna från det nu snart avslutade arbetet med att utforma föreskrifter för provning, godkännande och efterkontroll för katalytiskt avgasrenade personbilar talar därför för att det nu förestående arbetet med lastbilar och bussar kommer att bli mycket omfattande. Regeringen har därför medgivit att naturvårdsverket sluter ett avtal med AB Svensk Bilprovning om laboratorieverksamhet vid en provningsanläggning för vägtrafikfordon som snart skall uppföras. Anläggningen kommer att förses med provningsutrustning för bl. a. både motor- och chassi- prov av tunga fordon. Anläggningen kommer därigenom att bli en av de mest välutrustade i Europa. Det är samtidigt angeläget att såväl tillverkare som föreskrifts- och provningsmyndigheter arbetar så snabbt och effektivt som möjligt.

Jag anser att kraven för tunga lastbilar och bussar bör kunna införas obligatoriskt redan fr. o. m. 1994 års modeller. Tidpunkten för ett frivilligt införande bör vara fr. o. m. 1992 års modeller. Kraven bör motsvara de som föreslagits av naturvårdsverket. Kravet för partikelutsläpp bör dock motsvara de utsläpp som dagens moderna motorer för tunga fordon ger upphov till. För lätta lastbilar och bussar bör krav, motsvarande kraven för lätta lastbilar och bussar i USA fr. o. m. 1990 års modeller, införas obligatoriskt fr. o. m. 1992 års modeller och frivilligt fr. o. m. 1990 års modeller. Jag återkommer till riksdagen med en redovisning av en slutlig utformning av kraven så snart grunderna härför har utarbetats.

De avgaskrav som jag här förordar beräknas medföra att *utsläppen från lastbilar och bussar kommer att minska*, med ca 11 000 ton för kväveoxider, ca 5 000 ton för kolväten och ca 20 000 ton för koloxid mellan åren 1985 och 2010. Kraven kommer, tillsammans med personbilskraven, att medföra att vägtrafikens utsläpp minskar med ca 45 % för kväveoxider och 70–75 % för kolväten och koloxid under perioden 1985–2010.

De ökade *kostnader* som de skärpta kraven för lastbilar och bussar orsakar har av naturvårdsverket beräknats uppgå till högst 5% av fordonsnets totala investeringskostnad och kan enligt tillverkarna leda till 3–8% ökning av bränsleförbrukningen. Sammanlagt kommer kraven att medföra årliga kostnader på 300 till 600 milj. kr. för köpare av lastbilar och bussar. Naturvårdsverket har beräknat kostnaden till mellan 6 och 17 kr. per kg minskat kväveoxidutsläpp för tunga lastbilar och bussar och mellan 2 och 4 kr. per kg för lätta lastbilar och bussar. De föreslagna åtgärderna är alltså minst lika kostnadseffektiva som andra åtgärder som vidtas för att begränsa kväveoxidutsläppen.

Jag anser att den *frivilliga tillämpningen av avgaskraven bör kombineras med ett bidrag* till köp av fordon som uppfyller de föreslagna kraven för lastbilar och bussar. Bidraget syftar till att dels få en så snabb miljöeffekt som möjligt, dels ge tillverkarna möjligheter att successivt bygga upp marknaden för de renare fordonen. För personbilar är för närvarande försäljningsskatten differentierad så att bilar som uppfyller kommande avgaskrav inte är dyrare vid inköp än andra bilar. För lastbilar och bussar tas inte någon försäljningsskatt ut, varför jag bedömer det lämpligt att istället, innan obligatoriska krav införs, stimulera till köp av renare lastbilar och bussar genom ett investeringsbidrag.

I den trafikpolitiska propositionen föreslås att 450 milj. kr. avsätts för ändamålet. Med hänsyn till tidsplanen för införande av skärpta utsläpps-krav på frivillig grund kommer behov av medel för dessa bidrag att föreligga under budgetåren 1989/90–1993/94. Den slutliga utformningen av bidragsprogrammet kommer att fastställas senare. Bidraget bör administreras av trafiksäkerhetsverket och bör betalas ut till köparen av den avgasrenade lastbilen eller bussen. I denna fråga har jag samrått med cheferna för kommunikations- och finansdepartementen.

Dieselbrännoljans kvalitet är en viktig faktor som påverkar en dieselmotors start- och driftegenskaper samt avgasutsläpp. Flera undersökningar har visat att utsläppen av partiklar från tunga dieselmotorer ökar med ökade svavel- och aromathalter i dieselbränslet. Undersökningar har visat att handelsbränslenas sammansättning varierar med tiden. De avviker ofta avsevärt från de specificerade referensbränslen som används t.ex. vid avgaskontroller. Utsläppen från en motor vid verklig körning kan därför befaras vara högre och av en annan sammansättning än vad som framgick av den avgaskontroll som utfördes vid typgodkännandet av motorn.

Jag anser därför att naturvårdsverket, parallellt med detaljutformningen av de föreslagna avgaskraven för lastbilar och bussar, i samråd med kemikalieinspektionen, bör utarbeta förslag till krav på dieselbränslets kvalitet. Dieselbränslekvaliteten bör liksom motorbensinens kvalitet regleras genom kemikalielagstiftningen.

Skärpta personbilskrav

Delstaten Kalifornien har beslutat att under 1990-talets första hälft, skärpa avgaskraven för personbilar. Kraven har i Kalifornien tillämpats frivilligt sedan 1983 års modeller. De krav som i Sverige kommer gälla obligatoriskt

fr. o. m. 1989 års modeller kommer att medföra att utsläppskraven för kväveoxider skärps med drygt 65 %, jämfört med nu gällande krav. De *kaliforniska avgaskraven* skulle medföra en skärpning med ytterligare ca 20 % i förhållande till nu gällande krav.

Naturvårdsverket har beräknat att motsvarande krav skulle medföra ca 20 000 ton mindre utsläpp av kväveoxider från vägtrafiken år 2010, om alla bilar uppfyller kraven. Sådana skärpta avgaskrav medför emellertid att utsläppen av kolmonoxid ökar jämfört med de nya svenska kraven. Man har för de förhållandena som råder i Kalifornien bedömt att kväveoxidutsläppen bör kunna minska på bekostnad av ökade utsläpp av kolmonoxid. Det är inte självklart att detsamma gäller för svenska förhållanden. Kunskaperna om miljöeffekter, kostnader, bränsleförbrukning, tekniska handelshinder m. m. är ännu ofullständiga. Naturvårdsverket bör därför utreda olika konsekvenser av sådana krav.

I detta sammanhang vill jag även ta upp frågan om *eftermontering av avgasrenande utrustning* på personbilar i trafik som inte har katalytisk avgasrening. Dessa bilar bedöms år 1990 att ge upphov till utsläpp av ca 90 000 ton kväveoxider.

Allt eftersom dessa bilar blir äldre kommer emellertid det trafikarbete de utför att minska. Naturvårdsverket bedömer att antalet kvarvarande bilar som kan bli aktuella för renande tillsatser är försumbart från utsläppssynpunkt om ca 15 år. Trots att utsläppen från dessa bilar på längre sikt är ett övergående problem bedömer jag det som värdefullt om sådana åtgärder kan vidtas.

I jordbruksutskottets betänkanden 1985/86:13 och 1986/87:7 har uttalats att möjligheterna bör tas till vara att, genom installation av renande tillsatser personbilar som inte uppfyller 1989 års avgaskrav, minska dessa avgaser. De åtgärder som är möjliga att genomföra kan i bästa fall minska kväveoxidutsläppen från varje bil med 40–50 %. På grund av osäkerheter om samverkan mellan motorns avgasrelaterade egenskaper och den oreglerade katalysatorn är effekten mycket osäker. Samtidigt är antalet bilar, på vilka en tillsatsutrustning kan ge önskad effekt, begränsat till ungefär 600 000, eller knappt 20 % av hela personbilsparken, bl. a. på grund av att endast vissa bilar kan köras på blyfri bensin. De miljöförbättringar dessa åtgärder kan ge måste därför bedömas vara begränsade. Ett bidrag som täcker 20 % av inköpskostnaden för en oreglerad katalysator skulle sammanlagt kosta 300–500 milj. kr.

Kostnaden för reduktion av kväveoxider genom eftermontering av avgasrenande tillsatser har uppskattats till ca 75 kr per kg minskat kväveoxidutsläpp. Övriga åtgärder som samhället är berett att vidta för att reducera kväveoxidutsläppen är betydligt kostnadseffektivare än eftermontering av avgasreningsutrustning. Åtgärder på lastbilar och bussar beräknas, som jag nyss nämnt, kosta mellan 2 och 17 kr. per kg minskat kväveoxidutsläpp. Ett bidragssystem ställer dessutom krav på kontroll av såväl utrustningens funktion och hållbarhet, som motorns avgasrelaterade egenskaper, vilket i sin tur innebär omfattande arbetsinsatser från myndigheter och tillverkare. Av dessa skäl anser jag det inte vara motiverat att nu föreslå bidrag till sådana tillsatser. Jag vill dock påpeka att det inte finns några

formella hinder för sådana installationer. Den enskilde kan därför själv köpa och installera en katalysator på sin bil.

För att begränsa utsläppen från de personbilar som nu är i trafik har naturvårdsverket beslutat om *skärpningar av avgaskontrollen* vid den årliga kontrollbesiktningen i enlighet med regeringens beslut i januari förra året om de s. k. A20-föreskrifterna. Skärpt avgaskontroll har börjat införas fr. o. m. den 1 januari 1988. Detta kommer att föra med sig att flera bilar än hittills kommer att få genomgå avgasservice, vilket medför minskade avgasutsläpp från dessa bilar. Naturvårdsverket har även på regeringens uppdrag lämnat förslag till den framtida löpande avgaskontrollen av personbilar försedda med katalytisk avgasrening.

Övriga fordonsslag

Utsläppen av luftförorenande ämnen från flygplan, fartyg, arbetsredskap och traktorer m. m. utgör en betydande del av transportsektorns samlade utsläpp. Dessa utsläpp kommer dessutom att få en ökad betydelse, allt eftersom utsläppen från personbilar, lastbilar och bussar minskar.

Som jag har redovisat tidigare har regeringen för avsikt att uppdra åt statens järnvägar, luftfartsverket och sjöfartsverket att i samråd med naturvårdsverket att utreda möjligheterna att minska miljöstöringarna från dessa trafikslag. I det sammanhanget bör även utsläppen från traktorer och motorredskap beaktas.

Jag anser därför att naturvårdsverket bör kartlägga utsläppen och utreda möjligheterna att minska utsläppen från traktorer och arbetsredskap m. m.

Forskning och utveckling

I dag kan miljökrav på fordon normalt inte ställas strängare än att de kan klaras med tillgänglig teknik. Samtidigt anpassas den tekniska utvecklingen efter de krav som ställs upp. Det är angeläget att forskning och utveckling för framtidens fordon syftar till väsentligt lägre utsläppsnivåer än vad den konventionella fordonstekniker medger.

På *lång sikt* är det viktigt att samhället ger besked om framtida kravnivåer för emissioner så tidigt som möjligt och som också beaktar den tekniska utvecklingen. Omställningstid och utvecklingstid är nyckelfaktorer för att högre miljökrav skall kunna realiseras. Målen bör uttryckas i termer som är så konkreta som möjligt för att underlätta för dem som skall följa dessa krav. Med hänsyn till den betydelse som svensk bilindustri har på världsmarknaden, framför allt vad gäller tunga fordon, bör givetvis de handels- och industripolitiska aspekterna på skärpta avgaskrav beaktas. Strävan bör också vara att uppnå bred politisk enighet i denna fråga. En nödvändig förutsättning för att skärpta miljönormer skall kunna realiseras är att Sverige konsekvent i berörda organ driver frågan om internationell samverkan på detta område.

Transportforskningsberedningen arbetar för närvarande tillsammans med styrelsen för teknisk utveckling, byggforskningsrådet och naturvårdsverket med att formulera ett forskningsprogram inom området trafik och

miljö. I den trafikpolitiska propositionen föreslås att 100 milj. kr. avsätts för utvecklings- och demonstrationsarbete inom kollektivtrafiken. Anslaget kommer att utgöra ett komplement till de ordinarie forsknings- och utvecklingsmedlen som handhas av transportforskningsberedningen. Denna förstärkning av forsknings- och utvecklingsmedlen kommer även främja införandet av miljövänlig teknik inom kollektivtrafiken.

Jag vill i detta sammanhang även redovisa arbetet med att på sikt introducera av alternativa drivmedel i transportsektorn. Mina ställningstaganden överensstämmer med den inriktning som redovisas i bilaga 4.10 om introduktionsplan för alternativa drivmedel. Riksdagen fattade år 1983 beslut om en plan för introduktion av alternativa drivmedel (prop. 1982/83: 100 bil. 14, NU 33, rskr. 280). Enligt planen är målet för de statliga insatserna att ge ett närmare underlag för ett beslut i slutet av 1980-talet om introduktion av ett rent alkoholbränsle i större skala. Därefter har motoralkoholkommittén i betänkandet (SOU 1986:51) Alkoholer som motorbränsle redovisat de samhälleliga förutsättningarna för introduktionen av alternativa drivmedel m. m.

Riksdagen fattade varen 1987 beslut om energiforskning under budgetåren 1987/88–1989/90 (prop. 1986/87:80, bil. 12, NU 33, rskr. 292). Beslutet innebär att närmare 140 milj. kr. anslås för forskning och utveckling med anknytning till transportsektorn. I propositionen anförde jag att en mer samlad syn på transportsektorns energi- och miljökonsekvenser bör utvecklas och att den bör vara långsiktigt inriktad. Målet bör vara att skapa ett mer energieffektivt och miljövänligt transportsystem.

Enligt min uppfattning har bilindustrin huvudansvaret för de insatser som krävs beträffande motorutveckling m. m. för att klara de miljö- och energipolitiska målen inom vägtransportsektorn. Huvudansvaret för drivmedlens hälso- och miljöpåverkan åvilar drivmedelsindustrin. Ansvariga myndigheter bör genom insatser av forsknings- och utvecklingskaraktär påverka utvecklingen i riktning mot de uppsatta målen.

Myndigheternas insatser på drivmedelsområdet har preciserats genom att transportforskningsberedningen, styrelsen för teknisk utveckling och statens energiverk har fått i uppdrag att gemensamt och i samverkan med bl. a. transportrådet och statens naturvårdsverk utarbeta program för energirelaterad forskning och utveckling inom transportsektorn. Arbetet skall ske under innevarande treåriga energiforskningsperiod och en första avrapportering av läget skall göras senast den 8 april 1988.

Uppdragen innebär bl. a. att fortsatt forskning och utveckling bör bedrivas i syfte att på sikt introducera konkurrenskraftiga inhemska alternativa drivmedel. Insatserna bör kompletteras med fordonsförsök. Arbetet bör vara långsiktigt inriktat och inte påverkas av kortsiktiga fluktuationer på drivmedelsmarknaden. Samordningsansvarig myndighet är statens energiverk.

Forskning och utveckling på motorområdet bör inriktas på att utveckla miljövänliga och energieffektiva motorer och drivsystem. Med hänsyn till miljöproblemen bör tyngdpunkten ligga vid utveckling av tyngre dieselmotorer. Ansvariga myndigheter är styrelsen för tekniskt utveckling och transportforskningsberedningen.

Forskning bör även ske för att belysa vilka förändringar av strukturell karaktär inom transportsystemet som bör genomföras i syfte att skapa ett miljövänligt och energieffektivt transportsystem. Ansvaret för detta åvilar transportforskningsberedningen.

I bilagorna 4.9 och 4.10 finns en detaljerad redovisning av motoralkoholkommitténs förslag och remissinstansernas synpunkter samt en promemoria med en lägesredovisning angående introduktionsplanen för alternativa drivmedel.

4.7 Kväveoxider från förbränningsanläggningar

Mitt ställningstagande: De utsläppskrav som har föreslagits av naturvårdsverket och energiverket bör i huvudsak tillämpas som riktlinjer vid prövningen enligt ML av förbränningsanläggningar. Flera anläggningar inom ett fjärrvärmenät eller en industri bör på egen begäran kunna ses som en enhet vid prövningen enligt lagen. De insatser som statens energiverk och naturvårdsverk föreslår beträffande utbildning samt forskning, utveckling och teknikdemonstration är väl avvägda och bör genomföras.

Naturvårdsverkets och energiverkets förslag: Överensstämmer med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser anser att verkens förslag till åtgärder är väl motiverade och genomförbara. Vissa remissinstanser anser dock att ambitionsnivån borde vara högre. I något fall tar man avstånd från förslaget därför att energisektorn anses drabbas omotiverat hårt.

Skälen för mitt ställningstagande: De miljöproblem som orsakas av kväveoxidutsläppen från energisektorn är i första hand regionala, inte lokala. De utsläppsbegränsningar som behövs bör i första hand inriktas på de regionala effekterna. Det är därför möjligt att ange generella utsläppsnivåer för olika typer av anläggningar utan alltför mycket hänsynstagande till lokala förhållanden. För detta talar även att det i många fall finns flera sätt att minska utsläppen och att den tekniska utvecklingen på området är snabb. Jag anser därför inte att utsläppsvärdena bör differentieras med hänsyn till förbränningsteknik, bränsle m. m. Åtgärder kan även genomföras på ett mer kostnadseffektivt sätt, om anläggningsägarna fritt kan välja mellan olika metoder att klara angivna utsläppsnivåer.

Utsläppsnivåer

Jag räknar med att följande utsläppsnivåer skall kunna klaras och förordar att de tillämpas som riktlinjer för prövningen enligt ML av förbränningsanläggningar. Värdena avser utsläpp av kväveoxider (NO_x), beräknade som ekvivalent mängd kvävedioxid och överensstämmer med de av statens naturvårdsverk och energiverk föreslagna. Värdena för nyanläggningar har

redan börjat tillämpas i praktiken och i regeringens beslut om kraftvärmeverket i Värtan i Stockholm.

Kostnaderna för dessa skärpta utsläppskrav har av naturvårdsverket uppskattats till mindre än 1 öre/kWh för mindre anläggningar resp. 1,5–2 öre/kWh för större anläggningar. Den totala årskostnaden för de kväveoxidbegränsande åtgärderna har beräknats till ca 150 milj. kr. i kommunerna.

<i>Nyanläggningar i hela landet</i>	<i>Fr. o. m. den 1 juli 1987</i>
– med ett årligt utsläpp av kväveoxider överstigande 300 ton	0,05–0,10 g NO _x /MJ ¹ tillfört bränsle
– övriga med en tillförd effekt över 10 MW	0,10–0,20 g NO _x /MJ tillfört bränsle
<i>Befintliga anläggningar med undantag av anläggningar i S., U., W., Y., Z., AC, BD län</i>	<i>Fr. o. m. den 1 januari 1995</i>
– med ett årligt utsläpp av kväveoxider överstigande 600 ton	0,05–0,10 g NO _x /MJ tillfört bränsle
– övriga med ett årligt utsläpp av kväveoxider överstigande 150 ton men högst 600 ton	0,10–0,20 g NO _x /MJ tillfört bränsle

Tillämpning

Dessa angivna värden bör, när det finns endast en huvudman för ett fjärrvärmenät och denne begär det samt om den föreliggande provnings-situationen så medger, tillämpas på de sammantagna utsläppen från samtliga anläggningar inom nätet. Motsvarande bör kunna gälla även för flera pannerheter inom en industri. Detta bör medföra en högre flexibilitet och medverka till att sänka kostnaderna. Detta sätt att fastställa villkor har redan i några fall tillämpats av koncessionsnämnden för miljöskydd vid provning enligt ML.

Enligt min uppfattning bör det vara möjligt att redan i dag tillämpa miljöskyddslagstiftningen på detta sätt för de anläggningar som samtidigt är föremål för provning, om omständigheterna i det enskilda fallet gör det lämpligt. Några ändringar i ML eller MF bedömer jag inte erforderliga för detta. Också när det gäller utsläpp av svavelföreningar bör miljökraven kunna relateras till hela fjärrvärmenätet i stället för till enskilda anläggningar. Jag återkommer till svavelbestämnelserna senare.

För anläggningar med en kontinuerlig mätning och registrering av kväveoxidutsläppen bör dessa få räknas som årsmedelvärde (total utsläppt mängd kväveoxider dividerad med total mängd tillfört bränsle

¹ g NO_x/MJ = gram kväveoxider räknade som kvävedioxid per megajoule tillfört bränsle.

under året). Även i övrigt anser jag att riktlinjerna bör tillämpas i enlighet med vad verken har föreslagit.

Eftersom värdena är knutna till miljöskyddslagsprövningen berörs endast förprövningspliktiga anläggningar, dvs. anläggningar med en tillförd effekt överstigande 10 MW. För befintliga anläggningar bör de angivna värdena gälla anläggningar som släpper ut mer än 150 ton kväveoxider per år, dvs. i huvudsak anläggningar med en tillförd effekt över 50 MW. Mer erfarenhet behöver vinnas vad gäller såväl tekniska möjligheter och kostnader för kväveoxidbegränsning som bieffekter i form av utsläpp av andra föroreningar, innan generella värden för befintliga, mindre anläggningar kan anges. Den utsläppsnivå som angivits för befintliga anläggningar med ett årligt utsläpp mellan 150 och 600 ton bör dock kunna vara vägledande vid prövningen enligt ML av sådana anläggningar.

De angivna värdena ligger i nivå med de krav som för närvarande tillämpas i Förbundsrepubliken Tyskland och Schweiz. De innebär att rökgasrening behövs för nya koleldade anläggningar med en tillförd effekt över ca 100 MW samt för stora befintliga anläggningar. För övriga anläggningar kan andra metoder utnyttjas för att begränsa utsläppen, t. ex. genom lämplig eldstadsutformning och andra förbränningstekniska åtgärder. Den forskning och utveckling som pågår på detta område leder sannolikt till att utsläppsnivåerna kan sänkas framöver. Sådana möjligheter bör tas tillvara i det enskilda fallet i samband med tillståndsprövningen.

Befintliga eldningsanläggningar har inte konstruerats för låga utsläpp av kväveoxider. Kväveoxidutsläppen har inte heller alltid tidigare uppmärksamats vid optimeringen av driften. Det finns resultat som tyder på att kväveoxidutsläppen kan minskas om anläggningen körs på ett något annorlunda sätt än tidigare. Det är därför motiverat att utbilda driftpersonal i hur kväveoxider uppkommer och kan begränsas vid förbränning. Jag har erfärut att statens energiverk har tagit kontakt med lämpliga institutioner för att genomföra en sådan utbildning.

Forskning och utveckling

Det är angeläget att förstärka såväl den grundläggande som den tillämpade forskningen om hur kväveoxidutsläppen kan begränsas. Den grundläggande forskningen är långsiktig. Även den tillämpade forskningen och utvecklingsinsatserna måste bedrivas under förhållandevis lång tid för att vara effektiva. Statens energiverk har bedömt att 45–50 milj. kr. behövs för en period på fem år och att det mer kortsiktiga behovet för en period på två år uppgår till ca 20 milj. kr. Kostnaderna för de föreslagna insatserna för forskning och utveckling kan till stor del genomföras inom ramen för det befintliga energiforskningsprogrammet. I min föredragning till den energipolitiska propositionen som jag har gjort tidigare denna dag har jag redovisat ett förslag till inrättande av en energiteknikfond, som inrymmer den nuvarande bränslemiljöfonden och programmet för utveckling och introduktion av ny energiteknik.

Stöd ur energiteknikfonden bör bl.a. kunna lämnas till teknik som innebär att miljöpåverkan av förbrännings- och förgasningsanläggningar kan minskas.

Det är angeläget att prova och demonstrera olika typer av förbränningstekniska åtgärder för att begränsa kväveoxidutsläppen, framför allt vid eldning med inhemska bränslen. Forskningsinsatserna bör därför kombineras med en satsning på pilot- och demonstrationsanläggningar, bl. a. låg-NO_x-brännare för olika bränslen. Därvid bör effekter i form av utsläpp av andra föroreningar särskilt beaktas.

Vad gäller förbränningstekniska åtgärder bör bl.a. möjligheterna att begränsa kväveoxidutsläppen från rosteldade anläggningar kartläggas bättre. Kunskaperna om hur kväveoxidutsläppen från fluidiserade bäddar skall kunna minskas ytterligare bör också förbättras. Vad gäller pulvereldning behövs det i första hand forskning som avser förbränning av torv och träbränslen eftersom utländska erfarenheter i det närmaste saknas här.

En utveckling av låg-NO_x-brännare för befintliga oljepannor och för naturgaseldade pannor behövs också. Flerstegsörbränning bör provas bl. a. med inhemska bränslen i kombination med kol och olja. Enkel och tillförlitlig mätutrustning för kväveoxider som kan skötas av anläggningsägarna behöver också tas fram.

Vad gäller rening av rökgaser från kväveoxider behövs forskning och utveckling för att anpassa olika processer till svenska förhållanden. Det är enligt min uppfattning angeläget att fullfölja och utvidga den forskning som redan bedrivs för att utveckla effektivare katalysatorer. Den icke-katalytiska rökgasreningstekniken bör undersökas bättre liksom processer som innebär att svavel- och kväveoxider avskiljs samtidigt.

Tekniken med selektiv katalytisk denitrifiering (SCR-teknik) är kommersiellt tillgänglig. Ett antal anläggningar har byggts i Japan och Förbundsrepubliken Tyskland och flera kommer att byggas inom de närmaste åren. Jag räknar med att SCR-tekniken kommer att behöva introduceras i vissa större förbränningsanläggningar även i Sverige. Det kan därför vara en fördel att relativt snart demonstrera tekniken så att den är väl utprovad för svenska förhållanden innan den introduceras i ett flertal anläggningar.

Undersökningar av andra miljöeffekter vid kväveoxidbegränsning, bl. a. utsläpp av polyaromatiska kolväten och ammoniak samt bildning av dikväveoxid, måste integreras med både den grundläggande och den tillämpade forskningen.

Forskningen rörande kväveoxidutsläppens effekter i miljön har nära samband med forskningen rörande effekterna av flera andra luftföroreningar. Jag redovisar mina ställningstaganden till forskningsinsatser i dessa avseenden senare.

Mitt ställningstagande: De utsläppskrav som har föreslagits av naturvårdsverket och energiverket bör införas genom regeländringar som kan beslutas av regeringen. Förslaget innebär att de krav som för närvarande gäller koleldning införs för alla bränslen. De motsvarar användning av olja med en svavelhalt av 0,4 % för mindre omläggningar och ca 0,2 % för större. Kraven bör införas successivt med början år 1993 i de mest försurade områdena. I avvaktan på detta sänks den högsta tillåtna svavelhalten i tjock eldningsolja till 0,8 %. En miljöavgift på svavel i olja bör även utredas.

Mitt förslag: Lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle ändras så att den tydligt omfattar samtliga svavelhaltiga bränslen.

Naturvårdsverkets och energiverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser instämmer i förslaget huvudsakligen att utsläppskraven beträffande svavel bör sättas lika för alla bränslen. I andra avseenden, bl. a. beträffande utformningen av förslaget till ändring av förordningen om svavelhaltigt bränsle och dess tillämpning, efterlyses ytterligare underlag.

Skälen för mitt förslag: Arbetet med att minska svavelnedfallet i Sverige måste ges hög prioritet. Inriktningen bör vara att samtidigt satsa på fortsatt internationellt arbete och på att ytterligare begränsa de svenska utsläppen. Målet att minska de svenska svaveldioxidutsläppen med 65 % från år 1980 till år 1995 bör följas upp med åtgärder för att begränsa de totala utsläppen ytterligare.

Svaveldioxidutsläppen från förbränning kan sänkas såväl genom övergång till mer lågsvavliga bränslen som genom reningsåtgärder i anläggningarna. Även energisparande kan bidra till att minska utsläppen. Den tekniska utvecklingen på området är snabb.

Inom *fjärrvärm* kan svaveldioxidutsläppen minskas genom bl. a. ökad kalktillsats i rökgasavsvavlingen vid koleldade enheter och genom kalkinjektion i själva pannan. Dessa åtgärder kan kombineras med en övergång till mer lågsvavligt kol eller lågsvavlig olja. Det är också möjligt att öka utnyttjandet av flis och gas. Vid nyinvesteringar kan rökgasavsvavling installeras vid större enheter. Det är även tänkbart att installera rökgasavsvavling vid några befintliga anläggningar.

Inom *bostäder, service m. m.* finns i dag ett stort antal centraler som levererar värme, framför allt till flerbostadshus och lokaler. Huvuddelen av dessa är oljeeldade. Förbrukningen av olja i sådana centraler väntas dock minska i framtiden, främst genom att fler fastigheter ansluts till fjärrvärme. I de kvarvarande centralerna kan svavelutsläppen minskas främst genom övergång till tung eller lätt olja med en svavelhalt väsentligt mindre än en procent.

Inom *trädgårdsnäringen* används kol i små pannor för att värma upp växthus. Utsläppen från dessa pannor kan minskas genom övergång till mer lågsvavliga kol eller annan uppvärmningsform.

Inom *industrin* kan skärpta svavelkrav vid förbränning mötas genom övergång till mer lågsvavlig olja och mer lågsvavliga kol samt genom bl. a. kalkinjektion i koleldade pannor. Det kan också vara möjligt att gå över till gas eller flis. Inom många branscher är redan svavelutsläppen från förbränning låga, bl. a. till följd av att flis och andra skogsbränslen används.

Med hänsyn till de många möjligheterna till åtgärder liksom till de skiftande bränslepriserna och den snabba tekniska utvecklingen bör enligt min uppfattning svavelkraven utformas så att de som berörs kan anpassa sig på ett flexibelt sätt. Åtgärder kan genomföras på ett mer kostnadseffektivt sätt om anläggningsägarna fritt kan välja mellan olika metoder att klara angivna utsläppsnivåer.

Skadeverkningarna av svavelutsläppen är desamma, oavsett vilket bränsle utsläppen kommer från. Kostnaden per ton minskat svavelutsläpp är även av liknande storlek vid oljeeldning som vid eldning med fasta bränslen. Om utsläppskraven sätts lika för alla bränslen, kommer förändringar i relationen mellan t. ex. kol och olja i bränsleanvändningen inte att leda till några större förändringar av svaveldioxidutsläppen. Utsläppskraven bör därför sättas lika för alla bränslen.

Jag har mot denna bakgrund för avsikt att i enlighet med naturvårdsverkets och energiverkets förslag föreslå regeringen att i annat sammanhang ändra förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle så att följande utsläppsgränser införs vid förbränning av bränslen:

Anläggningar med ett årligt utsläpp av svavel överstigande 400 ton	0,05 g S/MJ ¹ (årsmedelvärde)
Övriga anläggningar	0,10 g S/MJ ¹ (årsmedelvärde)

Dessa skärpta utsläppsgränser motsvarar användningen av olja i mindre anläggningar med en svavelhalt av högst 0,4 %. För större anläggningar är motsvarande gräns ca 0,2 %, men för dessa är andra åtgärder än lågsvavlig olja mer aktuella för att minska utsläppen.

Kraven bör gälla samtliga bränslen och införas successivt med början i storstadslänen och sydligaste Sverige från år 1993. Naturvårdsverket och energiverket har gjort ett förslag till förordning med länsvis indelning av tidpunkterna för ikraftträdande. Utformningen av förordningen bör övervägas ytterligare mot bakgrund av bl. a. remissinstansernas synpunkter, med hänsyn bl. a. till distributionsmöjligheterna för olika oljekvaliteter och det tidigare nämnda utredningsuppdraget till naturvårdsverket om ytterligare minskningar av svavelutsläppen. Vidare bör möjligheterna att medge undantag från bestämmelserna i förordningen ses över med hänsyn till omständigheterna i enskilda fall.

Som jag nyss har redovisat är den tekniska utvecklingen på området snabb. Särskilt för större anläggningar såsom bränslebaserade elproduktionsanläggningar bör finnas möjligheter att i framtiden nå ännu lägre

¹ gram svavel per megajoule tillfört bränsle.

utsläpp. Därför bör så hårda miljökrav ställas att den tekniska utvecklingen drivs på så att den vid prövningstillfället bästa tillgängliga tekniken för rening måste utnyttjas. Detta innebär, om den tekniska utvecklingen håller vad vissa utrustningstillverkare nu utlovar, väsentligt hårdare krav än de jag nu har redovisat för större förbränningsanläggningar. Kraven för sådana större anläggningar bör fastställas i varje enskilt fall vid tillståndsprövningen enligt ML.

Naturvårdsverket och energiverket har uppskattat att förslaget till skärpta svavelkrav innebär att i stort sett samma kostnader får läggas ned, räknat per ton svaveldioxid som innehålles, vid oljeeldning som de nuvarande utsläppskraven för koleldning medför. Förslaget beräknas av verken medföra ökade kostnader för industrin, fjärrvärmeanläggningarna och bostäderna med sammanlagt 300–400 milj. kr. per år.

Det har ibland ifrågasatts om terov omfattas av lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle. För att undanröja allt tvivel om att lagen gäller alla slags bränslen bör lagens 1 § förtydligas.

Jag bedömer att förutsättningar finns att redan nu minska svavelhalten i tjock eldningsolja till 0,8%. Denna möjlighet bör utnyttjas för att så snart som möjligt påbörja utvecklingen mot lägre svavelutsläpp. Som jag nyss har redovisat i min föredragning om den energipolitiska propositionen kommer jag i annat sammanhang att föreslå regeringen att ändra svavelförordningen så att högsta tillåtna svavelhalt i sådan olja minskas till 0,8%. Detta bör genomföras så snart erforderliga notifikationsprocedurer i GATT och EFTA har avslutats. Möjligheterna att påskynda utvecklingen mot lägre svavelhalter i olja med hjälp av en miljöavgift på olja bör även övervägas. Frågan bör bli föremål för utredning inom den utredning om ekonomiska styrmedel som jag längre fram i min föredragning kommer att föreslå.

4.9 Åtgärder mot kolväteutsläppen

Mitt ställningstagande: I naturvårdsverkets uppdrag bör ingå att redovisa kolväteutsläppen från olika verksamheter, kolvätenas långväga transport och bildning av fotokemiska oxidanter, halter i omgivningsluften samt bedöma åtgärdsalternativ och ekonomiska konsekvenser av olika åtgärder. Uppdraget bör utmynna i ett förslag till en svensk åtgärdsstrategi för kolväten.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker naturvårdsverkets förslag.

Skälen för mitt ställningstagande: Kolväteutsläppen beräknas minska med 150 000 ton, eller ungefär 30%, från år 1985 till år 1995. Huvuddelen av minskningen kan åstadkommas genom de skärpta avgaskraven för personbilar. Utsläppen kommer att minska ytterligare till år 2010, alltefter- som personbilsparken förnyas med avgasrenade fordon. Vidare kan

kolväteutsläppen minskas genom åtgärder i samband med provning och tillsyn enligt ML av olika industrianläggningar, bl. a. verkstadsindustri, kemisk och grafisk industri. Kolväteutsläppen beräknas därför halveras mellan år 1985 och år 2010.

Kolväteutsläppen från verkstads- och trävaruindustri härrör främst från målning och lackering. Inom verkstadsindustrin används även stora mängder klorerade kolväten för avfettning. Utsläppen från dessa verksamheter kan minskas genom dels förändrad processteknik, t. ex. övergång till vattenbaserade färger och lacker, dels extern reningsteknik, t. ex. adsorption, katalytisk eller termisk förbränning.

Inom den kemiska industrin förekommer flyktiga kolväten i ett stort antal kemiska processer, t. ex. vid framställning av färgämnen, mjukgörare, plaster, gummi m. m. De största kolväteutsläppen inom den kemiska industrin härrör från raffinaderierna.

Vid distribution av bensin från producent till konsument förloras kolväten i alla hanteringsled genom bl. a. avdunstning. Åtgärder för att minska förlusterna syftar till att dels minska avdunstningen, genom t. ex. s. k. flytande tak på bensincisterner, och minskning av bensinens ångtryck, dels i de olika överföringsleden samla upp och återvinna avdunstad bensin. Jag har erfarit att medlemsföretagen i Svenska petroleum institutet planerar att utrusta vissa depåer med återvinningsanläggningar för bensinångor samt förse tankbilar och bensinstationernas bensincisterner med anordningar för återförande av bensinångor. Detta begränsar avdunstningen vid distributionskedjans olika omlastningar av bensinen fram till bensinstationernas cisterner. Inom några år beräknas mer än 80 % av bensinen kunna distribueras i slutna system. Dessa åtgärder kommer medföra en betydelsefull minskning av utsläppen från bensinhanteringen. Naturvårdsverket utarbetar för närvarande allmänna råd beträffande hantering och distribution av bensin.

Den övervägande andelen kolväteutsläpp från energiproduktion härrör från småskalig fastbränsleeldning. Nästan hälften av dessa kolväten påverkar emellertid inte oxidantbildningen. Utsläppen kan däremot orsaka betydande olägenheter i den närmaste omgivningen. Om lägemitterande pannor med hög verkningsgrad installeras vid utbyte av gamla, vedeldade villapannor kan betydande utsläppsminskningar nås. Inom regeringskansliet bereds för närvarande ett förslag från naturvårdsverket och planverket om tillämpningsföreskrifter enligt PBI, om miljökrav för småskalig fastbränsleeldning.

Åtgärder mot kolvätesutsläppen inriktas i första hand mot att minska läckage från olika processer samt vid lastning, lossning och lagring av flyktiga kolväten. Även rening och destruktion är betydelsefulla åtgärder. Ett intensivt forsknings- och utvecklingsarbete pågår inom industrin för att minska användningen och utsläppen av kolväten. Möjligheten att använda medel ur investeringsfonderna för miljöåtgärder kommer att bidra till att påskynda utvecklingen och införandet av olika reningsåtgärder. Jag bedömer därför att förutsättningarna för kraftiga begränsningar av industrins kolväteutsläpp i framtiden kommer att förbättras avsevärt.

Med hänsyn till effekterna av kolvätena på hälsa och miljö samt till

bildningen av fotokemiska oxidanter anser jag det angeläget att fortsätta arbetet med att begränsa kolväteutsläppen.

Det är svårt att kvantifiera vilka utsläppsminskningar som behövs i Europa för att man skall undvika s.k. ozonepisoder, dvs. perioder då luftpaket med höga ozonhalter från kontinenten kommer in över Sverige. Ett fortsatt internationellt forskningssamarbete beräknas inom några år ge underlag för de utsläppsmål som behövs för att undvika ozonepisoder.

Jag anser att naturvårdsverket inom ramen för det uppdrag om uppföljning av handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurning, som jag strax återkommer till, bör sammanställa fakta om kolväteutsläppen, deras spridning och atmosfärkemiska reaktioner, samla in och sammanställa data om halter och effekter på hälsan och miljön samt bedöma åtgärdsbehov och möjligheter samt ekonomiska konsekvenser m. m. av olika åtgärder. De delar av uppdraget som är av produktinriktad karaktär bör utföras tillsammans med kemikalieinspektionen. Materialet bör utnyttjas för att utarbeta en åtgärdsstrategi mot kolväteutsläpp.

4.10 Kalkning av sjöar och vattendrag

Mitt ställningstagande: Kalkningen av sjöar och vattendrag är ett uppehållande försvar som måste pågå under en lång tid, samtidigt som vi genomför utsläpps begränsningar. Forsknings- och uppföljningsinsatserna bör utökas i syfte att effektivisera kalkningen och förlänga åtgärdernas varaktighet.

Naturvårdsverket förslag: Överensstämmer i huvudsak med min bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker naturvårdsverkets förslag. Länsstyrelsen i Skaraborgs län påpekar att ambitionsnivån i det fortsatta kalkningsarbetet inte får medföra minskade ansträngningar att minska utsläppen av försurande ämnen.

Skälen för mitt ställningstagande: Kalkning av sjöar och vattendrag har nu pågått under elva år. Totalt har drygt 400 milj. kr. avsatts för verksamheten. Drygt 4000 sjöar har kalkats.

Kalkningen av sjöar har generellt sett givit positiva resultat. Djurarter som har slagits ut av försurningen har kunnat återetableras. Kalken har spritts med båt, på is eller med helikopter. I de flesta kalkade sjöar måste kalkningen upprepas vart annat till vart fjärde år för att man varaktigt skall kunna upprätthålla sjöns pH-värde och buffringsförmåga. Naturvårdsverket uppskattar de försurade sjöarnas yta till drygt 3 800 kvadratkilometer. Hittills har ca 2 900 kvadratkilometer eller 75% av den försurade sjöytan kalkats. Antalet nya kalkningsprojekt har fortsatt att öka och utgör för budgetåret 1987/88 ca hälften av årets kalkningsprojekt. Insatserna har inriktats på att kalka i första hand redan försurade vatten och att förhindra att ytterligare sjöar blir försurade.

Kalkningen av rinnande vatten har i allmänhet givit positiva effekter

men anses svårare att utföra, bl. a. på grund av de stora fluktuationerna i vattenflödena. Bäst resultat har uppnåtts vid kombinerad kalkning av uppströms liggande sjöar, av vattendragets utströmningsområde och direkt i vattendraget med kalkdosering. Kalkning av utströmningsområden har visat sig lämpligt, eftersom det i viss mån kan begränsa läckage av metaller till vattendraget.

Kalkfällning provas bl. a. vid tio kommunala reningsverk i Halland och kommer att införas vid flera reningsverk i Västernorrland. De tekniska problem som är förenade med kalkfällning har till stor del kunnat lösas. Naturvårdsverket bedömer att kostnaderna för kalkfällning är acceptabla. Effekterna i recipienten av kalkfällning har visat sig vara positiva, och försurningskänsliga djurgrupper har kunnat komma tillbaka. Jag har med tillfredsställelse erfarit att intresset inom kommunerna ökar för kalkfällning i reningsverken.

Kalkningsinsatserna har i många fall kombinerats med fiskevårdande åtgärder och annat biologiskt återställningsarbete. Åtgärderna har bl. a. medgivit återinplantering av helt utslagna öring- och kräftbestånd.

Inom kalkningsverksamheten pågår även försök med att minska kvicksilverhalten i fisk. Projektet har pågått sedan budgetåret 1985/86 och skall slutredovisas under år 1989.

Trots nationella och internationella åtaganden om minskning av svavel-dioxidutsläppen kommer behovet av att kalka sjöar och vattendrag att bestå under en lång tid. Enligt naturvårdsverkets beräkningar kommer nedfallet av svavelföreningar att minska med drygt 20% från år 1985 fram till mitten av 1990-talet. Detta kommer medföra att situationen i ett antal mindre sjöar med små avrinningsområden kommer att förbättras utan kalkning. I våra större sjöar kommer dock inte pH-värdet och buffringsförmågan att öka nämnvärt, beroende på de stora mängder av svavel- och kvävföreningar som har ackumulerats i mark och vatten genom de senaste decenniernas nedfall.

Kalkningsverksamheten bör på kort sikt bedrivas med samma inriktning som hittills. Åtgärder bör i första hand inriktas på att återställa vatten som skadats av försurningen samt förhindra att fler sjöar försuras. Kalkning i utströmningsområden och på marker i sjöars och vattendrags närhet bör succesivt utökas för att, i kombination med ytvattenkalkning, öka kalkningsinsatsernas effektivitet. Introduktionen av kalkfällning i reningsverk med försurade eller försurningshotade recipienter bör uppmuntras och påskyndas. Det är även väsentligt att behovet av kalkning av även andra ytvatten än de som företräds av fiske- och rekreationsintressen tillgodoses. För att kunna optimera kalkningsverksamheten och för att öka kunskaperna om effekterna av bl. a. avbruten sjökalkning m. m., bör medel omprioriteras inom kalkningsanslaget till förmån för forskning och uppföljning.

Kalkningsåtgärder i ytvatten måste anpassas till såväl vattnets ursprungliga och nuvarande fysikaliska och biologiska förhållanden som väderleksförhållandena. Kalkningsprojekten kan därför präglas av osäkerheter beträffande följande års insatser. Jag anser därför att det är värdefullt att det för kalkningsprojekten även i fortsättningen finns möjlighet att reservera medel för upp till fem år i taget. Vissa projekt är av den karaktären att en

kortare genomförandetid kan vara motiverad. Projektplanering och medelstilleddning bör således kunna anpassas till varje projekts speciella förutsättningar. Detta kommer även i fortsättningen att leda till stora reservationer på anslaget Åtgärder mot försurningen, bestående av projektbundna, men ej ännu utbetalade, medel. Jag bedömer dock fördelarna med nuvarande möjligheter att anpassa projektplaneringen efter de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall så stora att jag förordar att kalkningsbidrag även fortsättningsvis skall kunna beviljas för flerårsprojekt.

Flerårsprojekten ställer större krav på uppföljning och redovisning av genomförda kalkningar och dess effekter. Det är väsentligt att genomföra kalkningsinsatser, andra åtgärder och deras resultat redovisas varje år till naturvårdsverket. Verket får därmed bättre möjligheter att utvärdera utförda kalkningar och ett bättre underlag för att planera den framtida inriktningen av verksamheten. Jag har erfårit att naturvårdsverket inför kommande budgetår kommer att utfärda föreskrifter och ge ut allmänna råd för länsstyrelsernas bidragshantering och uppföljning av kalkningsverksamheten. Verket avser även att förenkla ansökningsförfarandet m. m. för omkalkningar av sjöar och vattendrag.

Jag bedömer att de förbättringar av bidragshantering, uppföljning och redovisning samt den inriktning som jag nu redovisat kommer att leda till en effektivisering av den fortsatta kalkningsverksamheten.

Jag återkommer senare till mina beräkningar av medel för statliga bidrag till kalkningsverksamheten (avsnitt 15).

4.11 Forskning, utveckling och information

Mitt ställningstagande: Forskningsinsatserna kring bl. a. skogsskador, mark- och grundvattenförsurning och effekter på fauna och flora bör fördjupas. Pågående försöksverksamhet avseende åtgärder mot försurning i skog och mark bör följas upp. Kunskaperna om luftföroreningarnas effekter på byggnader, skulpturer och andra kulturminnen samt arbetet med att skydda och bevara dessa från korrosion och nedbrytning bör utökas. Det internationella samarbetet beträffande forskning och övervakning av miljöeffekter bör ökas. Den tekniska forskningen och utvecklingen beträffande bl. a. bättre miljöteknik för fordon, förbränningsanläggningar m. m. bör effektiviseras. Informationsinsatserna nationellt och internationellt bör ökas.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Flertalet instanser tillstyrker i stort naturvårdsverkets förslag.

Skälen för mitt ställningstagande: Den storskaliga spridningen och depositionen av luftföroreningar över landet mäts regelbundet och fortlöpande

genom *Programmet för övervakning av miljö kvalitet* (PMK). Inom ramen för programmet mot luftföroreningar och försurning har PMK:s övervakning av ozon och kväveföreningar förstärkts. Nätet av ozonstationer kan nu anses vara färdigbyggt, men det är väsentligt att kontinuerliga mätningar fortsätter i nuvarande omfattning. Under den kommande treårsperioden bör regelbundna mätningar göras även av andra oxidanter.

Mot bakgrund av vad jag framhållit nyss om kolvätenas roll i oxidantbildningen torde det stå klart att utveckling och etablering av mätutrustning för sådana ämnen bör vara en angelägen satsning inom miljö kvalitetsövervakningen under de kommande åren.

Många större tätortskommuner har påbörjat egen *luftkvalitetsövervakning* för att följa luftföroreningssituationen i kommunen. Jag ser mycket positivt på dessa initiativ, eftersom övervakningen är av stor betydelse, dels som grund för information till allmänheten, vilket skapar en större medvetenhet om miljöfrågor, dels som grund för den kommunala planeringen. Naturvårdsverket och länsstyrelsen bör ta på sig en samordnande roll i detta sammanhang. Jag återkommer strax till denna fråga (avsnitt 10.3).

Luftföroreningarnas och försurningens *effekter* på annan växtlighet än skogen, liksom på djurlivet, har hittills tilldragit sig ett relativt litet intresse. Under de senaste två åren har dock detta område prioriterats. Flera arter, främst lavar, håller på att utrotas helt. Skadornas omfattning, liksom orsakssambanden, måste klarläggas bättre, bl. a. för att man skall få underlag för att vidta motåtgärder.

Då luftföroreningarna sannolikt under lång tid kommer att utgöra ett allvarligt hot mot bl. a. skogen och skogsmarken, är det väsentligt att skogens och skogsmarkens tillstånd följs fortlöpande. Övervakningsarbetet har inletts och bör inriktas på återkommande rikstäckande och regionala inventeringar samt etablering av permanenta provtytor för kontinuerlig uppföljning av skadornas utveckling. Sverige deltar i utformningen av ett europeiskt samarbetsprogram "International Cooperative Programme on the Assessment of Air Pollution Effects on Forests". Den svenska skogsskadeövervakningen bör anpassas till de riktlinjer som har tagits fram inom programmet.

Klassificeringen av skogsskador i Sverige har hittills varit helt inriktad mot tall och gran, eftersom de första larmrapporterna berörde just dessa trädslag. Under de senaste åren har emellertid skogsskador på lövträd börjat uppmärksammas, inte minst i Förbundsrepubliken Tyskland. De svenska inventeringarna bör därför även omfatta skogsskador på lövträd.

Den hittills utförda övervakningen visar på ett ökande behov av att, som komplement till utsläppsbegränsande åtgärder, vidta *åtgärder i miljön*. Dessa åtgärder omfattar kalkning, gödsling, trädslagsval samt skötsel- och skogsbruksåtgärder. Syftet med dessa är dels att minska markförsurningen och dess bieffekter genom t. ex. kalkning och gödsling, som kompenserar den näringsbrist som försurningen orsakar, dels att genom t. ex. skogsbruksåtgärder förbättra betingelserna för skogen i andra avseenden och därmed stärka skogens allmänna motståndskraft mot stress.

Försöksverksamheten med bl. a. kalkning och vitaliseringsgödsling av

skog och mark pågår sedan år 1983. Verksamheten består av studier och fältförsök med olika skogsbruksåtgärder för att minska luftföroreningarnas inverkan på skogen. Syftet är att klarlägga behovet av åtgärder för såväl skogen som andra känsliga växt- och djurarter, liksom de olika åtgärdernas effekter på tillväxt, markkemiska reaktioner, avrinning och andra organismer. De resultat som nu kan redovisas antyder att kalkning av skogsmark långvarigt kan motverka markförsurningen. De svenska kalkningsförsöken har dock hittills inte motverkat uppkomsten av skogsskador. Utländska undersökningar har dock visat att så är fallet. Inblandning av björk bedöms kunna bidra till att fördröja markförsurningen. Försöken har ännu inte slutförts och kunskaperna om de olika åtgärdernas effekter är ännu otillräckliga. Jag anser därför att det är väsentligt att försöken följs upp och i vissa fall vidgas inom naturvårdsverkets regi, för att en god kunskapsbas skall byggas upp. Jag är inte beredd att föreslå några statsbidrag till en utvidgad skogsmarkskalkning.

Luftföroreningarnas försurande inverkan innebär, som jag tidigare har anfört, ett hot mot *grundvattnets kvalitet*. De omfattande brunnsinventeringar som genomförts visar att det ytliga grundvattnet är särskilt utsatt. Ofta har det sura vattnet haft förhöjda tungmetallhalter på grund av urlakning från marken och utlösning från vattenledningar. Naturvårdsverket bedriver därför sedan år 1982 en försöksverksamhet avseende grundvatten. Försöksverksamheten är inriktad på inventerings- och kartläggningsmetodik för försurat grundvatten, dess inverkan på ledningar och markförlagda konstruktioner samt utprovning av metoder för att åtgärda surt grundvatten i vattentäkter. Erfarenheter har även vunnits i samband med den bidragsverksamhet för åtgärder mot surt vatten i enskilda vattentäkter som verket administrerar under åren 1985 – 1988.

De resultat som hittills har kommit fram visar att markkalkning inte ger önskat resultat mot surt och korrosivt vatten ens efter flera år. En nyligen påbörjad studie antyder att tillförsel av alkaliseringsmedel under de ytliga jordlagren i kombination med vattenbegjutning ger positiva resultat.

Verksamheten har även inriktats på att pröva olika alkaliseringsutrustningar för att minska dricksvattnets surhetsgrad. Med utgångspunkt i försöksverksamheten avser naturvårdsverket att ta fram underlag för typgodkännande av sådan utrustning.

Verksamheten bör i fortsättningen inriktas på fortsatta försök samt kartläggning av grundvattensförsurningen och åtgärdsbehoven. När dessa försök och kartläggningsarbeten är avslutade, vilket beräknas ske år 1991, torde ett förbättrat underlag finnas för ställningstagande till fortsatta åtgärder mot surt grundvatten. Jag avser därför inte nu ta ställning till frågan om framtida bidragsverksamhet för åtgärder mot surt grundvatten.

Det material som finns tillgängligt från markkalkningar m. m. visar att försurningen av jordbruksmark är omfattande. Jordbruksmarkens surhet påverkas inte bara av det sura nedfallet, utan skördeuttaget, gödslingen och naturliga processer spelar stor roll. Jordbruksmarken är inte sällan så försurad att *risk för ett ökat kadmiumupptag i grödan* föreligger. Ytterligare undersökningar behöver göras för att klarlägga om upptaget medför några hälsorisker. Jag har erfarit att chefen för jordbruksdepartementet har

för avsikt att ta upp denna fråga i sina kommande förslag om miljöfrågor i jordbruket.

Under de senaste tre åren har kunskaperna om luftföroreningarnas effekter fördjupats avsevärt. Det *internationella forskningsarbetet* spelar en viktig roll i detta sammanhang. Genom den omfattande forskning som initierats i Europa och Nordamerika under 1980-talet har orsakssambanden mellan luftföroreningar och olika effekter i miljön – främst skogsskador – kunnat klarläggas i sina huvuddrag. Det krävs en fortsatt satsning på forskning för att stärka det vetenskapliga underlaget för beslut om åtgärder. Bättre kunskaper om olika effekter behövs som utgångspunkt för åtgärdsstrategier både i Sverige och i det internationella förhandlingsarbetet.

Sverige har under de senaste 20 åren spelat en ledande roll i forskningen om luftföroreningar och försurning. Även om de svenska forskningsinsatserna har varit små i förhållande till de stora insatser som görs i världen, har svenska forskare och deras resultat spelat en stor roll. Det är nödvändigt att satsa på fortsatt forskning om luftföroreningar och försurning i Sverige under de närmaste åren.

Forskningen i Norden är även en viktig och nödvändig länk i det internationella samarbetet. Föroreningshalterna är lägre här än i många andra europeiska områden, samtidigt som naturens känslighet är större på grund av en låg motståndskraft och ett extremt klimat. Vi måste pröva om resultat från andra länder är tillämpbara under de förhållanden som råder i Norden.

De nordiska länderna bör även i fortsättningen spela en ledande roll i det internationella förhandlingsarbetet. Av stor betydelse därvidlag är samarbetet inom nordiska ministerrådet. För att de nordiska förslagen skall få genomslagskraft, behöver forskningen i Sverige och övriga Norden ha en god standard.

Inom Norden utbyts resultat och erfarenheter via samarbetsnämnden för nordisk skogsforskning (SNS). Detta samarbete är mycket betydelsefullt, då förhållandena länderna emellan i huvudsak är likartade.

EUREKA-samarbetet tillkom på franskt initiativ vid en ministerkonferens i Paris i juli 1985. Länderna inom EUREKA har enats om att inkludera miljöprojekt i EUREKA-samarbetet. Eurotrac (European Experiment on Transport and Transformation of Environmentally Relevant Trace Constituents in the Troposphere over Europe) har accepterats som ett EUREKA-projekt. Ett omfattande planeringsarbete har ägt rum för att åstadkomma ett gemensamt ramprogram för forskningsarbetet och för att definiera olika delprojekt. Ett vetenskapligt sekretariat har upprättats i Förbundsrepubliken Tyskland. Vidare finns en vetenskaplig kommitté med ledande atmosfärforskare i Europa samt en styrelse som tar ställning till olika projektförslag.

Teknisk forskning och utveckling

Styrelsen för teknisk utveckling lämnar stöd till forskning och utveckling av olika typer av teknik för att begränsa utsläppen av föroreningar från

olika industriprocesser. Naturvårdsverket kan ge stöd från bränslemiljöfonden till provning och demonstration av ny teknik.

Statens energiverk lämnar stöd till forskning, utveckling och provning av olika typer av teknik för att begränsa utsläppen av föroreningar vid förbränning. Stöd kan också lämnas av Stiftelsen för värmeteknisk forskning.

Jag har redan behandlat de forsknings- och utvecklingsinsatser som görs beträffande tekniker för att begränsa utsläppen av kväveoxider från trafik och förbränningsanläggningar.

Information

En aktiv upplysningsverksamhet och opinionsbildning är ett viktigt instrument i arbetet mot luftföroreningar och försurning. Informationen bör syfta till att motivera enskilda människor och företag att vidta åtgärder samt lägga grunden för politiska beslut om åtgärder på nationsnivå.

Det nationella informationsarbetet samordnas genom referensgruppen för försurningsinformation. Gruppen är ett exempel på ett väl fungerande samarbete mellan ett fyrtiotal ideella organisationer och naturvårdsverket. Informationen kommer den närmaste tiden att inriktas på kvävet och de fotokemiska oxidanternas skadeverkningar. Biltrafiken kommer, såsom betydelsefull källa för både kolväten och kväveoxider, att stå i centrum för informationen.

Internationellt bedriver miljöorganisationernas försurningssekretariat i Göteborg betydelsefull upplysningsverksamhet med medel från naturvårdsverkets informationsanslag.

Det nuvarande luftförorenings- och försurningsläget gör att internationella insatser bör riktas i första hand till de länder vars utsläpp har störst betydelse för nedfallet i Sverige. Storbritannien har påbörjat arbetet med utsläppsreduktioner. Hittills föreslagna åtgärder måste bedömas som otillräckliga. Opinionstrycket och attityderna där håller på att förändras. Jag bedömer att informationsinsatser i detta skede kan bli värdefulla. I min inledning (avsnitt 2) betonade jag vikten av att olika organisationer och företag deltar i denna process. Öststaternas utsläpp av luftföroreningar har också en stor betydelse för nedfallet, främst i södra Sverige. Dessa länder är därför en viktig målgrupp för informationsinsatser. Förbundsrepubliken Tyskland bearbetar för närvarande flera öststatsländer med information. De svenska insatserna bör främst inriktas mot Polen. Samarbete och informationsutbyte sker även med Tjeckoslovakien, Tyska Demokratiska Republiken och Sovjetunionen.

Informationsarbetet omfattar distribution av broschyrer, faktaböcker, tidskrifter och annat informationsmaterial. Att bjuda in journalister, miljö- och sportfiskeorganisationer, forskare, politiker och beslutsfattare till Skandinavien är likaså ett effektivt sätt att fokusera uppmärksamheten på försurningen.

Informationsinsatser är viktiga och spelar en betydande roll för utvecklingen inom Sverige och är ännu viktigare i det internationella perspektivet. Jag anser därför att detta arbete bör intensifieras och tilldelas ytterligare resurser.

Mitt ställningstagande: Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att samordna och följa upp arbetet med handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurning. En utvärdering bör ske mot de mål som satts för minskningen av utsläppen till år 1995. Verket bör i samråd med berörda intressenter studera vilka tekniska åtgärder som skulle fordras för att minska svavelutsläppen med 70–80 % samt halvera kväveoxidutsläppen till sekelskiftet jämfört med 1980 års nivå. Ekonomiska och andra konsekvenser för industrin, staten, kommunerna och samhället i övrigt bör analyseras.

Skälen för mitt ställningstagande: Det är av största vikt att arbetet med handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurning genomförs så effektivt som möjligt. Naturvårdsverket har i rapporten Aktionsplan '87 följt upp det program mot luftföroreningar och försurning som regeringen lade fram år 1985. Det är enligt min mening lämpligt att göra en ny uppföljning av handlingsprogrammet om två år. Jag avser därför föreslå regeringen att naturvårdsverket ges i uppdrag att göra en sådan uppföljning.

De åtgärder som jag nyss har redogjort för berör både industrin, kommunerna, staten, jord- och skogsbruket samt samhället i övrigt. Naturvårdsverket bör vid planering och genomförande av uppdraget samråda med berörda intressenter.

Som jag nyss redovisat bedrivs såväl i Sverige som i det internationella samarbetet ett arbete med att utarbeta s.k. belastningsgränser. Det är angeläget att detta arbete bedrivs på ett sådant sätt att dessa gränser kan utnyttjas som underlag för framtida ställningstaganden både i Sverige och internationellt. Förhandlingar om sådana gränser avses inledas inom luftföroreningskonventionen om ett par år. Mot denna bakgrund bör fortsatta nationella åtgärder mot luftföroreningar övervägas. Hänsyn bör härvid tas till bl. a. resultatet av det pågående internationella arbetet.

Innan ställning tas till ytterligare skärpta nationella målsättningar bör kostnader och andra effekter av sådana åtgärder studeras. Vilka tekniska åtgärder som skulle fordras för att minska svavelutsläppen med 70–80 % samt halvera kväveoxidutsläppen till sekelskiftet jämfört med 1980 års nivå bör utredas. En svensk åtgärdsstrategi för kolväteutsläppen bör också tas fram. Naturvårdsverket bör analysera ekonomiska och andra konsekvenser för industrin, staten, kommunerna och samhället i övrigt av sådana åtgärder i nära samråd med berörda offentliga och privata intressenter.

Även naturvårdsverkets och länsstyrelsernas verksamhet med kalkning och andra åtgärder i miljön samt forskning och utveckling m. m. inom ramen för anslaget Åtgärder mot försurningen behöver följas upp vad gäller effektivitet och resursanvändning. Effekter och kostnader för näringsliv, kommuner etc bör följas upp i samarbete med statens industriverk. I uppdraget bör vidare ingå att följa och redovisa utvecklingen och de senaste kunskaperna beträffande utsläpp, spridning och nedfall av även andra luftföroreningar samt hälso- och miljöeffekterna av dessa.

I uppdraget bör även ingå de olika utredningar m. m. jag nyss redovisat
beträffande bl. a.:

- ändrad förordning (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle
- komplettering av avgaskraven för lastbilar och bussar med skärpta partikelkrav
- kvalitetskrav för dieselbränsle
- kompletterande avgaskrav för tätortsfordon
- ytterligare utsläppsminskningar för personbilar
- utsläppsminskningar för traktorer och arbetsmaskiner m. m.

Mina ställningstaganden i korthet:

- Föreningssituationen i Östersjön, Kattegatt och Skagerrak är så allvarlig att utsläppen snarast bör begränsas. Detta gäller i första hand stabila organiska ämnen, som kan spridas över stora områden, och närsalter som orsakar allvariga övergödningssproblem. Arbetet med att åstadkomma förändringar måste bedrivas såväl nationellt som internationellt.
- Tillförseln av stabila organiska ämnen till miljön måste så snart som möjligt upphöra. Utsläppen av organiskt bundet klor bör från sulfatfabriker minskas till 1,5 kg per ton klorblekt massa. Åtgärder bör ha påbörjats vid samtliga massafabriker före utgången av år 1992. Utsläppen från den kemiska industrin bör kartläggas och begränsas inom de närmaste åren.
- Utsläppen av kväve bör minskas till hälften före sekelskiftet i områden som är särskilt påverkade. Utsläppen av fosfor bör också minskas väsentligt i sådana områden. Strängare regler om djurhållning och hantering av stallgödsel bör införas. Kvävereduktionen bör ökas vid de kommunala reningsverken. I ett första steg bör en 50-procentig kvävereduktion införas före år 1992 vid reningsverk vid särskilt påverkade kustområden.
- Utsläppen av metaller, i första hand kvicksilver och kadmium, bör minska till hälften under perioden 1985 till 1995.
- Fortsatt forskning och utveckling samt utredningar krävs för att fastställa väldefinierade mål för utsläpp till havsmiljön och sådana åtgärder behöver därför stimuleras.
- Den redovisade planen skall revideras inom tre år.

5.1 Föreningssituationen

Föreningar tillförs haven runt Sverige från både Sverige och andra länder, dels som punktutsläpp och diffus avrinning, dels genom långväga transporter via atmosfären och med havsströmmarna.

En betydande lokal påverkan är vanlig i anslutning till större industrier, industrikomplex eller kraftverk. Områdena utanför framför allt storstäderna är påverkade av tidigare och pågående utsläpp av sanitärt avloppsvatten via de kommunala reningsverken. Vissa kustområden är påverkade av föreningar från stora jordbruksområden.

Bohuskusten tillförs föreningar från petrokemisk industri samt från skogsindustri och annan industri i södra Norge. Genom transport med havsströmmarna tillförs också föreningar från andra länder, t. ex. Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland.

Kattegatt har under senare år blivit så näringsrikt att vissa bottnar tidvis drabbats av syrebrist. Situationen är särskilt allvarlig i Laholmsbukten och

Skälderviken. Havsområdet tar emot avsevärda föroreningsmängder från jordbruk, kommuner och industri, både från Sverige och Danmark.

Öresund är relativt kraftigt förorenat av både industriella och kommunala utsläpp samt av närsalttillförsel från jordbruket. Genom Öresund sker en stor transport av närsalter från Östersjön upp längs den svenska västkusten.

Situationen i Hanöbukten är likartad den i Laholmsbukten.

Smålands och Östergötlands kust torde vara den minst föroreningspåverkade kuststräckan i landet.

Delar av Södermanlands och Upplands kuster, främst utanför Stockholm, är belastad av tidigare föroreningsutsläpp, i första hand kommunala.

Gruvdrift och annan verksamhet längs Dalälven har givit upphov till hög urlakning av metaller. Zink- och kadmiumhalterna i Dalälvens mynning är högre än i någon annan svensk älvmyning.

Bottniska vikens kust är starkt belastad främst av skogsindustrins utsläpp av bl. a. klorerade organiska ämnen och av några få, men stora, punktutsläpp av metaller.

De viktigaste föroreningarna bedöms för närvarande vara stabila organiska ämnen och närsalter, men också metaller och olja är av stor betydelse.

Efter hand som akuta miljöstörningar av typen fiskdöd eller dålig lukt har kunnat åtgärdas, har betydelsen av den långsamma smygande giftverkan av **stabila organiska ämnen**, tillverkade av människan, blivit allt mer uppenbar. Sådana organiska ämnen, som endast långsamt bryts ned i miljön, kan spridas över stora områden och påverka miljön under lång tid. Härigenom blir även relativt begränsade utsläpp av stabila organiska ämnen ett allvarligt hot, sett i ett storskaligt och långsiktigt perspektiv.

Många exempel finns redan på ämnen som man från början har ansett vara ofarliga, men som efter ett antal år visat sig ge svåra negativa miljöverkningar. Som exempel kan nämnas PCB och DDT.

Tillgången på **närsalter** (kväve och fosfor) avgör normalt havsområdets produktion av biologiskt material. Utsläpp av närsalter från jordbruk, tätorter och industrier leder till förhöjda halter av dessa ämnen i kustområden nära utsläppen, och på sikt i vattenområdet som helhet. Den ökade tillgången leder primärt till en förhöjd produktion av alger. Den ökade produktionen kan leda till att syrebrist uppstår och att djurlivet slås ut i vissa områden.

Dagens övergödningssymptom är resultatet av att tillförseln av näringsämnen har ökat stadigt under flera decennier. Vissa kustområden har drabbats av miljöproblem på grund av den ökade tillgången på närsalter. Övergödningen av vattnen utanför Stockholm och i Laholmsbukten är välkända svenska exempel. Waddensec utanför Nederländerna och Kattegatt har uppmärksamrats internationellt. Situationen är mer svårbedömd när det gäller de öppna havsområdena. Klart är dock att halterna av fosfor och kväve har ökat även här. Att syreförhållandena i Östersjöns djupvatten under flera årtionden successivt har försämrats, är en varningssignal.

Metaller är grundämnen. De bryts inte ned av naturliga processer utan kommer att finnas i havsmiljön under lång tid sedan de väl förts dit.

Den historiska utvecklingen av metallbelastningen har i första hand dokumenterats via sedimenten. Mätningar i Östersjöns djupområden visar på tio gånger högre halter av kadmium och kvicksilver i sediment som har bildats under de senaste decennierna, jämfört med början av 1900-talet.

Effekter av **akuta** (genom haverier och liknande) utsläpp av **olja** till den marina miljön är väl undersökta och kunskaperna är relativt goda, åtminstone beträffande marin miljö med höga salthalter. I första hand är det strandorganismer och sjöfågel som påverkas.

Totalt sett utgör dock de **kroniska** utsläppen som ständigt pågår från båttrafik, oljehamnar och utsläppskällor på land troligen över 90% av den totala belastningen av olja eller organiska ämnen som härstammar från olja. Kunskapen om eventuella effekter av kroniska utsläpp är mycket begränsad. Speciellt gäller detta för Östersjön med sitt förhållandevis kalla klimat.

5.2 Internationellt arbete

Sverige delar hav med många andra länder, vilkas utsläpp påverkar havets miljökvalitet. Sveriges utsläpp av kväve och fosfor utgör högst 10 resp. 10–15% av den samlade belastningen på Östersjön. Åtgärder i Sverige har däremot stor betydelse för de kustnära områdena. För att lösa problemen i centrala Östersjön måste emellertid andra länder också vidta åtgärder. Sverige deltar därför aktivt i många olika fora för internationellt miljöskyddssamarbete.

Helsingforskonventionen omfattar det s. k. Östersjöområdet, som inkluderar Bottniska viken, Öresund, Bälten och Västerhavet upp till en linje från Skagen till Göteborg. Konventionen, som etablerades år 1974 och formellt trädde i kraft år 1980, behandlar främst föroreningar från landbaserade källor, långväga lufttransport samt sjöfarts- och bekämpningsfrågor. *Dumpning* är förbjuden inom konventionsområdet.

Inom Helsingforskonventionens ram har ett flertal sammanställningar gjorts av förhållandena i Östersjön. En första beskrivning av miljöförhållandena publicerades år 1981, och en första sammanställning av uppgifter om utsläpp för alla Östersjöstaterna publicerades år 1986. Med utgångspunkt i gjorda kunskapssammanställningar har en prioritering av problemområden gjorts. Ett arbete med förstärkning av tidigare antagna rekommendationer om minskning av utsläppen och med nya rekommendationer har påbörjats och planeras för samtliga prioriterade områden.

Inom Helsingforskommissionens ram hölls ett möte på ministernivå i februari i år. På ministermötet kom man bl. a. överens om begränsningar av utsläppen från landbaserade källor, samordning av fortsatt mät- och utvärderingsverksamhet och förbättrat samarbete om bekämpning av havsföroreningar. Överenskommelsen innebär att utsläppen skall minskas med ca 50% för vissa viktiga ämnesgrupper före 1995. Dessutom skall länderna inom ett år redovisa nationella planer för att minska utsläppen i enlighet med deklarationen.

Pariskonventionen kom till stånd år 1974 och trädde i kraft år 1978. Den

omfattar Nordsjön och Nordostatlanten och avser utsläpp från landbaserade källor. Oslokonventionen, som etablerades år 1971 och omfattar samma geografiska område, behandlar frågor om dumpning och förbränning till havs.

Inom Pariskonventionens ram har man arbetat med listor över prioriterade ämnen. Listan över särskilt farliga substanser omfattar bl. a. kadmium, kvicksilver, vissa stabila och miljöfarliga organiska ämnen samt stabila oljor och föreningar av petroleumursprung. För dessa ämnen har utarbetats rekommendationer om utsläpps begränsningar. Dessutom finns en skyldighet att rapportera utsläpp av dessa ämnen. Information om utsläpp m. m. ställs samman och publiceras årligen.

Oslokonventionen omfattar förbud mot havsförorening genom dumpning av vissa särskilt angivna miljöfarliga ämnen, t. ex. klorerade organiska ämnen, cancerframkallande ämnen, kadmium och kvicksilver. För dumpning av andra ämnen samt förbränning av miljöfarligt avfall till havs krävs tillstånd av nationell myndighet i varje särskilt fall. Omfattningen av dumpning och förbränning i de anslutna länderna redovisas årligen.

De länder som gränsar till Nordsjön deltog i en särskild Nordsjökonferens på ministernivå i London i november förra året. Då träffades en överenskommelse som bl. a. innebär att utsläppen av vissa giftiga och svårnedbrytbara ämnen skall begränsas med 50% mellan år 1985 och år 1995. Utsläppen av närsalter skall minska i samma omfattning i områden där närsalterna har orsakat eller kan orsaka miljöproblem. Utsläppen till luft skall kartläggas och där så är möjligt begränsas. Från och med år 1989 får avfall inte dumpas i Nordsjön utom i undantagsfall. Förbränning av avfall till havs skall gradvis minska för att helt upphöra före utgången av år 1994. Förbud kommer också att införas för utsläpp av fast avfall som uppkommit vid drift av fartyg och oljeplattformar. Från svensk sida förekommer i dag varken dumpning eller förbränning till havs.

En nordisk miljöskyddskonvention undertecknades år 1974 av Danmark, Finland, Norge och Sverige. Konventionen har tillkommit efter initiativ från Nordiska Rådet och syftar till att i nationell lagstiftning likställa grannländernas miljöskyddsintressen med det egna landets. På Nordiska Rådets initiativ pågår ett arbete med en gemensam nordisk handlingsplan mot havsföroreningar. Skagerrak är ett särskilt utsatt område, där den samlade överblicken är bristfällig. Delvis sammanhänger detta med att flera länder är berörda. Sverige har för avsikt att inom ramen för Nordiska Rådets arbete och i överensstämmelse med övriga överenskommelser avseende Nordsjön ta upp frågan om en särskild samordning mellan Danmark, Sverige och Norge avseende dokumentation av miljöförhållandena och föroreningsbelastningen i Skagerrak.

Bilaterala samarbetsavtal finns dessutom med de flesta av våra grannländer. Jag vill här särskilt nämna de samarbetsavtal som finns mellan Sverige och våra nordiska grannländer.

Regeringarna i Sverige och Danmark undertecknade år 1974 en överenskommelse om att verka för att särskilda åtgärder vidtas för att skydda Öresund mot föroreningar och annan påverkan. Öresundskommissionen upprättades för att samordna arbetet i denna fråga. Ett förslag till en

gemensam plan för begränsning av föroreningarna i Kattegatt har utarbetats av det svenska naturvårdsverket och den danska miljöstyrelsen på uppdrag av mig och den danske miljöministern. Förslaget, som redovisades i juni år 1987, bygger på naturvårdsverkets förslag till aktionsplan och den danska regeringens handlingsplan för havsmiljön. I förslaget konstateras att de nationella planer som har utarbetats visar en betydande samsyn när det gäller ambitionsnivå och målsättningar för arbetet med att skydda Kattegatt. Jag instämmer i utredningens förslag att åtgärderna bör utvärderas senast efter fyra år och att respektive land under mellantiden genom intensifierad övervakning och uppföljning säkerställer att ett väsentligt förbättrat beslutsunderlag finns tillgängligt vid tidpunkten för denna utvärdering.

Sverige och Norge bildade år 1980 en gränskommitté för området Østfold–Bohuslän. Gränskommittén syftar till ett regionalpolitiskt samarbete och innehåller bl. a. ett samarbete om undersökningar avseende gränsvattnets kvalitet och faktasammanställning för diskussion om initiativ till åtgärder. Den norska regeringens åtgärdsplan avseende de områden som gränsar till gemensamma vattenområden har tillkommit efter överläggningar mellan Sverige och Norge.

Myndigheter i Sverige och Finland undertecknade år 1972 ett samarbetsavtal angående samordning och initiering av forsknings- och utredningsarbete om föroreningsförhållandena i Bottniska viken. Avtalet avser även åtgärder för att minska vattenföroreningarna. En kommitté, Kommittén för Bottniska viken, har inrättats för ändamålet.

Sverige deltar aktivt i samarbetet inom den internationella sjöfartsorganisationen, International Maritime Organization, IMO. IMO-konventionerna reglerar utsläpp av olja från fartyg.

En annan internationell överenskommelse om åtgärder mot vattenförorening från fartyg är MARPOL 73/78. Överenskommelsen är global till sin karaktär och innehåller långtgående begränsningar av utsläpp av olja och andra skadliga ämnen från fartyg. Inom Östersjöområdet, som i MARPOL 73/78 har ställning som specialområde, är utsläpp från fartyg av till exempel olje- och kemikalierester i princip förbjudna.

Samordnade mät- och övervakningsprogram för havsområdena finns främst inom Paris-, Oslo- och Helsingforskonventionerna.

Helsingforskommissionen har ett koordinerat program sedan år 1979. Sverige har tillsammans med Finland ett särskilt ansvar för mätningar i Bottniska viken. Sverige deltar i programmet genom naturvårdsverkets mätprogram för miljökvalitet, PMK, som är en viktig länk i det internationella programmet.

Även inom Pariskommissionen och Oslokommissionen har deltagande länder gjort åtaganden om undersökningsprogram. Programmen omfattar mätningar av kvicksilver, kadmium och PCB. Förslag finns om att utvidga mätningarna till större områden och fler ämnesgrupper.

Mitt ställningstagande: Föroreningssituationen i haven är allvarlig och tillräckligt väl dokumenterad för att motivera snabba och långtgående åtgärder för att minska utsläppen. I vissa fall kan åtgärder initieras omgående, men i andra fall krävs en teknisk utveckling för att de skall kunna genomföras. En aktionsplan bör gälla för en treårsperiod. Arbetet bör under denna period inriktas på

- begränsning av utsläpp av de mest miljöfarliga ämnena,
- uppföljning av åtgärdernas effekt,
- fortsatt forskning om marin miljö,
- fortsatt aktivt arbete i internationella organ för att minska föroreningar i våra angränsande hav.

Arbetet bör utvärderas efter två år. Resultatet bör ligga till grund för en ny åtgärdsplan mot havsföroreningar.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande. Se bilaga 5.1.

Remissinstanserna delar i allmänhet aktionsplanens grundläggande uppfattning att de havsområden som omger Sverige är utsatta för ett allvarligt miljöhot och att långtgående förorening begränsande åtgärder måste vidtas både nationellt och internationellt. Åtskilliga remissinstanser understryker att nuvarande kunskaper är begränsade i viktiga avseenden och att forskningen på olika områden måste förbättras. Även behovet av en ökad mätverksamhet framhålls.

Aktionsplanens allmänna ställningstaganden och förslagen till åtgärder accepteras i sina huvudlinjer av flertalet remissinstanser. Några remissinstanser anger att alltför långa tidsramar föreslås, framför allt vad avser begränsning av utsläpp av stabila organiska ämnen och av närsalter.

Svenska kommunförbundet anser att planen innehåller konkreta och långtgående åtgärder mot utsläpp av närsalter från jordbruk och kommunala reningsverk, men att åtgärderna mot spridning av kemiska ämnen och utsläpp av stabila organiska föreningar från industrier är alltför långsiktiga och opreciserade. Bl. a. anser Kommunförbundet att skogsindustrin får anmärkningsvärt lång tid på sig att vidta åtgärder. Lantbrukarnas Riksförbund anser att aktionsplanens mål är angeläget, men ifrågasätter den prioritering som gjorts och anser att alltför ringa vikt lagts vid de utsläpp som sker från industrin, bilismen och tätorterna. Riksförbundet avvisar den del av planen som behandlar föreskrifter för jordbruket och presenterar ett alternativt förslag. Sveriges industriförbund bedömer förslaget i huvudsak vara väl utformat när det gäller inriktningen. Industriförbundet anser att prioriteringarna vad avser insatser mot olika föroreningstyper är väl avvägda. Vad avser skogsindustrin hänvisar Industriförbundet till Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen, som i sitt yttrande uttalar att skogsindustrins mål är att minska utsläppen till ekologiskt godtagbara nivåer, att utsläppen av klorerat organiskt material redan har halverats och att ytterligare åtgärder måste vara väl underbyggda vad gäller miljöeffekt,

produktkvalitet och kostnader. De flesta länsstyrelser ställer sig bakom förslagen i aktionsplanen. En del länsstyrelser menar att tidsramarna för åtgärder mot skogsindustrin är alltför vida och efterlyser mer konkreta åtgärdsförslag för den kemiska industrin. Flera länsstyrelser påpekar att ekonomiska stimulanser kan vara nödvändiga för åtgärder inom jordbruket. Vidare framhålls att genomförandet av planen kommer att kräva resurser, framför allt i form av tillsyn vid länsstyrelserna.

Skälen för mitt ställningstagande: De slutsatser och bedömningar som presenteras i naturvårdsverkets förslag bygger på befintligt kunskapsunderlag. Trots att detta är mycket omfattande, finns ändå osäkerheter inom vissa områden. Planen får därför ses som ett första steg mot ett samlat program för att förbättra miljösituationen i havet. Åtgärder bör i första hand inriktas mot de i planen angivna, prioriterade ämnesgrupperna. Naturvårdsverket anger för varje ämnesgrupp en målsättning om den önskvärda begränsningen av utsläppen. Jag delar naturvårdsverkets bedömning avseende prioritering av åtgärder samt behovet av långtgående åtgärder. I vissa fall är det emellertid oklart vilken minskning föreslagna åtgärder kan resultera i, och i andra fall är det inte klart vilken minskning som faktiskt behövs för att uppnå önskad effekt i havsmiljön. Utöver de åtgärder jag nu föreslår kan ytterligare minskningar komma att behövas.

Jag anser därför att naturvårdsverket bör fortsätta arbetet med att ytterligare utvärdera befintligt material och att förbättra underlaget genom fortsatt forsknings- och undersökningsverksamhet. Arbetet bör syfta till att man efter två år har ett underlag till en reviderad åtgärdsplan. Denna bör om möjligt innehålla mätbara mål för utsläpp och miljö kvalitet. Behovet av ytterligare kunskap får emellertid inte förhindra att möjliga åtgärder redan nu genomförs. Jag anser därför mot bakgrund av kända miljöförhållanden i haven, att vissa åtgärder inom prioriterade områden bör genomföras så snart som möjligt.

Sverige bör fortsätta att aktivt arbeta för överenskommelser i internationella organ och bilaterala samarbetsavtal i syfte att få till stånd begränsningar av utsläppen från andra länder.

5.4 Stabila organiska ämnen

5.4.1 Bakgrund

Flertalet av de allvarliga miljögiftsproblem som vi hittills har upplevt har sin grund i utsläpp av stabila organiska ämnen som tillverkats av människan. Exempelvis innehåller torsklever från bl. a. vattnen utanför ostkusten så höga halter av organiska miljögifter att livsmedelsverket har meddelat saluförbud.

Noggranna analyser visar på förekomst av toxafen och andra stabila bekämpningsmedel i fåglar och marina organismer, trots att medlen aldrig har använts i Sverige. Det beror troligen på långväga lufttransport av medlen.

De senaste årens mätresultat från programmet för övervakning av miljö kvalitet (PMK) visar att halterna av DDT (DDE) och PCB i vissa av

Östersjöns organismer, efter många års nedgång, åter har börjat stiga. Detta tyder på att det fortfarande tillförs PCB och DDT till Östersjön, men källorna är okända.

Östersjöns sälstam är utrotningshotad, på grund av bl. a. svårigheter med fortplantningen, men vi känner inte med säkerhet hela orsakskedjan. Prover från säl innehåller ett flertal klorerade organiska ämnen, t. ex. PCB och dioxiner.

De blekningsprocesser som i dag används inom massaindustrin medför utsläpp av organiska klorföreningar. Skogsindustrin i framför allt Sverige och Finland, men även Norge, tillför havsmiljön klorerat organiskt material. Dessa utsläpp kan befaras ha storskaliga effekter, dvs. de kan påverka betydande delar av våra havsområden. Vilka kemiska ämnen som ingår i de skogsindustriella utsläppen är känt endast i ringa utsträckning. De potentiella miljöriskerna med så stora och komplexa utsläpp är oroande.

Tillförseln av stabila organiska ämnen från Sveriges kemiska industri är liten, men den är inte utan betydelse när det gäller tillförsel av miljöfarliga organiska ämnen till våra kustområden. Utsläppen från den tunga, organiskt kemiska industrin i övriga Europa är betydligt större och är ett hot också mot den svenska havsmiljön.

Användningen av kemiska produkter inom industrin och hushållen är en stor svårkontrollerbar källa till spridning av organiska miljögifter.

Inom lantbruket används stora kvantiteter bekämpningsmedel och andra kemiska produkter, varav vissa medför betydande miljörisker.

Spridning av polyaromatiska kolväten (PAH) och liknande ämnen är andra potentiella miljöfaror, där olika förbränningsprocesser är en betydande källa.

Dioxinerna och med dem besläktade ämnen är exempel på substanser som endast sprids i små kvantiteter, men som ändå inger stor oro på grund av sin starka giftverkan. Trots att halterna i påverkade fiskar och skaldjur är låga, i absoluta tal, är nivåerna ändå sådana att man nu undersöker hälsoriskerna från intag av dioxiner med födan. Så t. ex. har livsmedelsverket utfärdat kostråd för konsumtion av röding, fångad i Vättern. Riskerna för fiskätande däggdjur är ännu mer påtagliga än för människor.

Förbränning av organiskt material i sopförbränningsanläggningar, bilmotorer, vid industriella processer etc. kan ge upphov till utsläpp av ett stort antal organiska ämnen, däribland dioxiner. Små mängder dioxiner har också påvisats i avloppsvatten från skogsindustrin. Det totala utsläppet av dioxiner från verksamheter i Sverige uppskattas till några hundra gram eller möjligen något eller några kilo per år. Nya forskningsresultat kommer fram i snabb takt. De visar att det finns flera ämnen och ämnesgrupper som har dioxinliknande miljöeffekter redan vid ytterst låga koncentrationer.

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen (skr. 1986/87:157) våren 1987 redovisat sin syn på miljöproblemen vid avfallsförbränning och åtgärder för minskning av utsläppen av dioxiner från denna verksamhet. Särskilda medel har tilldelats statens naturvårdsverk för analyser av miljögifter. Analysverksamheten bör självklart läggas upp så att myndigheter m. fl. som berörs av frågorna i så stor utsträckning som möjligt kan tillgodogöra sig resultaten från verksamheten.

Många andra organiska ämnen sprids också i vår miljö. Även om dessa inte har en lika stark giftverkan som dioxiner, kan de genom att de sprids i större mängder utgöra en lika stor eller större miljörisk än dioxiner. Vid bedömningen av ett ämnes miljöfarlighet är inte bara giftverkan utan även mängden som sprids och ämnets stabilitet av avgörande betydelse.

En stor andel av de stabila, organiska ämnen som förekommer i teknisk användning och i industriella utsläpp är klorerade. I ett första skede bör därför åtgärder inriktas mot klorerade organiska ämnen. Till de klorerade organiska ämnena hör bl. a. PCB, DDT, dioxiner och vissa bekämpningsmedel. Klorerade organiska ämnen ingår också i utsläppen från massa- och pappersfabriker med klorblekning och i viss utsträckning från andra industriella processer. Inom ramen för ett sådant åtgärdsprogram kommer jag i det följande att förorda åtgärder för att minska utsläppen av klorerade organiska ämnen från skogsindustrin och den kemiska industrin.

5.4.2 Åtgärder för att minska utsläppen av stabila organiska ämnen

Mitt ställningstagande: De utsläppskrav för cellulosaindustrin som föreslås av naturvårdsverket bör tillämpas som riktlinjer vid prövningen enligt miljöskyddslagen (1969:387). Villkoren i tillstånden till befintliga anläggningar bör ha omprövats före utgången av år 1990 i de fall utsläpp av klorerat organiskt material inte har reglerats. Åtgärder för att minska utsläppen av organiska klorföreningar till en nivå av 1,5 kg TOCl per ton massa bör ha påbörjats vid samtliga fabriker före utgången av år 1992. Målet bör vara att på sikt i stort sett eliminera utsläppen av klorerat organiskt material.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör kartlägga utsläppen av stabila organiska ämnen från den kemiska industrin. De mest betydelsefulla utsläppen bör inventeras inom en tvåårsperiod. Nödvändig omprövning av villkor, eller andra åtgärder för att minska utsläppen, bör initieras löpande så snart mera betydande källor identifieras.

Naturvårdsverket och kemikalieinspektionen bör fortsätta den branschvisa genomgången av kemikalieanvändningen inom industrin i syfte att få till stånd ett utbyte av miljöfarliga kemikalier mot mindre miljöfarliga kemikalier. Målet bör vara att de viktigaste branscherna skall vara genomgångna inom en femårsperiod.

Sverige bör fortsätta att inom ramen för de internationella konventionerna och på annat sätt arbeta för att strandstaterna runt Östersjön och Nordsjön och även övriga länder minskar sina utsläpp samt ökar informationsutbytet om miljöeffekter och tillgänglig teknik för minskning av utsläppen av klorerade organiska ämnen.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser anser att aktionsplanens krav på åtgärder är motiverade och möjliga att genomföra. Några, bl. a. Industriförbundet och Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen, anser att åtgärderna är kostsamma och framhåller att tekniken för minskning av utsläppen vid cellulosa- och pappersfabrikerna inte ännu är utprovad. En längre tid och i vissa fall något mildare krav är därför motiverade. Några remissinstanser, bl. a. fiskeristyrelsen, Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges lantbruksuniversitet samt några länsstyrelser, menar att den angivna tiden för genomförande av åtgärder är alltför lång. Flertalet miljöorganisationer anser att tiden för åtgärder inom massaindustrin är alltför lång samt förordar övergång till oblekt massa. De uttalar också att kemikalieanvändning i samhället bör saneras.

Skälen för mitt ställningstagande: Enligt min mening kommer ett långsiktigt miljöhot att kvarstå så länge stabila organiska miljögifter släpps ut, direkt eller indirekt, till våra havsområden. Målet måste därför vara att eliminera tillförseln av sådana ämnen till miljön. Detta mål måste, inte minst på grund av brist på kunskap och teknik, ses på lång sikt och uppnås steg för steg. Det är inte praktiskt möjligt att i ett slag vidta åtgärder mot alla tänkbara källor för tillförsel av sådana ämnen.

I första hand måste ansträngningarna inriktas mot de stabila ämnen som har en allvarlig toxisk effekt och som kan ackumuleras i näringskedjorna. Flertalet sådana substanser kan hänföras till gruppen klorerade organiska ämnen. Det är därför naturligt att dessa ämnen ges högsta prioritet såväl vad gäller nationella som internationella åtgärder.

Massaindustrin står, trots att omfattande åtgärder har genomförts, för de största utsläppen i Sverige av stabilt klorerat organiskt material till havsmiljön. Utsläppen från tillverkning av blekt sulfatmassa kan minskas genom en kombination av åtgärder, såsom förlängd kokning, förbättrad tvätt, syrgasblekning, förbättrad processstyrning och ökad användning av klor-dioxid vid blekningen. Tekniken införs f. n. successivt vid svenska fabriker.

Jag anser att denna typ av åtgärder bör genomföras vid samtliga massafabriker som utnyttjar klorblekning. Sådana åtgärder bör föreskrivas i samband med prövning enligt miljöskyddslagen (ML). Vid prövningen måste naturligtvis hänsyn tas till såväl effekterna på miljön som de enskilda företagens individuella förutsättningar att nedbringa utsläppen. Faktorer som kan ha betydelse är bl. a. råvarans sammansättning, graden av blekning, utformningen av blekningsprocessen och av den slutliga reningsanordningen för avloppsvattnet. Det i aktionsplanen föreslagna värdet 1,5 kg klorerad organisk substans per ton producerad massa, mätt som totalt organiskt klor, TOCl, bör vara utgångspunkten för den individuella prövningen. Jag vill här påtala att, i den mån tekniska och andra förutsättningar finns, utsläppen bör minskas under den här angivna nivån. Det angivna värdet avser Svenska Träforskningsinstitutets analysmetod. Om en annan parameter än TOCl i framtiden skulle komma till användning på grund av utvecklingen på analysidan, måste en omräkningsfaktor anges mellan parametrarna och ambitionsnivån självfallet vara minst densamma.

I utredningen har den samlade kostnaden över en tidsperiod på omkring

fem år för att genomföra dessa åtgärder inom skogsindustrin uppskattats till 1 miljard kr. Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen har i sitt remissvar anfört att utsläppen med dagens teknik kan nedbringas till 2 kg TOCl per ton massa och att kostnaden uppgår till 2 miljarder kr. I denna kostnad har emellertid föreningen även räknat in kostnader för införande av syrgasblekning, motsvarande 600 milj. kr. Syrgasblekning har redan införts vid ett flertal fabriker, och skall därför inte tas upp som en merkostnad för genomförande av åtgärdsplanen mot havsföroreningar. Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen anger dessutom att kostnaden för miljöinvesteringar inom skogsindustrin under 1980-talet har uppgått till i genomsnitt 300 milj. kr. per år, vilket motsvarar 10 % av den totala investeringsvolymen inom branschen.

Jag anser att skogsindustrins betydande utsläpp av bl. a. klorerade organiska ämnen kräver fortsatt stora satsningar på miljövård inom branschen även om detta kommer att medföra ökade investerings- och driftkostnader i företagen. Jag vill erinra om att företagens tekniska och ekonomiska förutsättningar att bära ökade miljöskyddskostnader ska vägas in vid prövningen enligt miljöskyddslagen. Jag vill också påminna om det av regeringen tidigare fattade beslutet att frigöra investeringsfonderna för miljöinvesteringar. Beslutet innebär att investeringsfonderna släpps fria i hela landet för miljöförbättrande investeringar. Fonderna får användas för åtgärder som väsentligt begränsar störningar i den yttre miljön och gäller för byggnads-, mark- samt forsknings- och utvecklingsarbeten resp. inventarier som anskaffas före utgången av mars 1990. Medgivande att ta i anspråk hela investeringsbeloppet får lämnas, om investeringen huvudsakligen syftar till att begränsa störningar i den yttre miljön.

Skärpta villkor för utsläpp av TOCl har av regeringen redan föreskrivits för t. ex. sulfatfabrikerna i Mönsterås, Östrand, Aspa och Norrsundet. Liknande villkor bör enligt min mening framgent föreskrivas vid prövning av samtliga massafabriker med klorblekning. Naturvårdsverket bör dessutom initiera omprövning av sådana fabriker som annars inte är aktuella för koncessionsprövning de närmaste åren och där frågan om utsläpp av klorerade organiska ämnen inte har reglerats. Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen har i sitt remissvar angivit att åtgärderna inte kan ha vidtagits förrän år 1995. Med hänsyn till problemets allvarliga art anser jag att samtliga fabriker snarast bör påbörja sitt arbete att nedbringa utsläppen. Det kortsiktiga målet bör därför vara att samtliga massafabriker har prövats före år 1990 och att åtgärder för att nedbringa utsläppen till den nivå jag redovisat har påbörjats före utgången av år 1992. Grundat på de utsläppsuppgifter som naturvårdsverket har redovisat beräknas utsläppen härigenom minska med 60–70 %, räknat från 1984 års nivå.

Mot bakgrund av riskbilden för de stabila organiska miljögifterna måste jag dock samtidigt konstatera att de nu redovisade åtgärderna inte är tillräckliga. Med hänsyn till de skogsindustriella utsläppens storlek och egenskaper finns det ingen annan långsiktig lösning än att de stabila organiska ämnena i avloppsutsläppen avlägsnas så gott som fullständigt.

Lovande försök med system för förbehandling av sulfatmassan som i stort sett medger blekning utan klorgas har redovisats. Tekniker är under

utveckling, vilka kan medföra att blekeriutsläppen till stor del kan begränsas. Vid utveckling av nya tekniker är det viktigt att noggrant undersöka om dessa inte medför några nya miljörisker. Enligt min mening är det mycket angeläget att en sådan teknikutveckling kommer till stånd och att konsekvenserna för miljön belyses.

Med hänsyn till stabiliteten hos och den långväga spridning av de klorerade organiska föreningarna, vill jag framhålla vikten av att i internationella organ driva frågan om motsvarande åtaganden från andra länder. En harmonisering av kraven har också betydelse från konkurrenssynpunkt, särskilt med tanke på att en stor del av den svenska produktionen exporteras.

Problemen med utsläpp av klorerade organiska ämnen kan naturligtvis också minskas genom att produktionen och användningen av klorblekt papper begränsas. Jag anser att det är mycket angeläget att minska förbrukningen av klorblekt papper i alla de användningsområden där kvalitetskrav inte sätter hinder i vägen för användning av alternativa pappersorter.

Den svenska **kemiindustrin** är internationellt sett liten, men den är inte utan betydelse när det gäller tillförsel av miljöfarliga organiska ämnen till våra kustområden. Naturvårdsverket föreslår att länsstyrelserna skall inventera utsläppen av stabila organiska ämnen från den kemiska industrin och initiera nödvändiga åtgärder för att minska utsläppen.

Några remissinstanser har kritiserat naturvårdsverkets aktionsplan och menar att målen för begränsning av utsläppen av stabila organiska ämnen är alltför vagt angivna. Kunskapen om förekomsten och effekterna av kemiska ämnen i industrin bedöms i planen som alltför begränsad för att man nu skall kunna ange detaljerade begränsningar för utsläpp från den kemiska industrin. Jag delar den uppfattning som anges i planen i denna fråga. Jag vill emellertid samtidigt framhålla vikten av att kunskaperna ökar på detta område. En inventering bör därför göras av den kemiska industrin, med inriktning på använda råvaror, utsläpp, effekter och möjliga åtgärder för att begränsa utsläppen. Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör få i uppdrag att genomföra detta arbete. För industrier som är anslutna till kommunala reningsverk bör särskilt undersökas hur slammet från reningsverket påverkas avseende sammansättning och användbarhet som jordförbättringsmedel.

Länsstyrelserna bör samordna sina resurser i arbetet. De s. k. åtgärdsgrupperna bör vara utgångspunkten för organisationen av arbetet. Åtgärdsgrupperna har bildats i samarbete mellan naturvårdsverket och länsstyrelserna i kustlänen. Det finns en åtgärdsgrupp för Öresund–Kattegatt–Skagerrak, en för egentliga Östersjön och en för Bottniska viken. Arbetet har inriktats på att ställa samman uppgifter om föroreningsbelastning, miljö kvalitetsbeskrivningar och åtgärdsprogram för jordbruk, tätorter och enskilda fastigheter (glesbebyggelse), fiskodling och hamnverksamhet.

I inventeringen bör även inlandslänen ingå, eftersom stabila organiska ämnen kan nå haven även från dessa län. I samband med inventeringen bör även åtgärder vidtas för att begränsa utsläppen. Resultatet av inventering-

en samt genomförda och planerade åtgärder bör redovisas till regeringen inom två år.

I fråga om **slammet från kommunala reningsverk** har riksdagen (JoU 1985/86:24, rskr. 344) uttalat att regeringen snarast bör fastställa så låga gränsvärden för slammets innehåll av tungmetaller, kemiska substanser m. m. att åkermarkens långsiktiga produktionsförmåga och produkternas kvalitet inte äventyras. Naturvårdsverket har under år 1987 givit ut nya allmänna råd för spridning av slam från reningsverk. Råden innebär framför allt en skärpning avseende slammets innehåll av metaller. I råden anges att frågan om slammets innehåll av giftiga och svårnedbrytbara organiska ämnen behöver utredas ytterligare innan komplettering av råden i dessa delar kan bli aktuell. Jag ser mycket allvarligt på denna fråga och anser att samtliga berörda myndigheter bör samverka för att snarast få till stånd sådana allmänna råd att riskerna med slamhanteringen avsevärt kan minska. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utreda miljöriskerna och före den 1 juli 1989 föreslå komplettering av råden framförallt vad avser slammets innehåll av organiska miljögifter.

Jag vill i detta sammanhang påminna om att prövningsmyndigheten i samband med tillståndsprövning enligt ML av industriell verksamhet bör göra en bedömning av om avloppsvattnet är av sådan beskaffenhet att det är lämpligt att behandla vattnet i ett kommunalt reningsverk eller om vattnet bör behandlas på annat sätt. Jag vill också peka på kommunernas möjligheter, i egenskap av huvudman, att ställa krav på anslutna industrier och därigenom begränsa tillförseln av sådant avloppsvatten som påverkar reningsverkets drift och slammets sammansättning i negativ riktning.

Jag vill också belysa problemet med **kemikalieanvändningen** inom industrin. I Sverige används uppskattningsvis 10 000–20 000 ämnen i ca 60 000 olika kemiska produkter. Av dessa produkter används ca tre fjärdedelar inom industrin, medan resten används inom hushållssektorn eller inom jord- och skogsbruket eller exporteras. Kemikalieinspektionen har det samordnande ansvaret när det gäller frågor om kemikaliekontroll. Inspektionen ansvarar för t. ex. produktionsbegränsande åtgärder riktade mot leverantörsledet. Den yttre miljöpåverkan som orsakas av användningen av kemiska produkter inom industrin faller dock under naturvårdsverkets ansvarsområde. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har vid sin tillsyn enligt lagen om kemiska produkter att kontrollera att företagen inte förorenar avloppsvattnet med kemikalieavfall.

Bland de kemikalier som kan förekomma i havsmiljön måste särskild uppmärksamhet ägnas sådana som är stabila och kan ackumuleras i levande organismer. Även här bör arbetet i första hand inriktas på klorerade organiska ämnen.

Naturvårdsverket arbetar bl. a. med två projekt, där man har påbörjat en branschvis genomgång av användningen av kemikalier. Ett projekt syftar till en allmän genomgång av användningen av kemiska produkter inom massa- och pappersindustrin för att identifiera potentiellt miljöfarliga produkter och för att successivt byta ut dessa mot från miljösynpunkt bättre produkter. I ett annat projekt om verkstadsoljor är målet att klorparaffiner om fem år endast skall finnas kvar inom ett fåtal användningsområden, där

godtagbara ersättningsprodukter eller processalternativ ej har kunnat finnas.

Enligt min mening är detta arbetssätt ett viktigt led i strävandena att minska användningen av miljöfarliga kemikalier i industrin. Jag anser att naturvårdsverket tillsammans med kemikalieinspektionen bör fortsätta sitt arbete beträffande ytterligare branscher. Arbetet bör bedrivas i samråd med länsstyrelserna. Bland de branscher som använder ett stort antal olika kemiska produkter, och som bör gås igenom i ett första steg, är metall- och verkstadsindustrin, gummivaru- och plastindustrin samt den grafiska industrin. En lägesrapport, som även omfattar resultatet av genomförda kemikaliegenomgångar, bör redovisas samtidigt med övriga åtgärder enligt planen, dvs. inom två år.

Jag vill också understryka behovet att så snart som möjligt få bort användningen av PCB. Endast användning i slutna system i elektrisk utrustning är tillåten i Sverige. PCB har förbjudits i nya installationer. Stora mängder finns emellertid fortfarande i omlopp i olika tekniska utrustningar och installationer, och ökande mängder tillförs avfallsdeponierna, i takt med att gammal utrustning skrotas. Inom naturvårdsverket pågår ett arbete som syftar till att snabbare byta ut gamla PCB-installationer. Jag anser att detta arbete är mycket viktigt så att PCB i vår omgivning snarast kan saneras.

5.5 Närsalter

5.5.1 Bakgrund

Med närsalter menar jag här fosfor och kväve, som utgör en förutsättning för de biologiska processerna i våra hav.

Fosfor och kväve ingår i ekosystemet i mer eller mindre komplicerade kretslopp. Dessa ämnen har mycket gemensamt, men det finns några viktiga olikheter. I kvävetts kretslopp ingår utbyte med lufthavet i samband med biologiska processer som en viktig del. För fosfor finns inte denna typ av utbyte. Fosfor kan läggas fast i botten sedimenten och under vissa betingelser åter frigöras.

Vattenomsättningen i den egentliga Östersjön är långsam. Detta innebär att förändringar i tillförseln av närsalter endast långsamt påverkar övergödningssituationen. Detta gäller åtminstone för fosfor, där förorenade sediment under lång tid kan vara en betydande källa. Beträffande kväve är situationen osäkrare. Det är möjligt att den stora naturliga omsättningen av kväve kan innebära att förändringar i tillförseln av kväveföreningar påverkar övergödningssituationen snabbare. Både fosfor och kväve har betydelse för den biologiska tillväxten i havsområdet, i olika grad vid olika årstider och i olika områden.

En annan viktig faktor att beakta är kustområdenas betydelse för tillförseln av närsalter till det öppna vattenområdet. Kusten verkar i viss utsträckning som en fälla för närsalter. Det är för närvarande okänt hur stor del av närsaltbelastningen som på detta sätt hindras från att nå det öppna havsområdet.

Utanför många av Östersjöområdet större städer har kraftiga övergödningssymptom registrerats under de senaste årtiondena. Detta gäller exempelvis Stockholm, Helsingfors, Leningrad, Gdansk och även många mindre städer.

Fångsterna av Östersjöns dominerande fiskarter, sill och torsk, har ökat sedan 1930-talet. Kraftigast har ökningen varit sedan 1960-talets början. En viss nedgång märks nu. Fångsterna är dock fortfarande stora i förhållande till tidigt 1970-tal.

Stagnationsperioder då syrebrist så småningom uppstår i bottenvattnet förekommer naturligt i egentliga Östersjöns djupvatten. Syrebristen i djupvattnet har dock under detta sekel blivit allt mera utbredd. Denna försämring kan inte förklaras enbart med naturliga variationer i vattenutbytet. En genom övergödning ökad produktion av växtplankton, som har givit en ökad sedimentering av organiskt material ned i djupvattnet, kan vara en starkt bidragande faktor.

Farhågor finns för att en fortgående övergödning av Östersjön skall öka utbredningen av syrefria djupområden så att torskäggens överlevnad ytterligare försämras. Det förtjänar dock upprepas att kunskaperna om hur övergödningen och dess följdverkningar påverkar fortplantningen hos fisk måste fördjupas.

Även andra förändringar anses vara orsakade av en tilltagande övergödning. Exempel på sådana förändringar är minskande förekomst av blåstång, yppigare grönalgsbårder längs klippstränderna och ökande bottenfaunabiomassa. I djupare områden har bottenfaunan dock slagits ut som en följd av syrebrist.

Sammantaget ger dessa förändringar, trots de osäkerheter som föreligger i tolkningen av enskilda observationer, bilden av ett system i förändring.

Den samlade belastningen av närsalter på havsområden runt Sverige har redovisats i olika internationella sammanhang. Av materialet i dessa redovisningar framgår att det svenska bidraget till olika havsområden kan uppskattas så som tabell 5.1 och 5.2 visar.

Tabell 5.1 Sveriges andel av den totala belastningen via kustutsläpp och vattendrag i några havsområden (%)

Havsområden	Sveriges bidrag till belastningen av	
	Kväve	Fosfor
Östersjön	ca 10	7-15
Skagerrak	10	10
Kattegatt	50	40

Källa: Statens naturvårdsverk, Aktionsplan mot havsföroreningar, 1987

Tabell 5.2 Fördelning av svenska föroreningskällor till svenska kustvatten (ton/år)

Föroreningskällor	Totalkväve	Totalfosfor
Kommunala reningsverk	13 100	800
Industriutsläpp	3 400	900
Transport med floder	112 000	4 100
Totalt	ca 130 000	ca 6 000

Källa: Statens naturvårdsverk, Aktionsplan mot havsföroreningar, 1987

Jag vill peka på osäkerheten i dessa siffror, men ändå redovisa dem här för att ge en bild av det svenska bidraget till olika havsområden.

Till de redovisade siffrorna för vattenburna föroreningar skall också läggas nedfallet av luftburna föroreningar. För Östersjön som helhet beräknas det direkta atmosfärnedfallet till ca 30% av den totala kvävebelastningen och till ca 8% för fosfor. För Skagerrak och Kattegatt beräknas det atmosfäriska nedfallet av kväve till 35 resp. 17%.

En stor transport av närsalter sker från Östersjön genom Öresund och Bälten, och från Nordostatlanten och Nordsjön till Skagerrak och Kattegatt. Betydelsen av dessa havsströmmar i förhållande till direkta utsläpp från landbaserade källor vid västkusten är oklar.

Belastningen av närsalter har ökat mycket kraftigt. För Östersjön uppskattas ökningen sedan sekelskiftet vara åttafaldig för fosfor och fyrfaldig för kväve. Utsläppen kommer dels från industrier och kommunala reningsverk dels genom avrinning via vattendrag. Genom vattendragen kommer den dominerande delen av tillförseln.

Bakom uppgifterna om transporten med floderna döljer sig både direkta utsläpp till inlandsvattnen och urlakning från skogs- och jordbruksmark. Inom Åtgärdsgrupp Väst har gjorts en uppskattning av åkermarkens betydelse för kväve- och fosfortransporten via vattendrag för hela Västerhavets tillrinningsområde. Uppgifterna redovisas i tabell 5.3.

Tabell 5.3 Åkermarkens andel av det totala utsläppet av kväve och fosfor via vattendrag till Västerhavet (%)

Län	Andel Kväve	Andel Fosfor
Malmöhus län	80	55
Kristianstads län	70	45
Hallands län	65	30
Göteborgs- och Bohus län	30	20
Genomsnittligt för Västerhavet	48	28

Källa: Rapport II. Åtgärdsgrupp Väst, 1988

Som framgår av tabellen varierar fördelningen mycket beroende på jordbrukets omfattning i olika regioner.

Jag anser att den beskrivning av miljöförhållandena i havet som jag nu har lämnat tydligt visar på behovet av kraftfulla minskningar av utsläppen av närsalter.

Av de tabeller som jag nyss har redovisat framgår att åtgärder vid enbart svenska källor inte är tillräckliga för att uppnå en kraftig minskning av närsalttillförseln till våra hav. Det är av största betydelse att genom internationella förhandlingar arbeta för en fortsatt minskning av belastningen från samtliga länder runt Nordsjön och Östersjön.

Det bör betonas att åtgärder vid svenska källor har stor betydelse, framför allt för förhållandena i kustnära områden. Grunda vattenområden längs kusterna är biologiskt viktiga för bl. a. reproduktionen av många djurarter. Det framtida fiskbeståndet i haven är beroende av att fiskarnas lekplatser inte förstörs. Många av de övergödningens problem vi har är mest akuta i våra kustområden. Enligt min mening är därför åtgärder vid svens-

ka källor mycket angelägna för att snabbt förbättra förhållanden i framför allt kustområdena. En minskning av läckaget av närsalter från åkermarken leder inte bara till en minskning av belastningen via vattendragen på havet, utan den påverkar även förhållandena i yt- och grundvatten i positiv riktning.

Jag anser att de åtgärder som är praktiskt genomförbara bör vidtas redan nu för att man så snart som möjligt skall uppnå nödvändiga begränsningar. Åtgärderna bör i första hand riktas mot jordbruket, kommunala reningsverk och industrier med stora utsläpp av närsalter. Åtgärder bör även vidtas för att minska belastningen av luftburna föroreningar. I denna fråga hänvisar jag till vad jag nyss har anfört om luftföroreningar och försurning (avsnitt 4).

Naturvårdsverket anger följande mål i utredningen.

När det gäller de **öppna havsområdena**, måste det långsiktiga målet vara att förhindra att en uttalad eutrofierad situation överhuvudtaget uppstår. Ett delmål bör vara att få till stånd sådana utsläppsminskningar att halterna av närsalter inte längre ökar. Med hänsyn till det relativa bidraget från olika länder till belastningen på de öppna havsområdena kan konstateras att det i första hand krävs ett internationellt agerande och åtgärder också i andra länder. En begränsning av utsläppen från svenska källor har framför allt betydelse för förhållandena längs kusterna.

Såvitt gäller de **svenska kusterna** bör målet vara att före sekelskiftet minska belastningen av kväve till hälften av nuvarande nivå och att väsentligt minska fosforbelastningen. Åtgärderna måste anpassas till den regionala föroreningssituationen.

5.5.2 Åtgärder för att minska utsläppen av närsalter från jordbruket

Naturvårdsverket har i sitt förslag till aktionsplan mot havsföroreningar redovisat åtgärder för att minska utsläppen av närsalter från jordbruket. Jag vill för egen del framhålla följande. För att minska föroreningbelastningen i haven och komma till rätta med övergödningssituationen utmed vissa kustavsnitt måste utsläppen av närsalter begränsas kraftigt. Närsaltläckaget från jordbruket är en betydande källa. I vissa jordbruksintensiva områden är jordbruket den dominerande föroreningsskällan för dessa ämnen.

Förändringarna inom jordbruket under de senaste decennierna har lett till att läckaget av växtnäringsämnen från åkermark har ökat. Denna utveckling beror på att strukturomvandlingen inom animalie- och vegetabilieproduktionen har påverkat växtnäringsomsättningen. Den förändrade djurhållningen innebär att djurhållningen koncentrerats till vissa regioner, att vallarealen minskat och att spannmålsarealen ökat, vilket också får till följd att växtnäringsläckaget ökat. Den koncentrerade djurhållningen har lett till att det i vissa områden finns en allför liten areal att sprida stallgödsel på. Samtidigt har användningen av handelsgödsel ökat i andra områden. Denna för miljön negativa utveckling bör brytas. För att snabbt få till stånd vissa förbättringar bör strängare regler införas för i första hand djurhållning samt lagring och spridning av stallgödsel.

Förändringar inom jordbruket har föreslagits även i andra sammanhang. En särskild arbetsgrupp tillsattes av chefen för jordbruksdepartementet i april 1987 med uppgift att utreda vissa frågor rörande en lägre intensitet i jordbruket. Arbetsgruppens förslag presenterades i november 1987 och innebär bl. a. att prisreglerings- och miljöavgifterna på handelsgödselkväve och bekämpningsmedel ökas ytterligare för att därigenom minska användningen.

Naturvårdsverket har i sin aktionsplan mot luftföroreningar och försurning redovisat utsläppen av ammoniak till luft. Avgången av ammoniak från hanteringen av stallgödsel utgör en betydande källa för utsläpp av kväveföroreningar till luft. Den miljöpåverkan som ammoniakutsläppen medför har jag nyss redovisat i avsnittet om luftföroreningar. Naturvårdsverket föreslår att de allmänna råden för miljöskydd vid djurhållning bör omarbetas och även innefatta åtgärder för att begränsa ammoniakavgången till luft.

Chefen för jordbruksdepartementet avser att senare föreslå regeringen att för riksdagen redovisa förslag till åtgärder inom jordbruket, bl. a. för att minska läckaget av närsalter och minska intensiteten i jordbruket. Förslagen avser bl. a. ändring av lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark. Ändringen innebär att lantbruksstyrelsen får meddela generella föreskrifter avseende bl. a. hanteringen av gödsel samt om växtodling. Åtgärderna beräknas sammantaget att medföra en minskning av läckaget av kväve med omkring 50% före sekelskiftet.

Mitt ställningstagande: De utsläppskrav för kommunala reningsverk som föreslås av naturvårdsverket bör tillämpas som riktlinjer vid prövningen enligt miljöskyddslagen. Vid kustområden som är särskilt påverkade bör en 50-procentig kvävereduktion ske före utgången av år 1992. Villkoren för befintliga anläggningar bör omprövas, framför allt i områden som bedöms som särskilt påverkade. Naturvårdsverket bör klargöra effekten av en ytterligare kvävereduktion samt teknik och kostnader för detta. Ambitionsnivån bör vara att uppnå en 50-procentig kvävereduktion för övriga kustavsnitt före år 1995. Teknisk forskning för att uppnå en effektivare kvävereduktion bör stimuleras.

Naturvårdsverket bör initiera omprövning av villkor för sådana industrianläggningar som har stora utsläpp av närsalter. I detta arbete bör industrierna i de områden som bedöms vara mest påverkade ges högsta prioritet.

Naturvårdsverket bör utfärda allmänna råd om lokalisering av havsbruksverksamhet i syfte att minska miljöpåverkan från denna verksamhet.

Sverige bör fortsätta att inom ramen för de internationella konventionerna och de bilaterala överenskommelserna arbeta för ett öppet informationsutbyte om miljöeffekter och tillgänglig teknik för att minska utsläppen av närsalter. Sverige bör också fortsätta att arbeta för att även övriga länder minskar sina utsläpp.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande. Verket föreslår därutöver att kvävereduktionen införs för alla kommunala reningsverk vid kusten utom för dem vid Norrlandskusten.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, framför allt länsstyrelserna, stöder utredningens förslag. Kommunförbundet och Svenska Vatten- och Avloppsverksförbundet påpekar att de kommunala reningsverkens andel i påverkan på den marina miljön är ringa. Avloppsverksförbundet anger att den totala kostnaden för de föreslagna åtgärderna är stor. Förbundet beräknar investeringskostnaderna för en 50-procentig minskning av kväveutsläppen för kustreningsverken från Ystad till Haparanda till 1,5 miljarder kronor.

Skälen för mitt ställningstagande: Utefter den svenska kusten finns vissa områden som är hårt belastade av närsalttillförsel, både genom utsläpp från landbaserade källor och genom tillförsel med havsströmmarna. Övergödningssituationen lokalt eller regionalt måste där bedömas som mycket allvarlig. I dessa områden måste åtgärder snarast vidtas för att minska utsläppen av växtnäringsämnen. Förutom jordbruket berörs i första hand kommunala reningsverk och vissa industrier.

Sverige har redan satsat kraftigt på att bygga ut de kommunala reningsverken. Praktiskt taget alla tätortsinvånare i Sverige är anslutna till reningsverk med s. k. kemisk fällning. I dessa verk minskar utsläppen av fosfor normalt med 90 till 95 %.

I samband med att prövning sker enligt ML bör det enligt min mening ställas fortsatt hårda villkor i fråga om utsläppen av fosfor. Om det bedöms möjligt att t. ex. genom driftoptimering eller ökad dosering av fällningskemikalier öka avskiljningsgraden, bör villkoren för fosforutsläppen kunna skärpas ytterligare.

Genom att man inför **kvävereduktion** i kommunala reningsverk kan utsläppen minskas väsentligt. Kvävereduktionen i reningsverken uppgår i dag normalt till ca 20 %. Genom vissa förändringar, bl. a. i styrningen av den biologiska nedbrytningsprocessen i reningsverken, kan kväveutsläppen minskas med upp till 50 %, beroende på omständigheterna. Förutsättningarna för att uppnå 50 % minskning är större t. ex. för reningsverk som har livsmedelsindustrier anslutna. Genom utbyggnad av verken med ytterligare reningssteg bedöms reduktionen kunna öka ytterligare, till ca 75 %. En reduktion av kväve med 50 % eller 75 % motsvarar i normalfallet en resthalt av 15 resp. 8 mg kväve/l. Den reduktion som kan uppnås varierar från verk till verk. Faktorer som påverkar processen är bl. a. temperaturförhållanden, sammansättningen av inkommande avloppsvatten, belastningen på reningsverket och dess tekniska utformning. En stor satsning på långtgående kvävereduktion kräver ytterligare teknikutveckling, där förutsättningarna i de enskilda verken beaktas.

Enligt min mening bör krav på utbyggd kvävereduktion snarast ställas. Åtgärderna bör inriktas på områden där det finns symptom på eller risk för övergödning i mottagande vattenområden. Även om de enskilda reningsverkens möjlighet att minska kväveutsläppen måste bedömas från fall till fall, vill jag här stödja den föreslagna ambitionsnivån, dvs. en minskning av kväveutsläppen i kommunala reningsverk med 50 % i den första etappen fram till år 1992.

Regeringen har redan fattat beslut om sådana åtgärder för Laholmsbukten, i samband med att detta område förklarades som särskilt föroreningskänsligt område enligt ML. Motsvarande krav behövs enligt min mening även för andra kustområden, där förhållandena i stort sett är desamma som i Laholmsbukten.

Eftersom det är fråga om ny teknik, som hittills har prövats endast i begränsad omfattning, bör erfarenheterna från det nu pågående arbetet med kvävereduktion inhämtas, innan slutlig ställning tas till en fortsatt utbyggnad. Följande riktlinjer bör således enligt min mening vara vägledande vid prövningen enligt ML.

– För i första hand följande kustområden bör samma krav ställas som redan gäller för Laholmsbukten: Öresundsområdet, Skälderviken och de mest förorenade delarna av Hanöbukten. I dessa områden bör reningsverken vara kompletterade till 50 % kvävereduktion, eller en resthalt av högst 15 mg/l, före utgången av år 1992. De tekniska och ekonomiska förutsättningarna för en kvävereduktion upp till 75 % bör undersökas. En redovis-

ning bör ingå i en reviderad aktionsplan som bör utarbetas inom två år. Åtgärderna bör vidtas på ett sådant sätt att minskningen av fosfor i verken inte försämrats.

– Kvävereduktion i övriga områden utefter hela Västkusten och upp till och med Stockholm skärgård bör närmare utredas av naturvårdsverket. Utredningen bör klargöra effekterna av en ytterligare kvävereduktion samt teknik och kostnader härför. Som utgångspunkt för utredningen bör gälla att uppnå en 50-procentig reduktion av kväve för reningsverk för mer än 10 000 personekvivalenter och som är belägna utefter kusten eller mindre än två mil in i landet. Motsvarande förutsättning bör även gälla för reningsverk längre in i landet, om uttransporten via vattendrag överstiger 20 ton kväve per år och verk.

– För kusten norr om Stockholms skärgård bör åtgärder vidtas i den mån den lokala övergödningssituationen motiverar detta.

Kostnader för reduktion av kväve till en resthalt av ca 15 mg/l blir i genomsnitt ca 50 kr. per kg kväve men kan variera mycket mellan olika reningsverk. En ytterligare minskning till 8 mg/l beräknas kosta ca 100 kr. per kg kväve. Dessa kostnader motsvarar en höjning av taxorna för vatten och avlopp med 35 öre/m³ resp. 95 öre/m³. Som en jämförelse vill jag nämna att de åtgärder som jag har föreslagit för att minska utsläppen från tunga fordon och lastbilar beräknas kosta mellan 20 och 60 kr., räknat per kg avskilt kväve.

Havsbruksverksamhet

Jag vill också särskilt nämna havsbruket, som under senare år har expanderat. Det är som regel svårt att finna tekniska möjligheter att minska utsläppen från fiskodlingar och andra former av havsbruk. Det blir därför av väsentlig betydelse att verksamheten inte får en olämplig lokalisering. Den fysiska planeringen enligt PBL och NRL bör utnyttjas effektivt i detta arbete. Det bör ankomma på naturvårdsverket att i samarbete med fiskeristyrelsen utfärda allmänna råd om lämplig lokalisering som stöd för länsstyrelser och kommuner.

Industrier

Utsläpp av närsalter från industrierna bör också minskas. De åtgärder som jag nyss har föreslagit för skogsindustrin kommer inte bara att minska utsläppen av klorerade organiska ämnen utan också utsläppen av närsalter. Järn- och stålverken bidrar med utsläpp av kväve från ytbehandlingsprocesser. I samband med omprövning av dessa verksamheter bör krav ställas på att minska kväveutsläppen. På samma sätt bör utsläppen av närsalter från andra industrier, t. ex. gödselmedelstillverkare och livsmedelsindustrier, minskas.

5.6.1 Bakgrund

De metaller som anses utgöra de största miljöriskerna är arsenik, bly, kadmium, koppar, krom, kvicksilver, nickel, tenn och zink.

Inom Helsingfors- och Pariskonventionerna har kadmium och kvicksilver givits högsta prioritet vad gäller miljöskyddsåtgärder. Arsenik, bly, koppar, krom, nickel och zink har också prioriterats för åtgärder inom dessa konventioner.

På basis av metallhalter i sediment, vatten och biologiskt material i utsjöområden är det svårt att med säkerhet identifiera någon enskild faktor som är särskilt kritisk för det biologiska livet i Östersjön. Det skulle i så fall vara arseniken i Bottniska viken, där kraftigt förhöjda halter i sedimenten, framför allt från tidigare utsläpp, utgör en påtaglig riskfaktor för de bottenlevande djursamhällena.

Tillgängliga analysresultat av sediment från Östersjöns djupområden tyder på en väsentligt ökad belastning av ett flertal metaller under senare delen av 1900-talet. Detta gäller i särskilt hög grad kadmium och kvicksilver, men också bly, koppar och zink samt troligen arsenik.

Det är osäkert i vilken mån metallhalterna i Östersjövatten f. n. är förhöjda jämfört med de ursprungliga bakgrunds nivåerna. Halterna är mestadels låga, men de ligger ibland väsentligt högre än i Nordsjön och norra Atlanten.

Särskild vikt bör tillmätas utsläppen av kvicksilver och kadmium. Även koppar och bly bör ingå i åtgärdsprogrammen. Arsenik har en hög prioritet i Bottniska viken. För flertalet här berörda ämnen förefaller situationen vara allvarligare i egentliga Östersjön och Bottniska viken än i Västerhavet.

Kvicksilvers miljöfarlighet beror främst på att oorganiskt kvicksilver kan omvandlas till den organiska formen metylkvicksilver. Detta ämne tas upp effektivt av vattenlevande organismer. Inom vissa kustområden är kvicksilverhalterna så höga att livsmedelsverket har meddelat saluförbud för fisk m. m. samt utfärdat kostrekommendationer.

Fisk som utsätts för förhöjda halter av metaller, såsom kadmium, bly och arsenik, får en försämrad kondition. Dessutom förekommer en ökad frekvens av skelettdeformationer. En ytterligare riskfaktor är att vissa metaller ackumuleras i organismer. Detta gäller exempelvis kvicksilver och kadmium. Dessa metaller har orsakat kroniska skador även på människor efter konsumtion av förorenad föda.

Koppar kan utgöra en risk för lägre organismer. Detta kan vara en begränsande faktor för biologiskt liv i vissa vatten, såsom i utsjöområden i Östersjön och Västerhavet. Några klara belegg för att koppar inverkar menligt på de biologiska processerna i dessa utsjöområden finns dock för närvarande inte.

Tennorganiska föreningar som används i båtottenfärger har en stark akut giftverkan på växtplankton och bottenlevande organismer och har orsakat skador på ostronodlingar på flera håll.

Mitt ställningstagande: Målsättningen vid prövning enligt miljöskyddslagen bör vara att halvera utsläppen av kvicksilver och kadmium från år 1985 till år 1995 och att kraftigt begränsa utsläppen av övriga metaller.

Kemikalieinspektionen bör slutföra undersökningar för att förbereda ett förbud mot användningen av tennorganiska föreningar i bottenfärger för fritidsbåtar och vissa andra användningsområden i marin miljö.

Sverige bör fortsätta att inom ramen för de internationella konventionerna arbeta för ett öppet informationsutbyte samt arbeta för att även övriga länder minskar sina utsläpp.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser stöder förslagen i aktionsplanen. Kemikalieinspektionen anför att det för närvarande pågår en utredning om tennorganiska föreningar i skeppsbottenfärger. Sjöfartsverket anser att, om en begränsning av användning av färger som innehåller tennorganiska föreningar skall införas, så bör denna begränsning endast gälla för båtar med en största längd av 12 m och som används till fritidsändamål. Industriförbundet uttalar att enligt preliminära resultat från en nu pågående undersökning är de årliga utsläppen av kadmium från järn- och stålverken betydligt lägre än vad som tidigare har antagits. En kraftig minskning av stålverkens stoftutsläpp för att minska kadmiumutsläppen synes därför inte vara motiverad.

Skälen för mitt ställningstagande: Metaller är grundämnen och bryts följaktligen inte ned i miljön. Detta innebär att tillförsel till havet av metaller med giftverkan av principiella skäl måste ses som ett allvarligt potentiellt miljöhot. Genom det arbete som hittills har bedrivits har flertalet av de akuta problemen lösts eller kommer att lösas. På grund av de långsiktiga miljöeffekterna måste dock ytterligare åtgärder vidtas. Det långsiktiga målet bör vara att belastningen på sedimenten av toxiska metaller från utsläpp reduceras till i samma storleksordning som den naturliga påverkan.

Särskild vikt bör tillmätas utsläpp av kvicksilver och kadmium och också koppar, bly och arsenik. Då havet även belastas av nedfall från luften, är det viktigt att utsläppen till både vatten och luft begränsas.

Överenskommelsen vid Nordsjökonferensen i november år 1987 innebär bl. a. att utsläppen av kadmium och kvicksilver skall begränsas med 50 % mellan år 1985 och 1995 och att utsläppen av arsenik, koppar, krom, bly, nickel och zink skall begränsas så långt som möjligt. Överenskommelsen vid Helsingforskonferensen i februari i år innebär att utsläppen av metaller till Östersjön bör begränsas i samma omfattning.

För att uppnå målet om en minskning av utsläppen av de viktigaste metallerna krävs att de åtgärder genomförs som redan har beslutats vid

koncessionsprövningar och i andra sammanhang. Därutöver bör följande åtgärder vidtas.

Den huvudsakliga utsläppskällan för kvicksilver är avfallsförbränningen. Regeringen har tidigare i skrivelse (rskr. 1986/87:157) redovisat för riksdagen åtgärder för att begränsa kvicksilverutsläppen från avfallsförbränning. Fortsatta åtgärder bör vidtas för att minska kvicksilverutsläppen även från andra källor.

Klor-alkaliindustrin står i många länder fortfarande för stora utsläpp av kvicksilver både med avloppsvattnet och till luften. I Sverige påbörjades tidigt arbete med att begränsa utsläppen. Ytterligare åtgärder bör genomföras i samband med att kloralkalifabriker omprövas enligt ML. Utsläppen av kvicksilver har framför allt betydelse för förhållandena i sötvatten. Arbetet bör på sikt inriktas mot en övergång till kvicksilverfria processer.

Läckage av metaller från gruvavfallsområdena i framför allt Falun och Garpenberg bör minskas med ca 90%. För en närmare beskrivning av återställningsåtgärder för gruvupplag får jag hänvisa till vad jag i det följande kommer att anföra om åtgärder mot miljöskador och i samband därmed om Dalälvsprojektet (avsnitt 7).

Järn- och stålindustrins utsläpp av stoft till luften bör enligt naturvårdsverkets förslag begränsas. Jag delar naturvårdsverkets bedömning och anser att frågan om ytterligare begränsningar av stoftutsläppen bör behandlas i samband med den löpande prövningen av olika verksamheter enligt ML.

Vissa produktkontrollerande åtgärder, såsom utbyte av kvicksilverhaltiga betmedel och förbud mot tennorganiska föreningar i båtbottnfärger, bör också genomföras för att minska utsläppen av organiska metallföreningar. Jag har erfarit att kemikalieinspektionen har utformat ett förslag om förbud mot tennorganiska föreningar i båtbottnfärger. Förslaget remissbehandlas för närvarande. Kemikalieinspektionen har också förbjudit användning av kvicksilverhaltiga betmedel från den 1 juli 1988.

5.7 Olja

Bakgrund

Effekterna av ett oljeutsläpp från en fartygsolycka är relativt välkända och kan i begränsade områden kvarstå i decennier. Bortsett från off-shoreindustrin är den akuta påverkan i närheten av övriga utsläpp begränsad. Det finns internationellt ett erkänt behov av forskning om de eventuella kroniska effekterna av den kontinuerligt pågående tillförseln av kolväten som har sitt ursprung i mineralolja. Det finns farhågor att oljan i sig själv eller tillsammans med andra ämnen kan påverka livet i havet vid de lagliga utsläppen från fartyg som i och för sig är väl reglerade i olika konventioner och är relativt små. För dessa och de illegala utsläppen finns det därför i första hand behov av kontroll och övervakning. Risker för och effekterna av olyckor kan minskas ytterligare genom internationellt och nationellt arbete.

Off-shoreindustrin har stora och ökande utsläpp. En utökad aktivitet

med oljeborrning kan förväntas i framtiden. Arbetet med dessa frågor pågår inom Pariskommissionen och Helsingforskommissionen. Detta är en viktig uppgift både med tanke på de kontinuerliga utsläppen och risken för mycket stora olycksutsläpp.

Den största tillförseln av olja till kust- och havsområden sker via vatten- drag. De svenska siffrorna är delvis verifierade genom mätningar. Behovet av mätningar och åtgärder har uppmärksammats inom Helsingforskommissionen. Det är angeläget att arbetet med att få till stånd ökade satsningar drivs både internationellt och inom Sverige.

Remissinstanserna: Sveriges lantbruksuniversitet finner det anmärkningsvärt att aktionsgruppen lämnat så liten plats för problemen med oljeutsläpp. Askölaboratoriet kritiserar den riskbedömning som gjorts i planen.

Min bedömning: Det arbete som pågår både nationellt och internationellt för att minska skadeverkningarna av oljeutsläpp har hittills givit goda resultat. Ytterligare insatser krävs dock framför allt för att minska utsläppen från oljeborrplattformar och landbaserade källor. Jag vill också uppmärksamma problemen med oljeutsläpp från fartyg. De utsläpp som under årens lopp har skett har gett upphov till stora miljöskador och åsamkat det allmänna och enskilda människor mycket besvär och stora kostnader. Organisationen har under senare år setts över i syfte att effektivisera samhällets beredskap. Ett omfattande forsknings- och utvecklingsarbete har genomförts av styrelsen för teknisk utveckling i samarbete med de ansvariga myndigheterna och Svenska kommunförbundet. Erfarenheterna av det senaste stora oljeutsläppet i Skagerrak visar de bristande möjligheter som föreligger när det gäller att utreda och utkräva ansvar.

Det är ett stort antal myndigheter som berörs av olyckor och händelser som det här är fråga om. Jag föreslår efter samråd med försvarsministern att kommittén för undersökning av allvarliga olyckshändelser (Kn 1981:02) får i uppdrag att utreda verksamheten. Kommittén skall därvid särskilt belysa möjligheterna att förbättra förutsättningarna för att utreda skuldfrågan och att utkräva ansvar. Uppdraget bör redovisas senast vid årskiftet 1988/89. Naturvårdsverket bör i samband med sin redovisning av arbetet efter två år även ge en lägesrapport avseende oljeutsläpp och förslag till ytterligare åtgärder både i det nationella och det internationella arbetet.

Mitt ställningstagande: En fortsatt satsning på forskning om marin miljö bör ske. Förutom de ökade satsningar som redan beslutats för budgetåret 1987/88 bör den marina grund- och sektorsforskningen förstärkas.

Uppföljningen av miljötillstånd och föroreningspåverkan i kust- och havsområden bör intensifieras.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Framhåller genomgående behovet av kunskapsuppbyggnad beträffande havsföroreningarnas omfattning, orsaker och effekter. Behovet av ökade resurser till forskning, utveckling, utbildning m. m. betonas. Styrelsen för teknisk utveckling påpekar att det föreligger en samstämmighet mellan synen på de områden där aktionsplanen anger att teknikåtgärder är önskvärda och vad styrelsen har engagerat sig i eller föreslagit.

Skälen för mitt ställningstagande: Naturvårdsverket presenterar en god översikt över kunskapsläget vad avser belastning, påverkan och effekten av de utsläpp som sker till haven runt Sverige. I översikten pekas också på de kunskapsluckor som finns. För att kunna lägga upp en ändamålsenlig politik för havsmiljön krävs en långsiktig uppbyggnad av kunskaperna med hjälp av forskningsresultat.

De forskningsinsatser som krävs är av olika slag:

- I flera fall krävs nya tekniska lösningar, som behöver forskningsstöd innan de är färdiga att införas i praktiska sammanhang.
- Effektforskning, främst om risker för långsiktiga effekter av stabila organiska föreningar, samt forskning om spridning och nedbrytbarhet krävs för att på bästa sätt inrikta framtida åtgärdskrav.
- Bättre övervakningsmetoder behövs. Av särskilt intresse härvidlag är metodik och teknik för att följa effekter i de öppna havsområdena av utsläppsbegränsande åtgärder.
- Forskning om spridning av utsläppen till haven och utveckling av modeller måste inriktas mot att ta fram bättre beslutsunderlag.
- Forskning behövs både om miljöeffekterna av strukturella förändringar och miljöfrågor inom jordbruket samt om frågor som rör effektivare utnyttjande av tillförda växtnäringssämnen, markens kväveomsättning, användning av fånggrödor etc.

Forskningen om de marina frågorna kan öka genom att ytterligare medel tillförs detta område. Så har också redan skett i viss utsträckning genom att anslaget till naturvårdsverkets forskningsnämnd för budgetåret 1987/88 har förstärkts med 10 milj. kr. för en inriktning av forskningen mot marina miljöfrågor. Under budgetåret 1987/88 inrättas ett nytt centrum för miljövetenskaplig forskning vid Umeå universitet. Detta centrum har bl. a. till uppgift att stödja och utveckla samspelet mellan långsiktig kunskaps-

uppbyggnad och metodutveckling samt tillämpningsinriktad forskning. Särskilda medel, närmare 8 milj. kr., ställs samtidigt till naturvårdsverkets förfogande för analyser av miljögifter. Inom ramen för universitetens anslag för matematisk-naturvetenskaplig forskning avsätts medel för forskning rörande marin miljö. Dessa medel utnyttjas bl. a. för tjänster knutna till de baslaboratorier som inrättades i och med 1987 års forskningspolitiska proposition. Härutöver lämnar det naturvetenskapliga forskningsrådet stöd i form av forskartjänster och projektmedel. I direkt stöd till områdena marin biologi och marin geovetenskap har rådet under budgetåret 1987/88 fördelat ca. 7 milj. kr. Flertalet projekt har miljöanknytning.

Genom regeringens femårsprogram för forskning om alternativa produktionsformer i jordbruket har forskningen rörande jordbrukets miljöfrågor förstärkts kraftigt. Forskningsprogrammet, som har ett anslag på ca. 17 milj. kr. per år, administreras av skogs- och jordbrukets forskningsråd i samråd med bl. a. naturvårdsverket. Programmet är i allt väsentligt inriktat mot grundforskning. För mer tillämpad FoU på jordbrukets område finns medel dels hos Sveriges lantbruksuniversitet, dels hos lantbrukets forskningsfonder som finansieras med jordbruksprisregleringsmedel, dels också hos jordbrukstekniska institutet, vars verksamhet finansieras gemensamt av staten och jordbruksnäringsen.

När det gäller marin forskning är det enligt min mening nödvändigt att åstadkomma en ändamålsenlig ansvars- och arbetsfördelning. I detta syfte redovisade regeringen i förra årets forskningsproposition riktlinjer för den marina vetenskapliga forskningen i landet (prop. 1986/87:80, bil. 6 s. 100). Enligt dessa riktlinjer bör ansvaret för den marina forskningen knytas till universiteten i Stockholm, Göteborg och Umeå. Det anfördes vidare att det bör ankomma på berört universitet att organisera verksamheten på ett rationellt sätt. Riksdagen godkände regeringens förslag och avlog motioner om baslaboratorier för Östersjön på nya orter (UbU 1986/87:26, rskr. 289). Regeringen har därefter uppdragit åt universitetets- och högskoleämbetet att lämna förslag till genomförande av ett system med baslaboratorier för marin naturvetenskaplig forskning. Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 1988. En viss utbyggnad av den permanenta basorganisationen kommer att behövas. Jag kommer därför senare att föreslå att naturvetenskapliga forskningsrådet anvisas vissa medel för att i samråd med naturvårdsverket inrätta forskartjänster.

I fråga om havsundersökningar beslutade regeringen år 1986, efter uttalande av riksdagen, att fiskeristyrelsens havsfiskelaboratorium i Lysekil skulle rustas upp i stället för att en nybyggnad gjordes på sydkusten. Ombyggnaden är nyligen slutförd. I sammanhanget kan också nämnas att fiskeristyrelsen och skogs- och jordbrukets forskningsråd utarbetar ett samlat, övergripande program för FoU på fiskets område.

Riksdagen beslutade i november 1987 att ge regeringen till känna att frågan om inrättande av ett Östersjölaboratorium bör utredas med inriktning i första hand på forskning och undersökning av kustvattenmiljön och det kustnära fisket (JoU 1987/88:4, rskr. 13). Efter samråd med cheferna för utbildnings- och jordbruksdepartementen vill jag betona behovet av en effektiv marin FoU i vid bemärkelse. Organisatoriskt finns, med de åtgär-

der jag har redovisat, möjligheter för detta. Eventuellt ytterligare ekonomiska resurser bör utnyttjas för verksamheten vid redan befintliga anläggningar. Mot bakgrund härav finns det för närvarande inte något behov av ytterligare laboratorier på området.

Miljötillstånd och föroreningspåverkan i kust- och havsområden övervakas genom insatser från staten, kommunerna och industrin. Kommunerna och industrin svarar för den lokala egenkontrollen av den direkta miljöpåverkan som härrör från kommunala reningsverk resp. industrianläggningar. Detta görs i enlighet med M.L:s bestämmelser. Naturvårdsverkets allmänna råd för vattenrecipientkontroll utgör stöd vid utformningen av programmen. Dessa fastställs av länsstyrelserna i egenskap av tillsynsmyndigheter. Statens naturvårdsverk svarar genom programmet för övervakning av miljö kvalitet (PMK) för övervakningen av de öppna havsområdena och de kustavsnitt som är opåverkade av direkta utsläpp. Insatserna genom PMK är en förutsättning för svensk medverkan i de internationella havskonventionerna, när det gäller överenskommelser om havsövervakning. PMK bygger på en fungerande basverksamhet vid SMHI:s oceanografiska verksamhet i Göteborg. Programmet bygger även på att fiskeristyrelsens verksamhet kan bedrivas.

Jag anser att en uppföljning av tillståndet i kust- och havsområden är en viktig del i det åtgärdsprogram som nu initieras. Genom en noggrann uppföljning och med utnyttjande av forskningsinsatserna kan erfarenheter vinnas av vilka åtgärder som ger de bästa resultaten för havsmiljön. Därigenom erhålls ökad kunskap för att utforma det fortsatta åtgärdsprogrammet. Mätinsatserna bör intensifieras i både recipientkontrollen och PMK-verksamheten. Beträffande havsövervakningen bör särskilt framhållas behovet av ett vidgat miljögiftsprogram, som bl. a. omfattar en förstärkt biologisk effektövervakning, satsning på sedimentövervakning och fler kustnära stationer, som kan producera referensdata till recipientkontrollen.

Jag vill också framhålla vikten av att utvärdera och ställa samman mätresultaten. Mätresultaten från recipientkontrollen och PMK-verksamheten bör också ställas i relation till belastningsdata, för att ytterligare belysa eventuella förändringar och ge underlag för prognoser. Jag föreslår förstärkta resurser för att genomföra denna del av planen. Det kan t. ex. avse ett uppdrag till SMHI:s oceanografiska laboratorium att göra fortlopande mätningar av tillståndet i bl. a. Bottniska viken.

Jag vill här nämna det arbete som utförs inom ramen för de åtgärdsgrupper som jag nyss har beskrivit. Genom länsstyrelsernas samordnade arbete för olika kustavsnitt har uppgifter om utsläpp och miljö kvalitet ställts samman och regionalt anpassade åtgärdsplaner utarbetats.

Mitt ställningstagande: Naturvårdsverket bör samordna arbetet med åtgärder mot havsföroreningar. Arbetet bör planeras för en treårsperiod. En utvärdering av utfört arbete bör ske samt ett förslag till en reviderad åtgärdsplan utarbetas inom två år.

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket föreslår att aktionsplanen revideras efter fyra till fem år.

Skälen för mitt ställningstagande: De åtgärder som jag nu har redogjort för berör både industrin, kommunala reningsverk och jordbruket. För planering, genomförande och uppföljning berörs ett antal myndigheter och forskningsinstitutioner. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att samordna arbetet vid berörda myndigheter och organ.

De åtgärder som nu föreslås skall ses som ett första steg mot målet att avsevärt minska föroreningarna och förbättra miljökvaliteten i haven. Med tanke på att ett antal utredningar, som jag nyss redogjort för, skall redovisas inom en tvåårsperiod anser jag att den nu föreslagna planen bör utvärderas efter två år och att arbetet bör bedrivas i enlighet med planen under en treårsperiod.

Det är viktigt att inom en relativt snar framtid få en avstämning av vad planen har givit för resultat och att dessa resultat ställs i relation till önskvärda, långsiktiga mål.

Verket bör i samråd med andra berörda myndigheter redovisa uppgifter som belyser belastningen på miljön (absoluta tal och förändringar) och förhållanden i havsmiljön. I redovisningen bör utnyttjas data från bl. a. kontrollrapporter från enskilda företag, recipientdata och PMK-data. Naturvårdsverket bör utarbeta sammanställningar av dessa uppgifter.

Verket bör inom ramen för sitt samordningsarbete efter två år komma in till regeringen med en redogörelse. Redogörelsen bör innehålla:

1. En sammanställning av årliga belastningsdata för de ämnen och ämnesgrupper som har angivits i planen och redovisning av genomförda åtgärder för att minska belastningen.
2. En sammanfattande redogörelse för vilka reningskrav som har föreskrivits för olika verksamheter under perioden.
3. En sammanställning och utvärdering av de undersökningar som har gjorts i kustområden och hav under perioden.
4. En redogörelse för resultaten av de forsknings- och utvecklingsprojekt som har bedrivits under perioden.
5. Prognoser för utsläpp och miljöförhållanden samt en beskrivning av inriktningen av det fortsatta arbetet.

Naturvårdsverket har i en särskild skrivelse redovisat resursbehovet under en treårsperiod för att genomföra aktionsplanen. Naturvårdsverket har ställt samman kostnader för samtliga insatser från myndigheter och organisationer som beskrivs i planen. Enligt denna skrivelse är resursbehovet 98.3 milj. kr. för budgetåret 1988/89.

Remissinstanserna har inte haft tillfälle att yttra sig över naturvårdsver-

kets skrivelse. Vissa myndigheter har lämnat uppgifter om sina resursbehov till verket. Dessa uppgifter har legat till grund för verkets skrivelse.

De resursbehov som finns med i naturvårdsverkets sammanställning och som är att hänföra till förstärkningar av basverksamheten har inte tagits upp i detta sammanhang. Dessa delar behandlas i stället i samband med resp. myndighets ordinarie anslag. I 1988 års budgetprop. (1987/88:100, bilga 8) har därför föreslagits förstärkningar av bl. a. SMHI:s oceanografiska verksamhet. Med hänvisning till vad jag tidigare har anfört om forskning anser jag att de kraftiga ytterligare förstärkningar som naturvårdsverket redovisat inte är motiverade för närvarande. Avsikten med nu föreslagna medel är att vissa särskilda satsningar skall kunna genomföras. Jag föreslår därför en förstärkning av åtgärdsinriktad forskning, teknisk forskning, uppföljning av förändringar i miljön samt uppföljning av effekten av genomförda åtgärder. Jag bedömer kostnaderna för dessa åtgärder till 15 milj. kr. för nästa budgetår. Jag återkommer här till i det följande i anslutning till min behandling av anslagsfrågor för budgetåret 1988/89.

Mina ställningstaganden och förslag i korthet:

- En fortsatt snabb nedbrytning av ozonskiktet i atmosfären innebär ett allvarligt hot mot de grundläggande levnadsbetingelserna på jorden för såväl människor som djur och växter.
- I första hand krävs kraftfulla åtgärder för att snabbt minska användningen och utsläppen av fullständigt halogenerade klorfluorkarboner (CFC) och haloner.
- Arbetet med att åstadkomma sådana åtgärder måste bedrivas såväl nationellt som internationellt.
- Sverige bör ratificera Montrealprotokollet, som bl. a. innebär en 20% minskning av förbrukningen av CFC till den 1 juli 1994.
- En nationell avvecklingsplan med en betydligt högre ambitionsnivå bör slås fast och genomföras.
- Den nationella avvecklingsplanen innebär att den svenska användningen av CFC minskas med minst 50% till utgången av år 1990 och i huvudsak helt avvecklas till utgången av år 1994.
- Avvecklingsplanen bör genomföras med stöd av kemikalie- och miljöskyddslagstiftningen. Vissa kompletteringar av dessa lagstiftningar bör ske som en grund för genomförande av arbetet.
- Avvecklingsplanen bör noga följas upp, bl. a. genom en översyn vid en s. k. kontrollstation inom två år.
- De begränsade kostnader som vid en avveckling enligt planen uppstår för näringsliv och samhälle måste ses i förhållande till de långt större skador och kostnader som senare skulle uppkomma, om nedbrytningen av ozonskiktet skulle tillåtas fortgå.

6.1 Miljöproblemet

Atmosfären kring jorden innehåller små mängder ozon. Detta ozon har en väsentlig betydelse för livet på jorden, bl. a. som ett skydd mot den ultraviolettera strålningen från solen. Huvuddelen av ozonmängden finns i stratosfären (10 – 50 km över jordytan), men även troposfären (0 – 10 km över jordytan) innehåller ozon. Olika mänskliga aktiviteter medför ökade utsläpp av en rad kemiska ämnen som påverkar ozonskiktet. En väsentlig faktor när det gäller nedbrytningen av ozonskiktet är enligt en samstämmig vetenskaplig uppfattning utsläppen av halogenerade klorfluorkarboner (CFC). Varje sådant utsläpp bidrar med en viss tidsfördröjning till nedbrytningen av ozonskiktet. Det finns inte heller något geografiskt samband mellan platsen för utsläppen och var skadorna uppstår. Problemet är därigenom globalt.

Utsläppen av CFC leder till nedbrytning av ozonskiktet i stratosfären och orsakar en ökad instrålning av biologiskt aktiv ultraviolett strålning (UV-B). Denna kan i sin tur leda till effekter på människor (hudcancer, reducerat immunförsvar), på växter och djur (sämre skördar av vissa

grödor, inverkan på organismer i de marina ekosystemen, ögoncancer hos boskap m. m.) och på material (snabbare nedbrytning av plast m. m.). Även andra ämnen som dikväveoxid samt andra klorerade och bromerade substanser bidrar till nedbrytning av ozonskiktet.

CFC och haloner påverkar atmosfären både genom att minska halten av det stratosfäriska ozonet och genom att förändra atmosfärens strålningsbalans och härigenom klimatet. Andra effekter av en nedbrytning av ozonskiktet i stratosfären är att den inbördes relationen mellan ozonmängden i troposfären och stratosfären kan ändras och att den vertikala temperaturfördelningen kan påverkas. Ökade halter av CFC och haloner har därigenom en väsentlig betydelse för uppkomsten av den s. k. drivhuseffekten, som kan leda till en förhöjning av jordens temperatur och som kan få en betydande inverkan på jordens klimat.

Utsläpp av CFC och andra här nämnda ämnen kan således leda till olika typer av globala effekter. Genom att öka halterna av dessa ämnen i atmosfären genomför mänskligheten ett gigantiskt experiment i global skala utan att känna dess totala miljöeffekter. Minskade utsläpp av CFC och haloner minskar risken både för nedbrytning av ozonskiktet och för klimatförändringar genom drivhuseffekten.

De fullständigt halogenerade klorfluorkarbonernas förmåga att inverka på ozonskiktet hänger samman med att de är mycket stabila föreningar. De bryts därför inte ned förrän de, efter lång tid, når stratosfären och där bryts ned av solens ultraviolettera strålning. Härvid frigörs klor, som i sin tur i en katalytisk process bryter ned ozon (O_3) till vanligt syre utan att självt förstöras. En och samma kloratom beräknas kunna bryta ned tusentals ozonmolekyler.

Ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner – som fortfarande innehåller minst en väteatom – bryts i regel ned redan i troposfären och har därför en avsevärt mindre inverkan på ozonskiktet.

Fullständigt halogenerade klorfluorkarboner som huvudsakligen innehåller fluor har också en mindre inverkan på ozonskiktet. Fluorföreningarna är nämligen så stabila att de inte bryts ned ens av den ultraviolettera strålningen.

Vilken inverkan olika klorerade föreningar har beror på dels deras relativa ozonnedbrytande potential, dels den mängd i vilken de används. Ofullständigt klorerade substanser som används i mycket stor omfattning kan därför också påverka ozonskiktet.

Samma typ av effekt på ozonskiktet har också de bromerade fluorkarbonerna, de s. k. halonerna, vars ozonnedbrytande förmåga beräknas vara 3–10 gånger större än den hos CFC.

För att inte påverka det stratosfäriska ozonet eller jordens klimat mer än vad som redan sker i dag krävs reduktioner av de mest använda CFC-föreningarna med minst 80% av dagens utsläpp. Den nyligen upptäckta, mycket kraftiga minskningen av det stratosfäriska ozonet över Antarktis visar att människans påverkan med stor sannolikhet redan i dag är högst påtaglig. Ännu kraftigare reduktioner av utsläppen kan därför motiveras.

En reglering av användningen och utsläppen av vissa CFC får inte leda till att andra halogenerade kolväten intar den roll som de som regleras nu

innehar. En helhetssyn på skyddet av atmosfären är nödvändig för att vi skall undvika att ett problem i dag förvandlas till ett annat lika besvärligt framtida problem i en annan del av atmosfären.

Närmast krävs en avveckling av utsläppen av de fullständigt halogenerade klorfluorkarbonerna samt halonerna. Dessutom bör målsättningen vara att minska användningen av metylkloroform och koltetraklorid. I ett längre perspektiv krävs också en minskning av användningen av de övriga halogenerade kolvätena, långlivade fluorerade kolväten, samt övriga ämnen och faktorer som negativt påverkar det atmosfäriska ozonet och vårt klimat.

6.2 Allmän beskrivning av användningsområden och utsläpp

6.2.1 Berörda ämnen

Klorfluorkarboner (CFC) är den kemiska samlingsbeteckningen på en grupp kemiska föreningar som består av kolväten där någon, några eller alla väteatomer har ersatts med klor och fluor. Om en förening är ofullständigt halogenerad, dvs. fortfarande innehåller någon eller några väteatomer, används ofta beteckningen HCFC.

CFC-föreningarna är färglösa, nästan luktlösa och inte brännbara, har låg kokpunkt och kan förekomma som gas eller i flytande form.

För att identifiera de olika föreningarna kompletteras resp. CFC-typ med en sifferuppgift, som beror på antalet fluor-, väte- och kolatomer. Den första siffran från höger anger antalet fluoratomer, den andra siffran från höger är ett mer än antalet väteatomer och den tredje siffran från höger (som utesluts om den är 0) är ett mindre än antalet kolatomer.

CFC-föreningarna säljs under en rad handelsnamn: Freon, Frigen, Kaltron, Arcton, Genetron, Isotron, Algofren, Edifren, Isceon och Ucon m. fl. I Sverige används främst Freon, Frigen och Arcton.

I industriell skala produceras för närvarande huvudsakligen följande CFC-föreningar:

CFC 11	(CCl ₃ F	triklorfluometan)
CFC 12	(CCl ₂ F ₂	diklordifluometan)
CFC 113	(C ₂ Cl ₃ F ₃	triklortrifluoretan)
CFC 114	(C ₂ Cl ₂ F ₄	diklortetrafluoretan)
CFC 115	(C ₂ Cl ₂ F ₅	klorpentafluoretan)
HCFC 22	(CHClF ₂	klordifluometan)

Av dessa är de första fem fullständigt halogenerade. HCFC 22 är en ofullständigt halogenerad förening.

I bilaga A till Montrealprotokollet har en uppskattning gjorts av den ozonnedbrytande effekten hos de fem nyss nämnda fullständigt halogenerade klorfluorkarbonerna.

Störst ozonnedbrytande effekt (1,0) har CFC 11, 12 och 114. Motsvarande värden för CFC 113 och CFC 115 är 0,8 resp. 0,6.

Den ofullständigt halogenerade HCFC 22 har däremot en betydligt lägre ozonnedbrytande effekt. Den uppskattas till ca 0,05.

Om inte annat anges, avser jag i min följande framställning med CFC de fullständigt halogenerade CFC-föreningarna.

Av de bromerade fluorkarbonerna, de s. k. halonerna, är i detta sammanhang framför allt halon 1211 (CF_2BrCl), halon 1301 (CF_3Br) och halon 2402 ($\text{C}_2\text{F}_4\text{Br}_2$) av intresse. Den ozonnedbrytande potentialen för halon 1211 och 1301 har uppskattats till 3 resp. 10 enligt bilaga A till Montreal-protokollet.

6.2.2 Produktion och användning m. m.

Världsproduktionen av CFC uppgår till till ca 1 milj. ton per år. Någon produktion av CFC förekommer inte i Sverige. Ett litet antal (10 – 15) stora producenter svarar för merparten av världsproduktionen.

Enligt naturvårdsverkets rapport (3353) till regeringen om CFC uppgick nettoanvändningen av CFC i Sverige, inklusive nettoimport i varor, år 1984 till ca 4 500 ton. Enligt verkets bedömning beräknas användningen – om inga åtgärder vidtas – öka med 3,5–4 % per år eller med ca 40 % på tio år, vilket innebär att användningen år 1994 skulle uppgå till ca 6 400 ton. Med utgångspunkt från denna prognos har användningen för år 1986 beräknats till ca 4 800 ton. Huvuddelen av denna användning utgörs av CFC 11, 12 och 113. Räknat per capita innebär dessa värden att användningen av fullständigt halogenerade CFC-föreningar i Sverige år 1984 uppgick till 0,54 kg/person och beräknas öka till 0,77 kg/person till år 1994 om inga åtgärder vidtas.

Den genomsnittliga förbrukningen av CFC 11, 12 och 113 i världen uppgår till drygt 0,2 kg/person. Användningen ligger betydligt över genomsnittet i i-länderna och betydligt under genomsnittet i flertalet u-länder.

Enligt beräkningarna i naturvårdsverkets rapport kommer den största ökningen av CFC-användningen i Sverige, om inga åtgärder vidtas, att uppstå för hård skumplast, särskilt för markisolering av extruderad polystyren, och för förpackningar. Den ackumulerade mängden installerade kylanläggningar och värmepumpar med CFC som köldmedium leder också till en ökning av användningen av CFC som köldmedium med ca 3 % per år på grund av den ökade förbrukningen i samband med service av anläggningarna, trots att försäljningen av nya kylanläggningar och värmepumpar troligen har nått sitt maximum. Användningen av CFC för avfettning och rengöring förväntas fortsätta att öka med åtminstone 5 % per år under de närmaste fem åren.

Världsproduktionen av haloner uppskattas till drygt 20 000 ton per år. Någon svensk produktion förekommer inte. Den svenska årsförbrukningen kan beräknas uppgå till ca 200 ton.

För närvarande förekommer ingen kontrollerad destruktion av CFC eller haloner. Användningen motsvarar därför i huvudsak utsläppen till atmosfären, även om dessa delvis sker med mycket lång tidsfördröjning (50–100 år eller mer).

CFC-föreningarna används som blås- och jäsmedel i mjuk och hård skumplast, arbetsmedium i kyl- och värmeanläggningar, lösnings- och avfettningsmedel i elektronikindustrin och annan verkstadsindustri, tvätt-

vätska i kemtvättar, drivmedel i sprayförpackningar m. m. Nya användningsområden har successivt tillkommit.

Med stöd av lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor infördes i Sverige fr. o. m. den 1 juli 1979 förbud mot tillverkning och import av aerosolförpackningar med CFC som drivmedel. Bestämmelserna om import- och tillverkningsförbud har i sak oförändrade överförts till förordningen (1985:840) om vissa hälso- och miljöfarliga produkter m. m. Användningen som drivmedel i sprayförpackningar begränsades på olika sätt i slutet av 1970-talet också i flera andra länder (USA, Canada, Norge, EG-länderna). Samtidigt har användningen inom övriga områden ökat kraftigt. Intill början av 1980-talet tog dessa tendenser ut varandra. Från och med år 1983 visar emellertid även den totala drivmedelsanvändningen i världen en stigande tendens.

Vad beträffar hanteringen av CFC inom andra områden än som drivmedel i aerosolförpackningar finns i Sverige inga särskilda bestämmelser, utöver de generella bestämmelserna i lagstiftningen om kemiska produkter, som har ersatt 1973 års lagstiftning. Däremot finns möjligheter att med stöd av miljöskyddslagstiftningen ange villkor och begränsningar för sådan verksamhet. Viss användning är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt denna lagstiftning. Hit hör bl. a. viss plastindustriverksamhet och installation av värmepumpar med en effekt överstigande 1 MW.

Haloner används främst för brandsläckningsändamål. Någon särskild reglering av användningen av haloner finns för närvarande inte i Sverige.

6.2.3 Alternativa substanser

Ett utvecklingsarbete pågår hos flera av de stora CFC-tillverkarna för att få fram alternativ till de nu använda CFC-föreningarna.

Ansträngningarna inriktas på att få fram dels nya ofullständigt halogenerade föreningar – utöver HCFC 22 – som har en lika liten ozonnedbrytande potential som HCFC 22, dels fluorkarboner, dvs. föreningar där klorinnehållet ersätts av fluor och som därmed blir ofarliga för ozonskiktet. Till den förra gruppen hör HCFC 123 (CHCl_2CF_3 , diklortrifluoretan), HCFC 124 (CHClFCF_3 , kloretrafluoretan), HCFC 141 b ($\text{CH}_3\text{CCl}_2\text{F}$, diklorfluoretan) och 142 b (CH_3CClF_2 , klordifluoretan). Till den senare hör HFC 134 a ($\text{CF}_3\text{CH}_2\text{F}$, tetrafluoretan) samt HFC 152 a (difluoretan) och HFC 143 a (trifluoretan). Försök pågår också hos olika tillverkare och användare att blanda olika föreningar och därigenom minska den ozonnedbrytande effekten. Vissa av de nya föreningarna finns redan tillgängliga i begränsade mängder för prov i praktiska tillämpningar och för toxicitetstester. Andra framställs ännu endast i laboratorieskala eller i en mycket liten omfattning. Ett antal stora CFC-producenter har nyligen tillkännagivit att de i ett gemensamt internationellt projekt ämnar omedelbart intensifiera toxicitetstester av nya föreningar som kan ersätta de fullständigt halogenerade klorfluorkarbonerna. De alternativa ämnen som skall testas är HCFC 123 och HFC 134 a. Testresultat och nya rön kommer fortlöpande att rapporteras till berörda myndigheter. Enligt underhandsuppgifter från de tillverkande bolagen kan HFC 134 a och HCFC 123 användas kommersiellt inom

olika användningsområden om ca 5--7 år. Frågan om förutsättningarna att introducera ersättningsämnen inom olika användningsområden samt när detta kan ske behandlas närmare för varje användningsområde i det följande (avsnitt 6.5).

6.3 Det internationella arbetet och Montrealprotokollet

Frågan om åtgärder för att skydda ozonskiktet har varit föremål för ett intensivt internationellt arbete. Redan vid den internationella konferensen om den mänskliga miljön i Stockholm år 1972 framfördes farhågor för att människans aktiviteter på olika sätt skulle kunna skada det tunna skikt av ozon som i atmosfären omger jorden och som minskar instrålningen till jorden av ultraviolett ljus från solen. FN:s miljöstyrelse beslöt år 1981 på svenskt initiativ att förhandlingar skulle inledas inom ramen för UNEP för att få till stånd en världsomfattande konvention till skydd för ozonskiktet. En arbetsgrupp sammanträdde första gången i Stockholm år 1982 för att påbörja arbetet med att utarbeta ett förslag till konventionstext. Arbetet resulterade i mars 1985 i Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet, en ramkonvention som ger förutsättningar för internationella åtgärder för att skydda ozonskiktet. Konventionen utgör den folkrättsliga plattformen för det fortsatta samarbetet inom detta område.

Sverige ratificerade konventionen i november 1986. Hittills har 15 stater tillträtt konventionen. För ikraftträdande krävs att 20 länder ratificerar, godtar eller godkänner konventionen.

Trots stora ansträngningar kunde enighet inte uppnås i Wien år 1985 om ett tilläggsprotokoll till konventionen angående mer preciserade åtaganden från konventionsstaternas sida för att få till stånd en reglering av i första hand CFC-användningen. I gengäld antogs en resolution, vari riktlinjer angavs för det fortsatta arbetet under de närmaste två åren. I resolutionen förklarade sig parterna vara fast beslutna att fortsätta protokollsarbetet och därvid beakta utvecklingen på kort och lång sikt vad gäller tillverkning, användning och utsläpp av CFC. Enligt resolutionen skulle arbetet bedrivas med målsättningen att ett tilläggsprotokoll skulle finnas år 1987 med bindande klausuler om konkreta åtgärder för att minska riskerna för det hotade ozonskiktet. Därvid skulle såväl kort- som långsiktiga strategier beaktas för att få till stånd en rättvis kontroll av tillverkning, utsläpp och användning av CFC i hela världen. Särskild hänsyn skulle tas till utvecklingsländernas speciella situation, liksom till aktuell vetenskaplig och ekonomisk forskning. I avvaktan på ett sådant protokoll uppmanades alla länder och berörda ekonomiska organisationer att vidta de åtgärder som står till deras förfogande för att kontrollera utsläppen av CFC. Vid FN:s miljöstyrelses möte i maj 1985 fattades beslut om fortsatt arbete på ett protokoll i enlighet med vad som angavs i resolutionen.

Det fortsatta protokollsarbetet föregicks av ett seminarium för att uppnå en säkrare gemensam uppfattning om förväntade utsläpp, möjliga åtgärder och tänkbara strategier för att reglera utsläppen av CFC. Den första delen av seminariet ägde rum i slutet av maj 1986 och behandlade nuvarande

produktion, användning och utsläpp, förväntade förändringar på kort och lång sikt, effekterna av existerande regleringar och dagens kunskap om tekniska möjligheter att minska utsläppen. Dessutom gjordes bedömningar beträffande produktion, användning och utsläpp av andra substanser än CFC, i den mån dessa kan påverka strategin för att kontrollera utsläppen av CFC. Den andra delen av seminariet ägde rum i början av september 1986 och behandlade olika möjligheter att reglera utsläppen, effekterna av olika handlingsalternativ vad gäller utsläpp, kostnader och konkurrensneutralitet samt möjligheterna att genomföra och övervaka föreskrivna åtgärder.

Sverige har deltagit aktivt i detta arbete och har medverkat med bl. a. en redogörelse för de aktuella och förväntade framtida förhållandena i de nordiska länderna – främst Sverige och Norge – beträffande användning, utsläpp och efterfrågan av CFC m. m.

Det internationella intresset för ozonfrågan har ökat påtagligt under åren 1986 och 1987 med anledning av i första hand de alarmerande rapporter som kommit om den fortgående uttunningen av ozonskiktet, särskilt över Antarktis. Det starkaste motståndet mot att snabbt utarbeta ett effektivt fungerande begränsningsprotokoll inom den angivna tidsramen har bjudits av EG-kollektivet, vars starka producentintressen vad gäller CFC uppenbarligen har haft ett avgörande inflytande på EG:s strategi i denna fråga fram till våren 1987.

Inom ramen för UNEP har en arbetsgrupp, bestående av tekniska och juridiska experter, utarbetat ett förslag till protokoll som reglerar produktion och användning av de ämnen – i första hand CFC och vissa haloner – som bryter ned ozonskiktet. Vid en diplomatkonferens, som ägde rum i Montreal den 14–16 september 1987, undertecknades protokollet av 24 länder, däribland USA, Kanada, Japan, Schweiz, flertalet EG-stater, Sverige och övriga nordiska länder, ett antal utomeuropeiska länder samt av de europeiska gemenskaperna (EG). Därefter har ytterligare ett antal länder undertecknat protokollet.

6.3.1 Montrealprotokollets huvudsakliga innehåll m. m.

Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet består av en inledning och 20 artiklar. De ämnen som kontrolleras i protokollet finns upptagna på listan i bilaga A till protokollet och utgörs av dels de fullständigt halogenerade klorfluorkarbonerna CFC 11, 12, 113, 114 och 115, dels av halonerna 1211, 1301 och 2402.

I inledningen slås bl. a. fast att det slutliga målet med protokollets kontrollbestämmelser är att eliminera de globala utsläppen av de ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Protokollets grundläggande åtaganden beträffande kontrollåtgärder finns i artikel 2 som sammanfattningsvis innebär att förbrukning av de kontrollerade CFC-föreningarna inte får överstiga 1986 års nivå sju månader efter det att protokollet trätt i kraft. Enligt artikel 16 skall protokollet träda i kraft den 1 januari 1989, förutsatt att de närmare villkoren för ikraftträdande som anges i artikeln är uppfyllda. En reduktion – jämfört

med förhållandena år 1986 – skall därefter uppnås i två steg. Varje part åtar sig att skära ned sin produktion och förbrukning av de kontrollerade CFC-föreningarna med 20% fr. o. m. perioden den 1 juli 1993 t. o. m. den 30 juni 1994 och därefter med ytterligare 30% i ett andra steg fr. o. m. perioden den 1 juli 1998 t. o. m. den 30 juni 1999 (artikel 2 första, andra och fjärde punkterna). Det senare reduktionssteget skall träda i kraft automatiskt, såvida inte vid parternas möte annat bestäms med 2/3 majoritet och majoriteten dessutom svarar för 2/3 av parternas totala beräknade förbrukningsnivå (artikel 2 fjärde punkten).

Produktion och förbrukning av haloner får inte överstiga 1986 års nivå tre år efter det att protokollet trätt i kraft (artikel 2 andra punkten).

Protokollet reglerar inte på vilket sätt och genom vilka åtgärder minskningarna skall uppnås, utan det ankommer på varje part att utforma erforderliga styrmedel. Det står också varje part fritt att genomföra en snabbare reduktion än den som föreskrivs i protokollet (artikel 2 elfte punkten).

Utvecklingsländernas särskilda situation och behov beaktas i protokollet genom bestämmelserna i artikel 5, genom vilka utvecklingsländerna tillåts skjuta upp fullgörandet av de kontrollåtgärder som anges i första till fjärde punkterna i artikel 2 till tio år efter de tidpunkter som där anges. En förutsättning är dock att deras resp. årliga förbrukningsnivå inte överstiger 0.3 kg per capita.

För att tillgodose grundläggande inhemska behov hos ett utvecklingsland får ett producentland öka produktionen med högst 10% (artikel 2 första, andra och tredje punkterna) resp. 15% (artikel 2 fjärde punkten). En sådan ökad produktion får också användas för att åstadkomma s. k. industriell rationalisering mellan protokollets parter. Med industriell rationalisering avses överföring av en parts beräknade produktionsnivå, helt eller delvis, till en annan part i syfte att uppnå större ekonomisk effektivitet eller för att möta förutsedda brister i tillgången på grund av fabriksnedläggningar (artikel 1 åttonde punkten).

Handeln med icke-parter regleras i artikel 4. Bestämmelserna syftar till att begränsa marknaden för handel med de kontrollerade ämnena för icke-parter.

Enligt artikel 6 skall parterna – med början år 1990 och minst vart fjärde år därefter – göra en regelbunden utvärdering och översyn av de kontrollåtgärder som anges i artikel 2. Med utgångspunkt i de utvärderingar som skall utföras enligt artikel 6 kan parterna besluta om bl. a. justeringar beträffande de i bilaga A till protokollet angivna ozonnedbrytande potentialerna hos de kontrollerade ämnena, om så behövs ändra reduktions-takten och besluta att lägga till eller utesluta ämnen från protokollets tillämpningsområde (artikel 2 punkterna nio och tio). Med stöd av dessa bestämmelser ges således möjligheter att – om parterna så beslutar – också reglera användning och produktion av t. ex. HCFC 22, metylkloroform, koltetraklorid och andra ämnen som för närvarande inte omfattas av protokollets kontrollbestämmelser.

Parterna skall enligt artikel 9 samarbeta för att bl. a. främja forskning, utveckling och utbyte av information om teknik för att minska utsläppen, finna möjliga alternativ till de kontrollerade ämnena m. m. I två särskilda

resolutioner till protokollet utvecklas frågor om uthyete av teknisk information samt uppgiftsrapportering.

Parterna skall hålla möten med jämna mellanrum. Det första mötet med parterna skall sammankallas inom ett år efter det att protokollet trätt i kraft. På det första mötet skall bl. a. frågan om protokollets finansiering behandlas (artikel 11).

Wienkonventionens sekretariat skall också fungera som sekretariat för protokollet.

Frågan om konventionens permanenta administration har uppskjutits till det första mötet med parternas konferens sedan konventionen trätt i kraft. Intill dess är UNEP interimissekretariat (artiklarna 6 och 7 i konventionen).

Eftersom protokollet inte var slutförhandlat före diplomatkonferensen, kunde åtskilliga delegationer av konstitutionella skäl inte underteckna detta. Antalet signatärer blev därför begränsat. Konventionen står emellertid öppen för undertecknande till den 15 september 1988 (artikel 15). Därefter är protokollet öppet för anslutning (artikel 13 i konventionen).

Protokollet träder enligt artikel 16 första punkten i kraft den 1 januari 1989 under förutsättning att *dels* minst elva instrument avseende ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning har deponerats av parter som svarar för minst 2/3 av den uppskattade världsförbrukningen år 1986 av de kontrollerade ämnena, *dels* att konventionen vid denna tidpunkt trätt i kraft.

Inga reservationer får göras till protokollet (artikel 18).

Det bör i detta sammanhang tilläggas att de nordiska miljöministrarna gemensamt har deklarerat målet att till år 1991 i ett första steg reducera användningen av CFC 11, 12, 113, 114 och 115 i resp. land med minst 25 % i förhållande till 1986 års förbrukning och att en reduktion med 50 % skall ske så snart som möjligt före år 1998/99. Man har vidare uttalat målsättningen att så snart som möjligt frysa användningen av halonerna 1211, 1302 och 2402.

6.3.2 Godkännande av Montrealprotokollet

Mitt förslag: Riksdagen skall godkänna Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Skälen för mitt förslag: Regeringens miljöpolitik såväl nationellt som internationellt har som mål att trygga alla människors rätt till en god livsmiljö samtidigt som grundläggande ekologiska processer och balanser skyddas mot oåterkalleliga störningar.

Nedbrytningen av ozonskiktet är ett globalt miljöproblem. Om nedbrytningen tillåts fortsätta i oförminskad eller rent av i ökad takt, uppkommer allvarliga konsekvenser för människor och miljö. I ett längre perspektiv kan de grundläggande livsbetingelserna på jorden förändras. Montrealprotokollet innebär enligt min mening att ett första mycket viktigt steg har tagits för att begränsa utsläppen av de ämnen som är mest aggressiva mot ozonskiktet.

I Sverige vidtogs konkreta åtgärder för att minska utsläppen av CFC redan i slutet av 1970-talet. Sverige har därefter aktivt engagerat sig i förhandlingsarbetet för att få till stånd Wienkonventionen och Montrealprotokollet. Det är enligt min mening av stor vikt att Montrealprotokollet – i enlighet med vad som förutsätts i artikel 16 – träder i kraft den 1 januari 1989. Jag anser det därför angeläget att Sverige så snart som möjligt ratificerar protokollet. Jag vill också understryka betydelsen av att vi även i fortsättningen aktivt medverkar i det internationella arbetet med att utveckla protokollets bestämmelser till ett effektivt fungerande instrument för att så snabbt som möjligt få bort användningen av de ämnen som bryter ned ozonskiktet. Enligt min bedömning bör en skärpning av den i protokollet föreskrivna minskningstakten övervägas så snart som möjligt.

Även om hotet mot ozonskiktet är globalt och förutsätter internationella åtgärder, är det naturligtvis nödvändigt att vi också fortsätter arbetet med att minska vår egen användning och våra egna utsläpp. Jag kommer i det följande att redovisa en plan för avveckling av användningen av CFC och haloner i Sverige.

Konventionens artiklar medför inte några problem när det gäller förhållandet till svensk rätt. Någon situation där Sverige skulle komma att bryta mot konventionen kan inte förutses. En svensk anslutning medför inte för närvarande något behov av lagstiftning. Bestämmelserna i artikel 4 om kontroll av handel med icke-parter kommer – i takt med att de olika punkterna i artikeln blir operativa – att kräva vissa författningsändringar. Jag har samrått med utrikeshandelsministern i dessa frågor.

Enligt protokollet och de i anslutning därtill antagna resolutionerna skall bl. a. ett omfattande informationsutbyte ske. Jag räknar härvid för Sveriges del med att de insatser som behövs skall kunna utföras inom ramen för den verksamhet i övrigt som bedrivs av berörda myndigheter och andra organ och med anlitande av de anslag som står till förfogande.

6.4 Styrmedel och regleringar

6.4.1 Allmänna utgångspunkter vid val av styrmedel

Sverige måste, redan för att kunna uppfylla Montrealprotokollets minimiförpliktelser, minska användningen av CFC på områden som i många andra länder sannolikt inte kommer att beröras förrän senare. Detta är en följd av Montrealprotokollets konstruktion med krav på procentuella reduktioner av varje parts produktion och förbrukning av CFC, oavsett utgångsläget vid protokollets ikraftträdande. Vidare reglerade vi redan år 1979 det användningsområde som är lättast att undvara, nämligen CFC som drivmedel i aerosolförpackningar.

För att de svenska styrmedlen skall bli meningsfulla, måste de utformas så att den minskade användningen av CFC i vårt land inte får till följd att användningen ökar hos de utländska tillverkare som i dag konkurrerar med den svenska industrin.

De svenska CFC-användarnas agerande för att reducera användningen

och utsläppen av CFC och andra ozonförstörande ämnen är betydelsefullt i det globala perspektivet, även om vår andel av världsförbrukningen av CFC endast uppgår till ca 0,5 %.

Det är därför viktigt att svensk industri så snabbt som möjligt utvecklar sådana alternativa tekniker och visar på sådana alternativa produkter som har tekniska och ekonomiska förutsättningar att slå igenom även i länder som kan uppfylla minimikraven i den internationella överenskommelsen genom att i ett första steg endast reglera användningen av CFC som drivmedel i aerosolförpackningar. Det ligger i vårt lands intresse att visa att svensk företagsamhet utvecklar och tar i praktiskt bruk nya teknologier och produkter.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att understryka att redan de minimikrav på minskningar som ställs upp Montrealprotokollet ställer krav på teknologiutveckling och nytänkande. De utvecklingsinsatser som nu måste göras inom svensk industri kommer att kunna nyttjas på en växande global marknad. Denna kommer att efterfråga teknologier och produkter i takt med att den internationella minskningstakten skärps. De svenska företagens agerande spelar naturligtvis också en mycket väsentlig roll för den svenska regeringens möjligheter att i de internationella sammanhangen driva på utvecklingen.

6.4.2 Förslag från statens naturvårdsverk och näringslivet

Statens naturvårdsverk föreslår i sin rapport (nr 3353) om CFC en kombination av ekonomiska styrmedel, vissa regleringar, information och stöd till alternativ teknik. De föreslagna åtgärderna skulle enligt verkets bedömning (i maj 1987) reducera användningen/utsläppen av CFC till år 1994 med minst 25 % jämfört med 1984 års värden med befintlig teknik inom ramen för en kostnad av ca 50 kr. per kg minskat utsläpp av CFC. Kostnaden för kapitalförluster för enskilda företag har därvid inte medräknats. Naturvårdsverket framhåller dessutom att väsentligt större reduktioner kan uppnås på längre sikt.

Naturvårdsverket föreslår att en avgift införs på import av CFC 11, 12, 113, 114 och 115. Eventuellt borde enligt verkets mening också HCFC 22, 500 och 502 avgiftsbeläggas, varvid avgiftens storlek borde graderas i relation till resp. ämnes relativa effekt på ozonskiktet. Avgiften skulle i första hand utgå på import i bulk av de angivna ämnena. Avgiften borde enligt verket också omfatta CFC-innehållet i färdiga produkter som importeras.

Ett beslut om ekonomiska styrmedel enligt naturvårdsverkets förslag skulle kräva riksdagens medverkan, medan verkets övriga åtgärdsförslag faller inom regeringens kompetensområde.

Naturvårdsverkets förslag har remissbehandlats. Remissinstanserna är i stort sett eniga med verket om behovet av åtgärder mot användning och utsläpp av de ämnen som bryter ned ozonskiktet. Det råder dock delade meningar om bl. a. frågan hur styrmedlen bör utformas och vilka tidsramar som bör gälla. De instanser som företräder industrin och den enskilda sektorn är överlag kritiska till den föreslagna avgiften. Avgiftens lämplig-

het och effektivitet ifrågasätts också av flera remissinstanser som företrädare offentliga intressen såsom kommerskollegium, arbetarskyddsstyrelsen, riksrevisionsverket och koncessionsnämnden för miljöskydd. Bl. a. riksskatteverket och statskontoret framhåller att ytterligare utredningar och analyser krävs innan man kan ta ställning till förslaget.

Sveriges industriförbund och Sveriges grossistförbund föreslår i sitt gemensamma åtgärdsprogram för minskade CFC-utsläpp att en reduktion av CFC-användningen genomförs genom frivilliga åtaganden inom industrin i stället för genom regleringar eller avgifter. Åtgärderna skulle därigenom kunna tidsmässigt differentieras för olika användningsområden, något som enligt förbunden inte skulle vara möjligt att göra inom ramen för naturvårdsverkets handlingsprogram.

Statens naturvårdsverk har i sitt remissyttrande över industrins förslag till åtgärdsprogram framhållit att förslaget inte är tillräckligt konkret för att leda till det uppsatta målet och även i övrigt har ett antal brister.

Sveriges industriförbund har dessutom i en promemoria den 22 december 1987 – efter överläggningar med företrädare för miljö- och energidepartementet – ytterligare utvecklat sin syn på hur och i vilken takt ett avvecklingsprogram för CFC-användningen i Sverige skall kunna genomföras för olika användningsområden. Vidare har Dow Chemical AB i en skrivelse den 12 februari 1988 redovisat sin syn på möjligheterna att i sin verksamhet avveckla användningen av CFC.

6.4.3 Genomförandet av ett samlat åtgärdsprogram

Mitt ställningstagande: En avvecklingsplan bör läggas fast för varje användningsområde för CFC. Planen bör genomföras främst med stöd av kemikalie- och miljöskyddslagstiftningen. Jag är inte beredd att förorda att en generell avgift på CFC införs.

Skälen för mitt ställningstagande: Enligt min mening är effekten av den föreslagna generella importavgiften svårbedömd. CFC-föreningarna används för ett antal ändamål och inom branscher med olika lönsamhetsstruktur och verksamhetsförutsättningar. Den relativa kostnaden för CFC varierar mycket starkt i förhållande till produkternas försäljningspris. Några mera fullständiga analyser av hur olika marknader kommer att påverkas av den föreslagna avgiften har inte gjorts, något som också påpekats av flera remissinstanser. Enligt min bedömning står det emellertid klart att de reella möjligheterna att påverka CFC-användningen genom att höja kostnaden för CFC varierar avsevärt inom de olika användningsområdena. Av stor betydelse i detta sammanhang är också den omedelbara tillgången på alternativa produkter och produktionsprocesser.

Inom flera användningsområden föreligger det enligt min mening en uppenbar risk att användarna fortsätter att förbruka CFC som förut och enbart vältrar över kostnaderna på nästa led. Det enda som då uppnås är att avgiften ökar kostnaderna för användarna samtidigt som CFC-använd-

ningen blir oförändrad eller ökar. Inom andra användningsområden åter – där CFC-innehållet i de färdiga produkterna är stort både värdemässigt och volymmässigt – kommer en avgift att snabbt få avsedd effekt vad gäller CFC-användningen. Avgiften kommer emellertid i dessa fall också att få negativa konsekvenser från industripolitiska och samhällsekonomiska utgångspunkter. De handelspolitiska effekterna av den föreslagna avgiftsbekläggningen är också osäkra, i synnerhet mot bakgrund av att vi inte kan utgå från att andra länder väljer liknande styrmedel.

Mot denna bakgrund är jag inte beredd att förorda att en generell avgift på CFC införs.

Enligt min mening är de åtgärder som föreslås av industrin inte tillräckliga. En kombination av olika styrmedel bör därför väljas. Utgångspunkten bör vara frivilliga åtaganden, kompletterade med tvingande föreskrifter som skall garantera att målen nås. Varje användningsområde bör regleras individuellt med användningsrestriktioner, förbud och krav på återvinning m. m., så att en reduktion av användning och utsläpp kan ske så snabbt och effektivt som möjligt med beaktande av de olika förutsättningar som råder inom olika användningsområden. Målet för arbetet måste vara att snarast avveckla användningen och utsläppen av CFC.

Det finns emellertid anledning att analysera varje användningsområde för sig när man skall välja styrmedel och avvecklingstakt. De åtgärder som kräver författningsstöd kan genomföras med stöd av lagen (1985:426) om kemiska produkter samt ML. Med stöd av kemikalielagstiftningen kan erforderliga styrmedel utformas vad gäller hanteringen av CFC. Miljöskyddslagstiftningen bör användas i ökad utsträckning och en skärpning bör ske av beslutsmyndigheternas praxis vid ny- och omprövning samt tillsyn av verksamheter där CFC används. Naturvårdsverket bör också i egenskap av central tillsynsmyndighet meddela allmänna råd till ledning för de lokala tillsynsmyndigheterna.

Vid val av styrmedel och introduktion av alternativa produkter och processer måste en samlad bedömning göras av effekterna på hälsa och miljö. I vissa fall kan detta leda till att CFC måste behållas under en kort övergångstid i avvaktan på acceptabla ersättningsmedel. Så är t. ex. fallet beträffande de ca 300 kemtvättar i Sverige som använder CFC 113 som tvättvätska. Det enda alternativet är för närvarande den tidigare använda tvättvätskan perkloretylen. En återgång till användning av perkloretylen skulle emellertid vara olämplig från arbetsmiljö- och hälsoskyddssynpunkt. I avvaktan på att CFC 113 ersätts av en annan tvättvätska bör därför ansträngningarna inriktas på att under en övergångstid minimera utsläppen av CFC 113 vid resp. anläggning.

I det följande kommer jag att område för område redogöra för min syn på möjligheterna att ersätta CFC, och jag kommer också att ange de tidsramar som bör gälla för avvecklingen inom de olika användningsområdena.

Vid de överläggningar som jag har haft med industriförbundet och olika företrädare för stora CFC-användare har framkommit att en rad konstruktiva initiativ redan har tagits för att begränsa CFC-användningen och att man är beredd att gå vidare i denna del. Vid dessa överläggningar har grunden lagts för en gemensam syn på möjligheterna att inom olika an-

vändningsområden åstadkomma realistiska avvecklingsprogram.

Jag vill också framhålla betydelsen av att kommunerna, landstingen och staten liksom enskilda företag i sin upphandling strävar efter att inte välja produkter som innehåller eller framställts med hjälp av CFC. Också i detta avseende har redan fattats flera miljömedvetna och framsynta beslut.

För att säkerställa ett snabbt och konsekvent avvecklingsprogram har jag för avsikt att föreslå regeringen att inom ramen för kemikalielagstiftningen meddela föreskrifter om användningen av CFC och haloner i en särskild förordning som kommer att omfatta de kemikalier som tas upp i Montrealprotokollet. Förordningen avses innehålla allmänna aktsamhetsregler samt förbud inom viss tid mot yrkesmässig användning i olika verksamheter av CFC. Vidare bör r.uvarande reglering av aerosolförpackningar kvarstå. Förordningen avses vidare ge möjligheter att i övrigt styra användningen inom olika områden. Slutligen bör förordningen för att motverka utsläpp av CFC också innehålla bemyndiganden för att myndigheterna skall kunna meddela föreskrifter i olika avseenden, bl. a. vad gäller kyl- och värmeanläggningar och behörigheten att installera, reparera och underhålla sådana anläggningar. Överträdelse av förordningens bestämmelser bör medföra straffansvar.

Genom den reglering av CFC-användningen jag avser att föreslå säkerställs att avvecklingen sker på ett snabbt och effektivt sätt utan att någon enskild bransch eller några enskilda företag förfördelas. Jag förutser också att det kan finnas behov av att under en övergångstid medge vissa begränsade undantag. Jag vill emellertid redan här förutskicka att undantag bör få meddelas endast i mycket begränsad omfattning, t. ex. för aerosolförpackningar för medicinskt bruk. I den mån undantag medges bör det vara möjligt att ta ut s. k. dispensavgift.

Utöver den särskilda regleringen av användningen av CFC och haloner som jag ämnar föreslå gäller naturligtvis även i fortsättningen ML:s bestämmelser om förutsättningarna för bedrivandet av miljöfarlig verksamhet. Myndigheternas arbete med tillståndsprövning och tillsyn enligt denna lagstiftning är ett mycket viktigt instrument för att genomföra den avvecklingsplan jag nu föreslår. Jag förutsätter att myndigheterna vid sina beslut i tillsyns- och tillståndsärenden beaktar avvecklingsplanen. Givetvis bör myndigheterna härvid noga överväga eventuella möjligheter att för ett företag, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, få till stånd en snabbare avveckling än vad som enligt avvecklingsplanen bör gälla för användningsområdet som helhet. Likaså bör myndigheterna ta till vara eventuella möjligheter till stegvisa reduceringar.

För några användningsområden måste CFC-användningen få fortgå ytterligare ett begränsat antal år. I dessa fall är det angeläget att användningen och utsläppen av CFC reduceras så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt även under avvecklingstiden. Sådana reduceringsåtgärder bör övervägas vid resp. anläggning där CFC används. De typer av åtgärder som aktualiseras kan innefatta exempelvis tätning för att hindra läckage, insamlings-, renings-, återvinnings- och destruktionsåtgärder, förbättrad skötsel, förbättrad maskinutrustning m. m.

För att få till stånd ett mera systematiskt arbete med dessa frågor och en

bättre samhällskontroll bör bilaga A till miljöskyddsförordningen (1981:574) kompletteras med att tillstånds- resp. anmälningsplikt införs eller utvidgas för vissa verksamheter där CFC används, som exempelvis tillverkning av plastvaror, ytbehandling och kemtvättar. I fortsättningen bör i princip all verksamhet där mer än 100 kg CFC eller sammanlagt mer än 1 ton övriga halogenerade klorfluorkarboner används per år vara tillstånds- eller anmälningspliktig enligt ML. Tillståndsplikt bör härvid bl. a. i princip gälla för verksamheter där mer än 1 ton CFC används per år.

Miljöskyddslagsystemet innebär emellertid att tillstånds- eller anmälningsskyldighet endast kommer att gälla nyanläggningar eller ändringar av inrättningar eller deras användning. Icke tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter, där CFC används och som pågår vid ikraftträdandet, kan man emellertid ingripa mot med stöd av ML:s tillsynsregler.

Pågående verksamheter, där CFC används och som redan har tillståndsprövats enligt miljöskyddslagstiftningen, bör i många fall kunna omprövas. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till de vidgade möjligheter till omprövning enligt ML som jag senare kommer att föreslå i avsnitt 10.

Jag vill också erinra om att Montrealprotokollet inte slutgiltigt fastslår vad som skall gälla under tiden fram till år 2000. Tvärtom ger protokollet möjlighet till ändringar i reduktionstakten om detta skulle visa sig erforderligt. En snabb teknikutveckling kan ge tillgång till ersättningsämnen och alternativa teknologier vid en tidigare tidpunkt än vad som nu kan förutses och därmed öppna möjligheter till en snabbare avveckling. Om den alarmerande utvecklingen med en snabbt ökande nedbrytning av ozonskiktet över Antarktis fortsätter, uppkommer också behov av omedelbara överväganden om en skärpning av den överenskomna avvecklingstakten för att slutmålet enligt protokollet – nämligen en fullständig eliminering av användningen av CFC och haloner – skall uppnås snabbare. Jag avser att kraftfullt verka för de skärpningar av avvecklingstakten som kan behövas.

De överläggningar som jag har hållit med företrädare för branschorganisationer och stora CFC-användare visar att arbete pågår och initiativ har tagits eller planeras inom olika användningsområden. Vi står emellertid bara i början av ett mödosamt arbete, som måste bedrivas energiskt och systematiskt och som kräver en aktiv medverkan av alla berörda. En snabb nedskärning av användningen av CFC i ett högt teknologiskt utvecklat samhälle som Sverige går inte att genomföra utan att vissa omställningsproblem uppkommer. Som jag redan har sagt kan det emellertid också mycket snart visa sig vara en fördel för den svenska industrin att ligga i den främsta linjen när det gäller utveckling och idrifttagande av ny teknik och framställning av alternativa produkter på detta område. Härigenom kan också på sikt betydande konkurrensfördelar uppnås gentemot utländska konkurrenter. Flera svenska initiativ på detta område har redan rönt en internationell uppmärksamhet.

6.5.1 Avvecklingsplanen i stort

Målet för såväl det nationella arbetet som det svenska agerandet i internationella sammanhang måste vara att användningen av ozonskiktsnedbrytande CFC och haloner skall minska i så snabb takt som möjligt. Det övergripande slutmålet måste vara en total avveckling av användningen av sådana kemikalier så snart som möjligt.

Jag anser det angeläget att en konkret avvecklingsplan för den svenska användningen av CFC och haloner nu slås fast. En sådan plan behövs bl. a. för att ge underlag för planering inom industrin och för arbetet vid de myndigheter som har ansvar för tillämpningen av kemikalielagstiftningen samt för tillståndsprovningen och tillsynen enligt miljöskyddslagstiftningen.

Genom att lägga fast en plan för avvecklingen av CFC-användningen i Sverige stimulerar och bidrar vi vidare till att motsvarande planer tas fram i andra länder.

För att inte svenska produkter, framställda med hjälp av CFC, skall ersättas med motsvarande importerade produkter bör i princip importen av sådana produkter regleras parallellt med den svenska produktionen i de fall importen kan konkurrera och en reglering är möjlig. Jag avser därför att senare föreslå regeringen att ge kemikalieinspektionen och statens naturvårdsverk i uppdrag att – i samråd med kommerskollegium – klarlägga behovet av och möjligheterna till en sådan reglering av importen inom ramen för Montrealprotokollets bestämmelser.

I det följande kommer jag att redovisa hur den svenska användningen av CFC och ozonskiktsnedbrytande haloner bör avvecklas inom olika användningsområden. Avvecklingsplanen innebär att förbrukningen av CFC vid utgången av år 1990 kommer att ha reducerats med minst 2 400 ton, dvs. ha halverats i förhållande till 1986 års nivå. Programmet innebär vidare att den svenska förbrukningen av CFC i princip kommer att ha upphört senast vid utgången av år 1994 vid all nyproduktion av varor eller anläggningar som framställts med hjälp av CFC eller som innehåller CFC. Slutligen innebär avvecklingsplanen att all förbrukning av ozonnedbrytande haloner skall upphöra snarast möjligt. Tidpunkten för denna avveckling bör läggas fast senast i samband med en allmän översyn av avvecklingsplanen som bör göras inom två år.

En utgångspunkt för avvecklingsplanen är att ingen användning av CFC får tillkomma utanför de nio användningsområden som anges i det följande. Vidare skall senast fr. o. m. år 1990 förbrukningen av CFC inom vart och ett av de nio användningsområdena vara begränsad till högst 1986 års nivå, om inte ytterligare begränsningar anges i det följande.

Avvecklingsplanen avser användningen av de fullständigt halogenerade CFC-föreningar och haloner som anges i Annex A till Montreal-protokollet. I vissa fall kan sådana föreningar övergångsvis behöva ersättas av vissa ofullständigt halogenerade kolväten, framför allt HCFC 22, som även de har en viss begränsad ozonskiktsnedbrytande potential av exempelvis storleksordningen 0,05 för HCFC 22 jämfört med CFC 11 och CFC 12 som

har en motsvarande potential på 1,0, dvs. 20 gånger större. Jag vill emellertid i detta sammanhang ånyo understryka att målsättningen bör vara att avveckla även användningen av ofullständigt halogenerade CFC-föreningar. Dessa frågor får bli föremål för ytterligare överväganden vid den översyn av avvecklingsplanen som bör ske senast inom två år och som jag kommer tillbaka till i det följande. Jag vill också understryka betydelsen av att vi med all kraft också verkar för att minimera användningen av andra ozonskikt nedbrytande ämnen än CFC och haloner som främst metylkloroform och koltetraklorid. Jag vill i detta sammanhang också framhålla vikten av att CFC-användningen inte får ersättas av en användning av andra kemikalier som medför miljö- eller hälsorisker.

Den branschvisa avvecklingsplanen bygger på dagens förutsättningar, kunskaper och bedömningar när det gäller alternativ teknik, alternativa produkter, miljösituation m. m. Dessa förutsättningar kan givetvis komma att förändras – i första hand genom att teknik- och produktutvecklingen såväl i Sverige som i vår omvärld går snabbare än vad som nu kan förutses. Det kan heller inte uteslutas att utvecklingen av ny teknik och alternativa produkter inom något användningsområde går långsammare än vad som nu kan förutses. Tillkomsten av Montrealprotokollet i september 1987 har emellertid redan medfört en växande global marknad för alternativa produkter och kemikalier. Kunskaperna om miljösituationen kommer också successivt att öka. Värdefulla erfarenheter kommer att vinnas inom ramen för den avveckling som nu inletts. Det är därför viktigt att den nu föreslagna avvecklingsplanen följs upp och ses över inom två år. En sådan översyn bör även göras med utgångspunkt i den internationella utvecklingen på området. Jag avser att föreslå regeringen att ge statens naturvårdsverk i uppdrag att i samråd med kemikalieinspektionen och statens industriverk vid utgången av år 1989 redovisa en sådan uppföljning av avvecklingsplanen samt lämna förslag till eventuella justeringar.

Avvecklingsplanen förutsätter ett betydande utvecklings- och omställningsarbete inom den svenska industrin. Jag har därför vid flera tillfällen överlagt med bl. a. industriförbundet och olika branschorgan i samband med att förslaget utarbetats. Överläggningarna har präglats av öppenhet och konstruktivitet.

Mot bakgrund av dessa överläggningar anser jag mig kunna förutsätta att industriförbundet och berörda branschorgan aktivt och positivt kommer att medverka i det nu föreliggande arbetet. En sådan medverkan är mycket viktig inte minst när det gäller att sprida kunskap om utvecklingsarbete, få till stånd ändamålsenliga utbildningsinsatser, föreskrifter och branschnormer samt en korrekt och heltäckande rapportering av användning och utsläpp av CFC och haloner.

CFC-föreningar används i Sverige till många ändamål. Flera nya användningsområden har tillkommit under de senaste åren. Den svenska förbrukningen uppgick år 1986 till knappt 5000 ton enligt naturvårdsverkets uppskattning. Ingen tillverkning av CFC sker inom Sverige.

Avvecklingsplanen för CFC är indelad i nio användningsområden: sterilisering, sprayförpackningar, förpackningsmaterial, verkstadsindustri (rengöring), kemtvättar, mjuk skumplast, hård skumplast (extruderad po-

lystyren), hård skumplast (polyuretan) och köldmedier (kylanläggningar, värmepumpar m. m.). Dessutom behandlas i planen frågan om avveckling av användningen av haloner.

De största användningsområdena för CFC, som vardera står för omkring en fjärdedel av den svenska totalanvändningen, avser köldmedier och tillverkning av hård skumplast av polyuretan. Användningen för tillverkning av mjuk skumplast och för hård skumplast av extruderad polystyren svarar tillsammans likaså för mer än en fjärdedel av den svenska totalanvändningen.

Vid flertalet tillämpningar avgår de CFC-föreningar som används direkt i samband med produktionen. Vid andra användningar – framför allt tillverkning av hård skumplast och kyl- och värmeanläggningar – ingår merparten av använd CFC i de färdiga produkterna. Sett i ett längre tidsperspektiv kommer även dessa CFC-mängder att tillföras atmosfären om de inte återvinns eller destrueras när produkterna tas ur bruk. Förutom att minska CFC-användningen i nyproduktion är det därför viktigt att ta till vara och utveckla metoder och system för att ta om hand CFC vid t. ex. skrotning av kylskåp.

Jag övergår nu till att för varje användningsområde ange en avvecklingsplan.

De siffror som anges för användningen år 1986 grundas i huvudsak på beräkningar av naturvårdsverket i november 1987. En mera detaljerad kartläggning av 1986 års förbrukning kommer att genomföras av verket under våren 1988.

6.5.2 Sterilisering

Användningen år 1986 uppskattas till ca 50 ton.

CFC används för sterilisering endast i begränsad omfattning. Alternativa processer för sterilisering är under mycket snabb utveckling.

Min bedömning är att användningen av CFC för sterilisering kan och bör ha upphört senast vid årsskiftet 1988/89.

6.5.3 Sprayförpackningar

Användningen år 1986 uppskattas till ca 90 ton.

Användningen av CFC i sprayförpackningar stod i mitten av 1970-talet för halva CFC-användningen i Sverige. Användningen har sjunkit drastiskt genom förbudet mot användning av fullständigt halogenerade CFC i aerosolförpackningar. Utanför detta förbud faller dock bl. a. användningen av produkter som omfattas av speciallagstiftningarna när det gäller livsmedel och läkemedel. Genom de ändringar som infördes i samband med antagandet av lagen (1985:426) om kemiska produkter kan regeringen numera föreskriva att förbudet mot användning av CFC i sprayförpackningar också skall gälla produkter som faller under livsmedelslagen (1971:511) och läkemedelsförordningen (1962:701).

Vidare har vissa sprayförpackningar som innehåller enbart CFC – alltså inte bara CFC som drivmedel för att driva ut någon annan substans – fallit utanför tillämpningsområdet för förbudet.

Det nu gällande användningsförbudet mot CFC i sprayförpackningar bör vidgas till att avse även de användningar jag nyss nämnt. Skulle starka behov föreligga för en fortsatt begränsad användning i vissa läkemedel bör undantag från förbudet kunna medges.

Min bedömning är att användningen av CFC i sprayförpackningar kan och bör ha upphört senast vid årsskiftet 1988/89. Begränsade undantag kan behöva medges för användning i vissa läkemedel.

6.5.4 Förpackningsmaterial

Användningen år 1986 uppskattas till ca 130 ton.

Fullständigt halogenerade CFC används för förpackningar av extruderad polystyren (CFC 12), av polyeten (CFC 12 och CFC 114) och av polyuretan (CFC 11).

Förpackningar som framställts med hjälp av CFC konkurrerar med och kan ersättas av andra produkter som framställts utan användning av CFC, såsom exempelvis bubbelfolie, oskummad polyeten, papp och wellpapp.

Min bedömning är att användningen av CFC i förpackningsmaterial kan och bör ha upphört senast vid årsskiftet 1989/90.

6.5.5 Rengöring m. m. inom verkstadsindustrin

Användningen år 1986 uppskattas till ca 350 ton.

Huvuddelen av CFC-användningen inom verkstadsindustrin avser rengöring av elektronisk utrustning, främst för att tvätta bort flussmedel och harts efter lödning av kretskort. Den växande produktionen av ytmonterade kretskort har lett till en ökande användning.

Både i USA och Sverige pågår utprovning av rengöringsteknik utan CFC, utveckling av flussmedel som inte behöver tvättas bort m. fl. projekt som skall göra CFC-användningen överflödig. Utvecklingen på området är mycket snabb.

Min bedömning är att användningen av CFC inom verkstadsindustrin kan och bör ha upphört senast vid årsskiftet 1990/91.

6.5.6 Kemtvättar

Användningen år 1986 uppskattas till ca 300 ton.

För kemtvätt används CFC 113. Ett snabbt förbud mot sådan användning skulle innebära att kemtvättarna måste behålla resp. gå över till användning av perkloretylen. Perkloretylen innebär stora problem från främst arbetsmiljösynpunkt men också för den yttre miljön. En sådan övergång till perkloretylen är därför inte önskvärd. Kemtvättarna bör därför ges en viss övergångstid, innan användningen av CFC måste upphöra.

Under övergångstiden är det angeläget att förbrukningen av CFC vid de enskilda tvättarna begränsas så långt det är möjligt. Sådan utsläppsreducering bör ske genom bl. a. installation av utrustning för torkkontroll. Stora förluster sker nu i samband med att kläderna tas våta ur maskinen. Vidare

bör bl. a. utrustningen för slutdestillation förbättras, läckor tätas, rostfritt material införs samt utbildning anordnas. Åtgärder av detta slag – inbegripet utfärdande av allmänna råd m. m. – bör så snart som möjligt initieras av tillsynsmyndigheterna i nära samarbete med branschen.

Min bedömning är att all användning av CFC i kemtvättar kan och bör ha upphört senast vid årsskiftet 1994/95. Jag bedömer vidare att användningen inom kemtvättbranschen kan och bör ha minskats med ca 30 %, till ca 210 ton per år, vid årsskiftet 1990/91 genom olika åtgärder av det slag jag nämnt tidigare.

6.5.7 Mjuk skumplast

Användningen år 1986 uppskattas till ca 650 ton.

CFC används i huvudsak för framställning av lätta produkter (med lägre volymvikt än 25 kg/m³). CFC-blåst mjuk skumplast används för madrasser, möbler, bilsäten, tvättlappar, emballage m. m. Tyngre produkter kan blåsas med koldioxid. Ibland kombineras tyngre och lättare produkter i s. k. sandwichkonstruktioner. All CFC avgår vid tillverkningen.

Avveckling av mjuka skumplastprodukter som är framställda med hjälp av CFC kan ske dels genom ändrade produkter med en mindre andel lätta kvaliteter, dels genom övergång till alternativa blåsmedel för de lätta kvaliteterna och dels, i vissa fall, genom utbyte mot andra produkter än sådana av mjuk skumplast.

Min bedömning är att användningen av CFC för framställning av mjuk skumplast kan och bör ha upphört senast vid årsskiftet 1990/91.

6.5.8 Hård skumplast, extruderad polystyren (XPS)

Användningen år 1986 uppskattas till ca 750 ton.

För framställning av produkter av extruderad polystyren (XPS) används CFC 12. Endast ca 10 % av använd CFC avgår vid tillverkningen. Resten kan förväntas successivt avgå ur produkterna under en lång följd av år. Produkterna används främst för isolering av husgrunder, väggar och järnvägar samt kring rörledningar. Användningen för väggar uppgår till ca 30 % och för järnvägar till ca 20 % av totalanvändningen av extruderad polystyren. Ca 70 % av användningen avser användning i eller i kontakt med jord. Mer än en tredjedel av den svenska produktionen av extruderad polystyren exporteras.

Två betydande svenska användare av CFC-blåst XPS, vägverket och SJ, har beslutat att avveckla sin användning av sådant isoleringsmaterial. I Norge pågår en liknande utveckling. Även andra stora användare som kommunerna och landstingen har aviserat att de överväger att fatta liknande beslut.

Isoleringsmaterialet extruderad polystyren har ett antal fördelar från rent teknisk synpunkt, såsom bl. a. hög hållfasthet, låg fuktkänslighet och god isoleringsförmåga. Det konkurrerar dock och kan ersättas med ett antal andra isoleringsmaterial som under lång tid funnits på marknaden och vars egenskaper är väl kända. Dessa produkter baseras i första hand på

fibermaterial som mineralull, glasull och stnull. Dessutom förekommer expanderad polystyren som blåses med vattenånga.

CFC-blåst XPS tillverkas vid två anläggningar i Sverige av två olika tillverkare. Anläggningarna är belägna i Skövde och Norrköping. Båda tillverkarna har anfört att en övergång till HCFC 22 eller andra blåsmedel är möjlig. De har dock redovisat olika bedömningar av hur snabbt detta kan ske. Hos den tillverkare som anser sig behöva längst tid – till år 1995 – sysselsätts drygt 30 personer vid XPS-tillverkningen vid en anläggning i Norrköping.

Min bedömning är att användningen av CFC i produkter av hård skumplast, framställda av extruderad polystyren, kan och bör ha upphört senast vid årsskiftet 1990/91.

6.5.9 Hård skumplast, polyuretan

Användningen år 1986 uppskattas till ca 1 240 ton.

För framställning av produkter av hård skumplast av polyuretan används CFC 11. Huvuddelen av produkterna används för isolering i bl. a. väggpaneler, garageportar, ytterdörrar, husvagnar, mjölktankar, kyldiskar, fjärrvärmerör och kylskåp m. m. Återstoden används för konstruktionsdetaljer i bilinredningar m. m. Endast ca 10% av använd CFC avgår vid tillverkningen. Resten kan förväntas successivt avgå ur produkterna under en lång följd av år.

En avveckling av CFC-användningen vid tillverkning av hård skumplast framställd av polyuretan innebär särskilda svårigheter när det gäller sådana produkter där polyuretan – som ett delmoment i tillverkningen av en produkt – skummas direkt på olika andra material. Skumningen medför möjligheter att integrera ledningar, minska plåttjocklekar, få produkterna täta m. m. Detta förfarande utnyttjas vid framställning av många slags produkter som kyl- och frysskåp, varmvattenberedare och fjärrvärmerör. Likaså innebär en avveckling särskilda svårigheter för bilindustrin när det gäller vissa delar eller konstruktionselement i bilarna. Sådana konstruktionselement är ofta – i sig eller som en del i ett annat element – av betydelse från säkerhetssynpunkt.

Utveckling av alternativ till användning av CFC pågår.

Min bedömning är att användningen av CFC i produkter av hård skumplast, framställda av polyuretan, helt kan och bör ha upphört senast vid årsskiftet 1994/95. För användningsområden utom dem där särskilda svårigheter föreligger enligt vad jag tidigare har anfört, nämligen inom bilindustrin och för särskilda isoleringsändamål, kan och bör användningen av CFC ha upphört senast vid årsskiftet 1990/91.

För att minska utsläppen av CFC till atmosfären bör vidare klarläggas möjligheterna att destruera CFC i samband med bl. a. skrotning av kylskåp med CFC-haltigt isoleringsmaterial. Jag avser därför föreslå regeringen att ge naturvårdsverket i uppdrag att dels genomföra fortsatta förbränningsförsök för att bedöma eventuella korrosionsrisker samt yttre och inre miljörisker, dels i nära samarbete med Sveriges industriförbund, Svenska kommunförbundet samt berörda branschorgan och företag utreda kostna-

der och lämpliga administrativa former för insamling och fragmentering. I detta sammanhang bör även klargöras förutsättningarna för omhändertagande av CFC-haltiga arbetsmedier vid skrotning av kyl- och frysskåp.

6.5.10 Arbetsmedier i kylanläggningar, värmepumpar m. m.

Användningen år 1986 uppskattas till ca 1 240 ton.

Kyl-, värme- och klimatanläggningar med CFC-föreningar som arbetsmedium har en vitt spridd användning från kylskåp och andra kylenheter i hushåll, butiker, industrier, isbanor, fordon m. m. till värmepumpar och luftkonditioneringsaggregat av varierande storlek. CFC 12 är den vanligast förekommande CFC-föreningen.

En betydande del av användningen sker i samband med service och reparation av befintliga anläggningar. Valet av arbetsmedium är nära kopplat till anläggningens konstruktion och dimensionering när det gäller kompressorer, ventiler, rörledningar m. m. Det kan därför vara svårt att byta arbetsmedium i befintliga anläggningar.

Utvecklingsarbete pågår när det gäller att finna alternativ till användningen av CFC 12.

Min bedömning är att användningen av CFC som arbetsmedium i nya installationer av kyl-, värme- och klimatanläggningar kan och bör ha upphört senast vid årsskiftet 1994/95. Efter denna tidpunkt bör det endast återstå en mycket begränsad och successivt minskande användning av CFC vid service och reparation av befintliga anläggningar.

Jag anser vidare att CFC-användningen inom detta område kan och bör ha minskat med minst 25 % till ca 900 ton vid årsskiftet 1990/91 och med ytterligare minst 25 % till ca 600 ton till årsskiftet 1992/93. Dessa minskningar bör kunna åstadkommas genom dels övergång till andra arbetsmedier i vissa befintliga och – framför allt – nya anläggningar, dels övergång till indirekta kylsystem som kräver en mindre mängd arbetsmedium, dels tätningar av läckage, dels bättre konstruktioner, underhåll och skötsel och dels omhändertagande av arbetsmedium vid service, reparation och eventuellt även skrotning i enlighet med vad jag tidigare anført.

Inom naturvårdsverket utarbetas för närvarande förslag till föreskrifter och råd för att åstadkomma angivna användnings- och utsläppsminskningar. Arbetet sker i nära samarbete med berörda branschorgan och innefattar frågan om krav på särskild behörighet för den som installerar och reparerar kyl- och värmepumpsanläggningar.

6.5.11 Haloner

Användningen år 1986 uppskattas till ca 200 ton.

Ozonskiktetsnedbrytande haloner används för närvarande i begränsad utsträckning, främst som brandsläckningsmedel i vissa fasta anläggningar och portabla brandsläckare. Användningen av sådana haloner och förutsättningarna för att övergå till andra brandsläckningsmedel utreds för närvarande genom naturvårdsverket i samarbete med Svenska brandskyddsföreningen. Inom kort kommer dessutom en gemensam nordisk

utredning att påbörjas med syfte att utarbeta förslag till olika avvecklingsåtgärder.

Min bedömning är att användningen av halon 1211, 1301 och 2402 bör upphöra så snart som möjligt. En snabb avveckling är synnerligen angelägen med hänsyn till dessa ämnens stora ozonedbrytande effekt. Jag avser ta ställning till frågan när en sådan avveckling kan och bör vara genomförd senast vid den översyn av avvecklingsplanen som skall ske inom två år.

6.6 Kostnader och resursbehov

De ekonomiska konsekvenserna för olika företag och användare i samband med den nu föreslagna avvecklingsplanen kan för närvarande inte preciseras. Detta framgår såväl av naturvårdsverkets som industriförbundets rapporter, förslag och yttranden. Inte heller har det varit möjligt att få fram sådana mer preciserade och fullständiga uppgifter vid de överläggningar jag har haft med industriförbundet, olika branschorgan och vissa stora användare. Jag vill dock understryka att de utvecklingskostnader som det här blir fråga om inte från industrins eller användarnas sida har framhållits som något hinder mot den planerade avvecklingen.

Jag vill vidare framhålla att avvecklingsplanen har gjorts med beaktande av bl. a. möjligheterna till alternativ produktion och alternativa produkter inom resp. användningsområde. För de användningsområden där utvecklings- och omställningsproblemen är störst är därför avvecklingstiden också längst, i vissa fall upp till sju år. Härigenom möjliggörs en successiv omställning i planerade steg för resp. företag och användare.

I detta sammanhang är det också av stor betydelse att programmet för den planerade avvecklingen är så konkret som möjligt och att avvecklingstidpunkter anges. Härigenom skapas förutsättningar för att berörda företag skall kunna göra en rationell och långsiktig ekonomisk planering av utvecklingsarbete, investeringar m. m.

I ett internationellt perspektiv bör på längre sikt den teknik- och produktutveckling som nu inleds kunna bli till stor fördel för svensk industri.

För att underlätta omställningsarbetet bör frisläppandet av investeringsfonder för miljöåtgärder kunna bli av stor betydelse. Likaså bör de olika former för statligt stöd som administreras av främst styrelsen för teknisk utveckling och naturvårdsverket kunna utnyttjas för teknisk utveckling och forskning i detta sammanhang.

Mot denna bakgrund bedömer jag att avvecklingsplanen kommer att kunna genomföras inom ramen för acceptabla kostnader för svenskt näringsliv och svensk industri, liksom för det svenska samhället i stort.

En fortsatt nedbrytning av ozonskiktet skulle innebära radikalt försämrade förutsättningar för biologisk produktion och för mänskligt liv. De begränsade kostnader för förebyggande åtgärder som nu uppstår för industrin och samhället måste ses i relation till de långt större umbäranden och kostnader som senare skulle uppkomma om nedbrytningen av ozonskiktet skulle tillåtas fortgå.

Arbetet vid olika berörda myndigheter för att genomföra den föreslagna avvecklingsplanen bör i princip kunna utföras inom ramen för dessa myndigheters ordinarie resurser.

Som framgår av vad jag tidigare har anfört bör naturvårdsverket och kemikalieinspektionen ges i uppdrag att genomföra vissa utredningsarbeten, viss rådgivnings- och informationsverksamhet samt viss försöksverksamhet av engångskaraktär under det kommande budgetåret. För att så effektivt och snabbt som möjligt få till stånd och genomföra denna verksamhet bör särskilda medel till ett sammanlagt belopp av 2,9 milj.kr. för budgetåret 1988/89 ställas till dessa myndigheters förfogande. Jag återkommer till detta vid min behandling av anslagsfrågorna.

Mina förslag i korthet:

- Från en miljöskadeförsäkring skall skadelidande i vissa fall få ersättning för miljöskador.
- Bidrag till försäkringen skall betalas av dem som utövar miljöfarlig verksamhet.
- Den som har utövat miljöfarlig verksamhet är skyldig att vidta återställningsåtgärder även sedan verksamheten har upphört.
- Naturvårdsverket får besluta om bidrag till återställning i vissa fall när något ansvar inte kan krävas ut enligt ML.

7.1 Utgångspunkter

Den tekniska och industriella utvecklingen i Sverige under det senaste århundradet bildar grunden för vårt nuvarande välstånd, men denna utveckling har också haft negativa sidor. Bl. a. finns det risk för skador på liv eller hälsa eller den omgivande miljön samt den ekologiska balansen i naturen till följd av kemiska ämnen eller substanser som sprids som föroreningar från miljöfarlig verksamhet. Sådana miljöproblem kräver åtgärder från samhällets sida. Omfattande åtgärder har, när det gäller att förebygga skador, vidtagits inom ramen för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet enligt ML. Ett viktigt led i det förebyggande miljöarbetet utgörs vidare av lagen (1985:426) om kemiska produkter som har till syfte att förebygga att skador på människors hälsa eller i miljön förorsakas av kemiska ämnens inneboende egenskaper. Sådana förebyggande åtgärder är nödvändiga för att skydda hälsa och miljö. Om en miljöskada likväl uppkommer, bör åtgärder vidtas för att återställa det som har skadats och bereda de skadelidande skäligen ekonomisk gottgörelse för förluster och lidande.

Enligt 5 § ML gäller bl. a. att den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått som skäligen kan fordras för att avhjälpa olägenheter. Detta innebär att utövaren av en miljöfarlig verksamhet i princip är skyldig att vidta skäligen återställningsåtgärder för att minska eller eliminera inträffade skador på ett mark- eller vattenområde. Krav på sådana åtgärder kan framställas av det allmänna samt – med vissa begränsningar – även av enskilda sakägare. När det gäller att verkligen få återställningsåtgärder vidtagna kan det dock uppstå svårigheter att finna någon ansvarig som kan fås att bekosta eller genomföra åtgärden. Det kan exempelvis hända att det inte går att klargöra varifrån miljöskadan härrör eller att den som är skyldig att vidta åtgärden saknar tillgångar att ersätta kostnaderna. När fråga är om direkta saneringsåtgärder för att minska risken för skador på miljön till följd av t. ex. en deponering eller annat utsläpp av skadliga ämnen, kan också i många fall ingripanden på grund av den akuta skaderisken behöva

ske så snabbt att ansvarsförhållandena inte hinner klaras ut i förväg. När kostnaderna har förskötterats av allmänna medel, visar erfarenheten att samhällets möjligheter att i efterhand få ersättning för kostnaderna för den nödvändiga saneringen i vissa fall är små. De förhållanden som kom i dagen i samband med den s. k. ET Kemi-affären är exempel på detta. Saneringen där har kommit att kosta samhället stora summor.

Gällande regler om ersättning för skador till följd av miljöfarlig verksamhet finns i miljöskadelagen (1986:225) som trädde i kraft den 1 juli 1986.

Miljöskadelagen är tillämplig när verksamhet på en fastighet orsakar skador i omgivningen genom olika former av vatten-, mark- och luftföroreningar, buller, skakningar eller andra liknande störningar. Lagen innebär att den som bedriver miljöfarlig verksamhet på en fastighet har fått ett ökat ansvar för skador som verksamheten medför. En utgångspunkt är att den som på en fastighet bedriver verksamhet som orsakar skador i omgivningen skall ersätta dessa även om han inte har orsakat skadan avsiktligt eller genom vårdslöshet (s. k. strikt ansvar). Detta strikta ansvar gäller även vid helt tillfälliga störningar, t. ex. enstaka gasutsläpp i luften. Dock görs i lagen vissa undantag för störningar som är av så vanligt slag att de rimligen måste tålas. Miljöskadelagen innehåller också särskilda regler om ersättning för vissa typer av skador som kan uppstå vid grävnings- och sprängningsarbeten.

Rätten till ersättning enligt miljöskadelagen omfattar person- och sakskador. Lagen ger också rätt till ersättning för rena förmögenhetsskador som inte är bagatellartade.

Skadeståndsansvaret enligt miljöskadelagen skall i första hand bäras av fastighetsägaren. Även nyttjanderättshavare eller andra som bedriver eller har bedrivit miljöfarlig verksamhet på fastigheten kan bli ansvariga. Bostadshyresgäster har dock inte något strikt ansvar. Till kretsen av skadeståndsansvariga hör också de som i egen näringsverksamhet utför ett miljöfarligt arbete på en fastighet, s. k. entreprenörer.

Erfarenheterna av miljöskadefrågor visar att det är svårt att med full säkerhet fastställa att en viss miljöskada har orsakats av en viss störning. I miljöskadelagen har därför kravet på bevisning när det gäller sambandet mellan en störning och en skada lagts på en sådan nivå att det enligt lagen räcker att det föreligger "övervägande sannolikhet" för ett sådant samband. Härigenom ökas möjligheterna för en skadelidande att få ersättning för en skada. Tvister om ersättning prövas av tingsrätt. Avser ersättningen skada på fastighet eller dylikt skall tvisten dock prövas av fastighetsdomstol, som i samband därmed också får pröva andra anspråk om det är lämpligt.

Även om skadeståndsreglerna vid miljöskador har förbättrats genom miljöskadelagen, kan de visa sig otillräckliga som medel att lämna ersättning åt den som drabbas av en sådan skada exempelvis därför att det inte kan klargöras varifrån en skadlig förorening härrör. När en skada uppkommer först så småningom eller visar sig först senare – framför allt vid föroreningar av olika slag – finns det vidare risk för att skadeståndsanspråket kan vara preskriberat. Dessutom får man räkna med att en enskild skadeståndsskyldig i många fall varken har medel att betala skadorna eller

något försäkringsskydd mot dessa. Det kan nämnas att gängse ansvarsförsäkringar för närvarande ger ett knapphändigt skydd vid miljöskador.

Miljöskadefondutredningens förslag innebär att det när den skadelidande i sådana fall som nu har nämnts inte kan få ersättning av någon som är ansvarig för skadan ändå skapas möjligheter för den skadelidande att få ersättning för person- eller saksador. Förslaget innebär också att det skapas möjligheter att finansiera återställnings- eller saneringsåtgärder som är angelägna från miljöskyddssynpunkt. Finansieringen av de ersättningar som enligt utredningens förslag skall betalas föreslås ske genom att en särskild miljöskadefond inrättas. Utredningens förslag är att fonden byggs upp och försörjs finansiellt genom ett avgiftssystem. Vissa företag som bedriver miljöfarlig verksamhet föreslås bli skyldiga att betala avgifter på särskilt miljöfarliga utsläpp. En särskild miljöskadenämnd skall enligt utredningens förslag pröva frågor om utbetalning från fonden av ersättning till enskilda. Återställnings- och saneringsåtgärder bör enligt utredningen beslutas av regeringen på framställning av statens naturvårdsverk.

Remissinstanserna har i allmänhet inte haft något att invända mot att det införs möjligheter att få ersättning för sådana miljöskador för vilka rätt till ersättning föreligger enligt miljöskadelagen men där ersättning inte kan erhållas av någon som är ansvarig för skadan. De flesta remissinstanser instämmer också i att det finns ett behov av att återställnings- och saneringsåtgärder kan vidtas. Flera påpekar dock det angelägna i att noggranna utredningar sker innan återställningsarbetet i ett enskilt fall sätts i gång.

Utredningens förslag när det gäller en miljöskadefond och finansieringen av fondens verksamhet har mött åtskillig kritik. De som är kritiska anser i allmänhet att åtgärder för återställning och sanering bör finansieras genom att de medel som behövs tillförs över statsbudgeten. När det gäller ersättning till skadelidande anser åtskilliga remissinstanser att en försäkringslösning bör övervägas närmare.

För egen del anser jag det angeläget att skyddet mot miljöskador förstärks. I likhet med flera remissinstanser anser jag därför att det för återställnings- och saneringsåtgärder, för vissa gamla skador där ett personligt ansvar inte kan krävas ut och där behovet av skyndsamma insatser är stort för att förhindra svåra miljökonsekvenser, bör finnas möjlighet att finansiera sådana insatser över statsbudgeten.

Frågan om ersättning till skadelidande när ersättning inte kan erhållas av någon som är ansvarig för skadan har kommit i ett något annorlunda läge nu jämfört med när utredningen lämnade sitt betänkande. Numera föreligger ett av Industriförbundet utarbetat förslag till miljöskadeförsäkring, vilket har tagits emot positivt av försäkringsbranschen och företrädare för dem som bedriver miljöfarliga verksamheter. Många remissinstanser har förordat en sådan försäkring framför en fondlösning. Enligt min mening kan de skyddsintressen som bör beaktas tillgodoses lika väl i en försäkringslösning som i en fondlösning. För försäkringslösningen talar att den blir enklare att administrera och finansiera. Jag anser därför att en försäkringslösning i den föreslagna formen bör väljas. Om denna lösning inte utfaller väl, får en försäkringslösning av ett mera traditionellt slag eller en fondlösning övervägas.

Vad jag nyss har anfört innebär att en miljöskadefond inte bör inrättas. I det följande förordar jag i stället att de syften som låg bakom fondförslaget skall tillgodoses på andra sätt.

Det är också viktigt att ansvarsfrågorna när det gäller miljöskador blir klarlagda. I detta avseende är ML något otydlig. Jag avser här ansvaret för återställningsåtgärder efter det att en miljöfarlig verksamhet har upphört. Enligt min mening bör lagen förtydligas på denna punkt.

I detta sammanhang vill jag också ta upp en annan fråga. Det gäller oljeskador, som har inträffat till följd av verksamhet till sjöss vid anläggningar för utvinning av olja, utanför Sveriges territorialhav. Det finns inte någon internationell reglering av detta slags skador. Frågan om en sådan internationell överenskommelse har behandlats i skilda sammanhang, senast inom ramen för Helsingforskommissionens (HELCOM) verksamhet. Där har på svenskt initiativ satts i gång ett arbete på att få till stånd en internationell överenskommelse på området.

En annan fråga gäller skador som i samband med sjötransport av olja har orsakats av okända skadevällare. Frågan har senast behandlats av riksdagen i betänkandet LU 1986/87:24. Riksdagen har där utgått från att regeringen nog överväger vilka möjligheter som står till buds att förbättra ersättningsmöjligheterna bl. a. i dessa fall och tar de initiativ som kan erfordras för att få till stånd en internationell reglering. Denna särskilda ersättningsfråga kräver ytterligare överväganden och något förslag läggs därför inte fram i detta sammanhang. Inom justitiedepartementet pågår dock arbete på en departementspromemoria i ämnet. Promemorian beräknas kunna läggas fram under innevarande vår.

7.2 Ersättning till skadelidande

Mitt förslag: En kollektiv försäkring, miljöskadeförsäkringen, skall skapas. Från försäkringen skall lämnas ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225), om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt den lagen men den som är ansvarig för skadan inte kan betala skadeståndet eller rätten att kräva ut skadeståndet är preskriberad eller det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Miljöskadefondutredningens förslag: Utredningen föreslår att ersättning till skadelidande i de fall som anges i mitt förslag betalas ur en miljöskadefond som finansieras med utsläppsrelaterade avgifter.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har lämnat förslaget till ersättning till skadelidande utan erinran när det gäller omfattningen av rätten till ersättning. Det bör dock nämnas att *fiskeristyrelsen* uppger att det från styrelsens verksamhetsområde finns flera exempel på föroreningskakador som drabbar enskilda fiskare, fiskerättsägare och fiskodlare. Oljeskador vid nätfiske i havet är inte ovanliga och kan innebära betydande förluster och olägenheter för enskilda fiskare. Det är mycket positivt att sådana

skadefall kan ersättas med fondens medel. Att helt utesluta all ersättningsrätt för verksamheter som är beroende av nöjaktig vattenkvalité – och då alldeles speciellt fisket – finner fiskeristyrelsen inte acceptabelt. Att vissa begränsningar är nödvändiga säger sig självt, men enligt styrelsens mening leder det angivna undantaget till att lagen riskerar att bli uddlös. Förslaget om att ersättning inte ska utgå till näringsidkare för skada som har drabbat hans näringsverksamhet, såvida ej särskilda skäl föreligger med hänsyn till verksamhetens och skadans omfattning och omständigheterna i övrigt, måste enligt fiskeristyrelsens bestämda uppfattning föras med klara motivuttalanden i lagens förarbeten så att ingen tveksamhet skall råda om att fiskodlare och yrkesfiskare har rätt till ersättning vid skada på vattenområde där de bedriver sin yrkesverksamhet.

Enligt *försäkringsinspektionens* mening bör i första hand en försäkringslösning prövas innan man bygger upp en statlig organisation för hanteringen av skadeståndsärenden på miljöområdet. För att miljöskadeskyddet skall bli effektivt, är det nödvändigt att införa en obligatorisk försäkring, där varje företag som bedriver miljöfarlig verksamhet – oavsett verksamhetens omfattning – ansluts till försäkringen. Inspektionen förordar att överläggningar tas upp med försäkringsbranschen för att åstadkomma en ändamålsenlig försäkring. Försäkringsinspektionens uppfattning att en försäkringsform bör övervägas för framtida skadefall delas i huvudsak av *statens industriverk, statskontoret, koncessionsnämnden för miljöskydd, Vattenfall, länsstyrelsen i Värmlands län, Sveriges industriförbund, Försäkringsjuridiska föreningen och Miljöcentrum.*

Skälen för mitt förslag: I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser anser jag att den som har drabbats av en sådan miljöskada som avses i miljöskadelagen bör ha möjlighet att få ersättning för skadan även i sådana fall då ersättningen inte kan erhållas av någon som är ansvarig för skadan.

Utredningen föreslår att ersättningen i sådana fall skulle betalas från en fond, miljöskadefonden. I en bilaga till utredningens betänkande finns ett förslag till en försäkringslösning som ett alternativ till en fondlösning (se betänkandet s. 301 f.). Ett avgörande skäl för utredningen att inte föreslå en sådan försäkringslösning var att den närmare utformningen av försäkringen inte var färdig när utredningen avslutades. Bl. a. fanns det inte något åtagande från någon försäkringsgivare att svara för de förpliktelser som försäkringen föreslogs innehålla. Efter remisstidens utgång har det från Industriförbundet till miljö- och energidepartementet kommit in ytterligare ett förslag till en sådan försäkringslösning. Försäkringsbolagen Trygg-Hansa och Skandia har gjort ett åtagande att fullgöra försäkringsgivarens förpliktelser enligt det förslaget. Det framgår dessutom att man från industrins sida är införstådd med att de som bedriver miljöfarlig verksamhet i princip skall vara obligatoriskt anslutna till försäkringen och bidra till finansieringen av denna.

Sedan det numera föreligger ett färdigt förslag till försäkringslösning som ger skadelidande i princip samma skydd som den av utredningen föreslagna miljöskadefonden skulle ha gett samt försäkringslösningen ger fördelar framför fondlösningen främst när det gäller finansiering, skadereglering och administration, anser jag att försäkringslösningen bör väljas.

Den föreslagna miljöskadeförsäkringen är en kollektiv försäkring. Den innehåller dels ett åtagande att utge ersättning för personskador vid miljöskada, dels ett åtagande att utge ersättning för sakskador vid miljöskada. De åtaganden som har presenterats av försäkringsbolagen Trygg-Hansa och Skandia har följande innehåll:

1 Personskada

§ 1

Ersättning enligt detta åtagande utgår för sådan i Sverige inträffad personskada som avses i miljöskadelagen (SFS 1986:225).

§ 2

Om någon på grund av lag eller avtal är ansvarig för skadan åligger det den skadelidande att utkräva ersättningen av denne. Endast om det kan göras sannolikt att ersättningen inte kan utfås av den ansvarige betalas ersättning enligt detta åtagande.

§ 3

Skadan ersätts ej om den har orsakats

- av motorfordons-, järnvägs- eller flygtrafik eller sjöfart, eller
 - i samband med den skadades förvärvsarbete, eller
 - genom luft- eller vattenförorening som är allmänt förekommande och som ej har sin orsak i en lokal miljöpåverkan.
- Skada ersätts ej heller om den skadade till följd av skadan ej har
- sjukskrivits med minst halv arbetsförmåga under längre tid än 14 dagar, eller
 - i annat fall tillfogats motsvarande nedsättning av kroppsfunktionerna under längre tid än 14 dagar, eller
 - tillfogats stadigvarande men som ej är utan betydelse, eller
 - om den skadade har avlidit.

Utan hinder av första stycket utgår skälig ersättning för kostnader och inkomstförlust i samband med behandling av skada i den mån kostnaderna och inkomstförlusterna sammanlagt överstiger 500 kronor efter avräkning enligt 4.6.

§ 4

Ersättning för skada bestäms enligt 5 kap. skadeståndslagen (1972:207) i den mån ej annat föreskrivs i det följande.

4.1

Ersättning för sveda och värk och för lyte eller annat stadigvarande men utgår som engångsbelopp och beräknas enligt tabeller som fogas till detta åtagande (bilagorna 1 och 2 – ej med här).

4.2

Ersättning utgår för olägenheter i övrigt som avses i 5 kap 1 § första stycket 3 skadeståndslagen, om den skadade trots att han har invalidiserats på grund av skadan kan återgå i arbete och

- den medicinska invaliditetsgraden uppgår till högst 15 %, eller
- den skadade begär att få ersättning för olägenheter i övrigt i stället för ersättning för framtida inkomstförlust enligt 4.4.

Ersättning för olägenheter i övrigt utgår som förhöjning av ersättningen för lyte eller annat stadigvarande men enligt vad som anges i följande uppställning

Medicinsk invaliditetsgrad	Förhöjning av ersättningen för lyte eller annat men
– Högst 10%	Högst 1/2 ersättningsbelopp vid tillämplig invaliditetsgrad
– Högst 20%	Högst 1 ersättningsbelopp vid tillämplig invaliditetsgrad
– Högst 30%	Högst 1 1/2 ersättningsbelopp vid tillämplig invaliditetsgrad
– Över 30%	Högst 1 1/2 ersättningsbelopp vid invaliditetsgraden

4.3

Ersättning för framtida kostnader ingår i ersättningen för lyte eller annat stadigvarande men enligt 4.1 eller i ersättningen för olägenheter i övrigt enligt 4.2. Kan större framtida kostnader väntas uppkomma, lämnas dock särskild ersättning i form av livränta.

4.4

Ersättning utgår för framtida inkomstförlust, om den skadade har invalidiserats på grund av skadan och den medicinska invaliditetsgraden överstiger 15%. Kan den skadade återgå i arbete utgår ersättningen dock i stället i form av ersättning för olägenheter i övrigt enligt 4.2, om den skadade begär det.

Ersättning för framtida inkomstförlust fastställs i form av

- livränta, om ersättningen är av väsentlig betydelse för den skadades försörjning och särskilda skäl inte talar mot livränta,
- engångsbelopp, om den årliga inkomstförlusten kan antagas komma att understiga 10%,
- livränta eller engångsbelopp i övriga fall enligt den skadades egen begäran.

4.5

Livränta värdesäkras enligt lagen (1973:213) om ändring av skadeståndslivräntor.

4.6

Vid bestämmande av ersättning med anledning av personskada avräknas, förutom skadestånd, annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan och som inte har avräknats redan med stöd av 5 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207). Avräkning sker dock ej i den mån ersättningsen motsvarar ett sparande på den skadelidandes sida.

4.7

Ersättning utgår inte för förlust som kan uppstå om skadeutredning eller utbetalning av ersättning fördröjs på grund av krig, krigsliknande händelser, inbördeskrig, revolution eller uppror eller på grund av myndighetsåtgärd, strejk, lockout, blockad eller annan liknande händelse.

§ 5

Ersättningen enligt detta åtagande utges av försäkringsgivaren och får i sin helhet återkrävas av den som enligt miljöskadelagen eller på annan grund är ansvarig för skadan.

§ 6

Ansvaret för skada enligt detta åtagande är begränsat till 3 milj. kr. för varje skadad person, inräknat värdet för livränta kapitaliserad enligt försäkringsmässiga grunder. För skador som anmäls till försäkringsgivaren

under ett och samma försäkringsår är ansvaret begränsat till 150 milj. kr. vare sig skadan eller skadorna utgör person- eller sakskada. För skador som beror av samma slags skadlig inverkan eller störning (serieskada) är ansvaret dessutom begränsat till 100 milj. kr. oavsett under vilket försäkringsår de anmäls. Sådana skador skall hänföras till det försäkringsår då den första skadan anmäldes.

§ 7

Förslår belopp som anges i § 6 inte till gottgörelse åt dem som har rätt till ersättning ur beloppen, nedsätts deras ersättningar med samma kvotdel för var och en. Kan befaras att sådan nedsättning blir nödvändig, kan den nämnd som avses i § 10 bestämma att ersättningen tills vidare skall utgå endast med viss kvotdel.

§ 8

Ansvaret enligt detta åtagande skall täckas av en kollektiv försäkring. Anmälan om skada skall göras till försäkringsgivaren som utger ersättning- en.

§ 9

Den som vill kräva ersättning för skada enligt detta åtagande får ej anmäla skadan eller framställa krav om ersättning sedan mer än tre år förflutit från det att skadan inträffat. Skada anses ha inträffat då den som led skada först blev medveten om att skada uppkommit eller att omedelbar risk för skada förelåg.

Om detta ersättningsåtagande skulle upphöra att gälla får skada som skall anses ha inträffat under försäkringstiden ej heller anmälas eller krav framställas sedan mer än tre år förflutit från den tidpunkt då åtagandet upphörde. Sådan skada som enligt § 6 ej skall anses utgöra serieskada skall hänföras till det sista försäkringsåret.

§ 10

Principiella eller tvistiga skadeersättningsfall skall på begäran av den skadelidande, försäkringsgivaren eller försäkringstagaren underställas en särskilt tillsatt nämnd för utlåtande.

Nämnden består av 6 ledamöter. Regeringen utser ordförande samt 2 andra ledamöter, av vilka en företräder medicinsk sakkunskap och en representerar de skadelidandes intresse. Försäkringsgivaren utser 1 ledamot. Övriga 2 ledamöter skall företräda dem som betalar bidrag till miljöskadeförsäkringen. Ordföranden har utslagsröst.

Arbetsordningen för skadenämnden fastställs av regeringen efter förslag av försäkringstagaren i samråd med försäkringsgivaren.

§ 11

Twist mellan försäkringsgivaren och skadelidande avgörs av skiljemän enligt lagen (1982:145) om skiljemän. Om någon av de av parterna utsedda skiljemännen så begär, utses den tredje skiljemannen av regeringen.

Om en skiljeman så begär skall skiljenämnden till sig kalla en i medicinska frågor sakkunnig och bereda denne tillfälle att yttra sig.

Skiljemannaförhandlingarna skall om inte särskilda skäl föreligger grundas på skriftlig dokumentation.

Om skadelidande haft skälig anledning att få tvisten prövad svarar försäkringsgivaren för ersättningen till skiljemännen.

§ 12

Avgörande av skiljemän enligt § 10 får påkallas endast om skadenämnden dessförinnan har avgett utlåtande i ersättningsärendet enligt § 9. Önskar någondera parten åberopa nya omständigheter eller ny utredning som inte prövats av försäkringsgivaren eller skadenämnden skall ärendet remitteras till skadenämnden för förnyat yttrande.

Den skadelidande får inte begära utlåtande av skadenämnden senare än ett år från det att han fick del av försäkringsgivarens besked med anledning av hans ersättningskrav.

Den skadelidande får inte påkalla avgörande av skiljemän senare än sex månader från det att han fick del av försäkringsgivarens slutliga besked i ersättningsärendet med anledning av skadenämndens utlåtande.

§ 13

Detta åtagande träder i kraft den 1 juli 1989.

2 Sakskada**§ 1**

Ersättning enligt detta åtagande utgår för sådan i Sverige inträffad sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225) för vilken fysisk person skulle ha ägt rätt till skadestånd enligt samma lag när skadevällaren är insolvent och inte kan förmås att utan dröjsmål betala skadan, när skadevällaren ej kan identifieras eller när rätten till ersättning enligt miljöskadelagen skulle ha varit preskriberad.

Ersättning utgår dock inte till näringsidkare för skada som drabbat hans näringsverksamhet, såvida det ej är fråga om mindre enskild företagare för vilken skadan får särskilt svåra ekonomiska följder.

§ 2

Om någon på grund av lag eller avtal är ansvarig för skadan åligger det den skadlidande att utkräva ersättningen av denne. Endast om det kan göras sannolikt att ersättningen inte kan utfås av den ansvarige betalas ersättning enligt detta åtagande.

§ 3

Ersättning utgår ej för skada som orsakats

- genom ändring av grundvattennivån, som drabbat annan än ägare av en- eller tvåfamiljshus
- av motorfordons- järnvägs- eller flygtrafik eller sjöfart eller
- av förorening av grund- eller ytvatten genom jordbruksverksamhet eller
- genom luft- eller annan vattenförorening som är allmänt förekommande och som ej har sin orsak i en lokal miljöpåverkan.

Rätt till inlösen enligt § 11 i miljöskadelagen föreligger ej.

§ 4

Ersättning för skada enligt detta åtagande lämnas med avdrag för ett belopp om 1000 kr. vid skada på lös egendom och 5000 kr. vid skada på fast egendom.

§ 5

Ersättningen enligt detta åtagande utges av försäkringsgivaren och får i sin helhet återkrävas av den som enligt miljöskadelagen eller på annan grund är ansvarig för skadan.

§ 6

Ansvar enligt detta åtagande är för varje skada begränsat till 50 milj. kr. Skada skall hänföras till det försäkringsår då anmälan om därom först gjordes. För skador som skall hänföras till ett och samma försäkringsår är ansvaret begränsat till 150 milj. kr. vare sig skada avser person- eller sakskada. (Total begränsning avseende åtagande att utge ersättning för miljöskada för personskada och sakskada.)

För skador som orsakats av samma slags skadlig inverkan eller störning är ansvaret, oavsett var de uppkommer eller under vilket år de anmäls, dessutom begränsat till 50 milj. kr. Sådana skador skall hänföras till den tidpunkt då den första skadan anmäldes till försäkringsgivaren.

§ 7

Förslår belopp som anges i § 6 inte till gottgörelse åt dem som har rätt till ersättning ur beloppen, nedsätts deras ersättningar med samma kvotdel för var och en. Kan befaras att sådan nedsättning blir nödvändig, kan den nämnd som avses i § 9 bestämma att ersättningen tills vidare skall utgå endast med viss kvotdel.

§ 8

Den som vill kräva ersättning för skada enligt detta åtagande får ej anmäla skadan eller framställa krav om ersättning sedan mer än tre år förflutit från det att skadan inträffat. Skada anses ha inträffat då den som led skada först blev medveten om att skada uppkommit eller att omedelbar risk för skada förelåg.

Om detta ersättningsåtagande skulle upphöra att gälla får skada som skall anses ha inträffat under försäkringstiden ej heller anmälas eller krav framställas sedan mer än tre år förflutit från den tidpunkt då åtagandet upphörde. Sådan skada som enligt § 6 ej skall anses utgöra serieskada skall hänföras till det sista försäkringsåret.

Ansvar enligt detta åtagande skall täckas av en kollektiv försäkring. Anmälan om skada skall göras till försäkringsgivaren som utger ersättningen.

§ 9

Principiella eller tvistiga skad ersättningsfall skall på begäran av den skadelidande, försäkringsgivaren eller försäkringstagaren underställas en särskilt tillsatt nämnd för utlåtande.

Nämnden består av 6 ledamöter. Regeringen utser ordförande samt 2 andra ledamöter, varav en representerar de skadelidandes intresse. Försäkringsgivaren utser 1 ledamot. Övriga 2 ledamöter skall företräda dem som betalar bidrag till miljöskadeförsäkringen. Ordföranden har utslagsröst.

Arbetsordningen för skadenämnden fastställs av regeringen efter förslag av försäkringstagaren i samråd med försäkringsgivaren.

§ 10

Tvist mellan försäkringsgivaren och skadelidande avgörs av skiljemän enligt lagen (1982:145) om skiljemän. Om någon av de av parterna utsedda skiljemännen så begär, utses den tredje skiljemannen av regeringen.

Skiljemannaförhandlingarna skall om inte särskilda skäl föreligger grundas på skriftlig dokumentation.

Om skadelidande haft skälig anledning att få tvisten prövad svarar försäkringsgivaren för ersättningen till skiljemännen.

§ 11

Avgörande av skiljemän enligt § 10 får påkallas endast om skadenämnden dessförinnan har avgett utlåtande i ersättningsärendet enligt § 9. Önskar någondera parten åberopa nya omständigheter eller ny utredning som inte prövats av försäkringsgivaren eller skadenämnden skall ärendet remitteras till skadenämnden för förnyat yttrande.

Den skadelidande får inte begära utlåtande av skadenämnden senare än ett år från det att han fick del av försäkringsgivarens besked med anledning av hans ersättningskrav.

Den skadelidande får inte påkalla avgörande av skiljemän senare än sex månader från det att han fick del av försäkringsgivarens slutliga besked i ersättningsärendet med anledning av skadenämndens utlåtande.

§ 12

Detta åtagande träder i kraft den 1 juli 1989. Skada vars orsak står att finna i miljöpåverkan eller annan störning som huvudsakligen är att hänföra till tid före den 1 juli 1989 ersätts ej.

Med utgångspunkt i det nu redovisade förslaget till försäkringslösning har det förekommit överläggningar mellan företrädare för regeringskansliet och berörda intressenter.

Sammanfattningsvis kan resultatet av dessa överläggningar sägas ge vid handen att det finns ett brett stöd för den föreslagna försäkringslösningen. Överläggningarna har resulterat i att ett konsortium skall bildas av försäkringsbolagen Skandia, Trygg-Hansa och eventuellt Folksam, Länsförsäkringar och Wasa samt att detta konsortium i egenskap av försäkringsgivare skall svara för de förpliktelser som miljöskadeförsäkringen innehåller.

Enligt min mening bör de villkor som den föreslagna försäkringen innehåller tills vidare kunna godtas med undantag för § 6 i de båda åtagandena. Det vore önskvärt om de maximala ersättningsnivåerna i de båda åtagandena kunde höjas något. Det vore vidare mest lämpligt om en tvistig fråga kunde föras till domstol från den föreslagna skadenämnden. Förhandlingar i dessa frågor pågår med det blivande försäkringskonsortiet.

För att statsmakterna skall kunna ha kontroll över utvecklingen av försäkringsvillkoren bör dessa godkännas av regeringen.

I lag bör dessutom anges de grundläggande förutsättningarna för en utbetalning av försäkringsersättning, nämligen att ersättning, på sätt som närmare anges i försäkringsvillkoren, skall utbetalas för person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen, om det finns rätt till skadestånd enligt den lagen men den skadelidande inte kan få ut skadeståndet av den som är ansvarig för skadan eller rätten att kräva ut skadeståndet är preskriberad eller det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Som jag har nämnt i avsnitt 7.1 kommer den av fiskeristyrelsen berörda frågan om oljeskador till sjöss att bli föremål för en särskild utredning i den mån det rör sig om transportskador.

Till frågan om skyldighet för den som bedriver miljöfarlig verksamhet att vara ansluten till försäkringssystemet återkommer jag när jag behandlar frågan om finansieringen av ersättningen till skadelidande vid miljöskada.

Mitt förslag: Den som bedriver miljöfarlig verksamhet skall vara skyldig att betala bidrag till miljöskadeförsäkringen. Bidragen betalas med belopp som skall godkännas av regeringen. Vid utebliven betalning får tillsynsmyndigheten meddela vitesföreläggande.

Miljöskadefondutredningens förslag: Utredningen föreslår ett system med *utsläppsrelaterade avgifter* samt att de medel som tillfaller staten i *miljöskyddsavgift* skall tillföras miljöskadefonden och användas för återställning och för ersättning till skadelidande.

Remissinstanserna: De som lämnat utredningens finansieringsförslag utan några allvarliga invändningar är riksgäldskontoret, kammarkollegiet, naturvårdsverket, kammarrätten i Jönköping och Landstingsförbundet. Ett utsläppsrelaterat avgiftssystem för föreslagna parametrar bör enligt *naturvårdsverket* kunna tillfredsställa rimliga rättssäkerhetskrav med det mät- och kontrollsystem som finns i dag. Det fortgår dessutom ett ständigt arbete med att ta fram förbättrade mätmeter och att kvalitetssäkra miljödata. På lite sikt bör det därför vara möjligt att avgiftsbelägga ytterligare utsläppsparametrar. Skilda rättvisaspekter har diskuterats i anslutning till det föreslagna finansieringssystemet. Det har bl. a. framhållits att det är oacceptabelt att dagens förorenare skall behöva vara med och betala för återställningsåtgärder till följd av miljöfarlig verksamhet i gången tid. Mot detta kan invändas att samhället på olika sätt tar på sig kostnaderna för den belastning på miljön som företagens utsläpp innebär. De utsläpp som sker kan därför sägas vara gratis för företagen. Mot den bakgrunden anser verket att invändningarna från rättsvisesynpunkt inte väger särskilt tungt när det gäller att komma till rätta med sådana allvarliga problem som fonden är tänkt att lösa.

I allmänhet har dock remissinstanserna ett flertal invändningar mot det föreslagna avgiftssystemet. *Riksskatteverket* påpekar att ingen del av intäkterna från avgiften återförs till dem som utövar den verksamhet som skall avgiftsbeläggas. Inte heller kan ett specificerat vederlag anses utgå för avgiften. Enligt verkets mening är den att anse som en punktskatt. *Fiskeristyrelsen* förordar en fast årlig avgift som utgår med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Oavsett vilken finansieringsform som man slutligt väljer får miljöavgifter inte ses som något slags "godkännande" från samhällets sida av fortsatta miljöskadliga utsläpp. Målet måste alltså vara att åstadkomma en kraftig minskning av dagens och framtidens utsläpp.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att avgiftssystemet bör omarbetas så att det verkligen återspeglar de miljöproblem som det är angeläget att lösa för att förhindra framtida miljöskada. I annat fall är miljövinsten så liten att den inte kan motivera det betydande merarbete som ett sådant avgiftssystem innebär för tillsynsmyndigheterna.

Från industripolitiska utgångspunkter ställer *statens industriverk* sig ytterst tveksamt till att generellt finansiera återställningsåtgärderna med

avgifter som belastar dagens verksamheter. En skattefinansiering på det sätt som tillämpas för kalkning mot försurning tillgodoser bättre kraven på rättvisa och konkurrensneutralitet. Liknande synpunkter framförs av *Vattenfall*, *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* och *Sveriges Kemiska industrikonator*.

Försäkringsinspektionen framhåller att införandet av ett avgiftssystem, i enlighet med utredningsförslaget, kommer att medföra en väsentlig belastning för vissa tillståndsprövade företag som dessa företag inte hade anledning att räkna med vid tillståndsprövningen. *Strålskyddsinstitutet* påpekar att det är olämpligt om själva instrumentet utsläppsrelaterad avgift används fel. Tyvärr är det precis vad som föreslås i utredningen. Avgifterna måste nämligen i utredningens fondmodell höjas om miljöskyddsarbetet lyckas väl och de totala utsläppen minskar. *Svea hovrätt* anser att fonden i åtskilliga fall kommer att tas i anspråk för skador som inte kan hänföras till någon av de parametrar som skall avgiftsbeläggas. Beträffande sådan verksamhet som redan har tillstånd till vissa utsläpp innebär avgiften en pålaga som inte kunde medräknas vid tillståndsprövningen och som alltså i efterhand ändrar förutsättningarna för tillståndet och värdet av det. Utredningen har inte redovisat hur detta låter sig förenas med krav på rättssäkerhet och skälighet. Härtill kan anmärkas att utredningen om en miljöskadefond har ett begränsat syfte och att frågan om användande av styrmedel i miljöpolitiken, däribland avgifter på miljöfarliga utsläpp, lämpligen bör avgöras i ett större sammanhang. Hovrätten vill understryka att det viktigaste sättet att åstadkomma en förbättrad miljö är att de villkor som uppställs för att få utöva viss verksamhet är ändamålsenligt utformade och att dessa villkor skärps om förhållandena påkallar det. *Svenska kommunförbundet* framhåller att miljöskadefondens medel är avsedda att användas för att återställa skador där den ansvarige inte kan spåras, där ansvaret inte kan klargöras eller där den ansvarige saknar ekonomiska möjligheter att fullgöra sina skyldigheter. För kommunernas del torde det relativt lätt gå att fastställa om skyldighet till återställningsåtgärder enligt miljöskyddslagen föreligger eller ej. Kommunerna får också antas ha sådana ekonomiska resurser att de kan fullgöra sina skyldigheter i fråga om återställnings- och saneringsåtgärder. Inte heller såvitt avser nyare skador finns det därför anledning att kommunerna bidrar till att finansiera en fond. Beträffande finansiering av återställning av äldre miljöskador anser förbundet att sådana åtgärder bör finansieras av staten i de fall där skadevällaren är okänd eller där den ansvarige kan spåras men är insolvent.

Utredningen har enligt *Sveriges industriförbund* med förslaget om en utsläppsavgift introducerat ett helt nytt instrument i miljöpolitiken. Frågan om utsläppsavgifter som komplement eller alternativ till de administrativa styrmedlen är av sådan grundläggande betydelse för miljöpolitiken att den bör behandlas i samband med en eventuell översyn av styrsystemet på miljöområdet i dess helhet och inte i samband med frågan om finansiering av vissa miljöåtgärder.

LRF anser det nödvändigt att en försäkringslösning kompletteras med ett i lag inskrivet krav på obligatorium. Förbundet gör bedömningen att tidigare exempel på obligatoriska ansvarighetsförsäkringar, t. ex. trafikför-

säkringen och mäklaransvarsförsäkringen, inte kan jämföras med den alternativt föreslagna försäkringslösningen. Den miljöskadeförsäkring som nu presenterats som alternativ till en statlig fond vad gäller ersättning till skadelidande skulle bli unik på så sätt att den endast skulle omfatta fall med okända eller där insolvens föreligger m. m. utan att också vara en vanlig ansvarighetsförsäkring. En obligatorisk försäkring framstår heller inte utan vidare som ett bättre alternativ än en statlig fond, när så många vitt skilda intressen och verksamheter skall inordnas i en och samma försäkringslösning. Förbundet biträder utredningens förslag till utsläppsrelaterade avgifter.

Folksam framhåller att det ringa intresset hos de möjliga skadevällarna att teckna försäkring är ett problem. Ett annat problem är att återförsäkringskapacitet inte kommer att finnas tillgänglig vid en mera omfattande utbredning av försäkringsformen. Enligt *Folksam* bör det vara möjligt att försöka lösa problemen genom att man på den svenska marknaden åstadkommer en försäkringspool för miljöriskerna, med alla berörda försäkringsbolag som medlemmar. För företag med miljöfarlig verksamhet enligt MF bör försäkringen vara obligatorisk. Att ett kontrollsystem är möjligt att bygga upp visar försäkringsförslaget i betänkandet. Förebild finns inom trafikförsäkringen där den gemensamma "fonden" för skador av okända eller oförsäkrade fordon är Trafikförsäkringsföreningen, vars verksamhet bärs upp av alla dem som har sina fordon försäkrade. Med lämpliga begränsningar borde ett liknande system kunna accepteras för miljöskadorna. Detta förutsätter dock att ett nära samarbete i dessa frågor etableras mellan försäkringsbolagen och att ett försäkringskollektiv för miljöansvarsförsäkringen på obligatorisk grund kan byggas upp inom rimlig tid.

Det förslag till försäkringsalternativ som diskuterats inom utredningen kan enligt LO vara en smidig lösning, men bör ändå avstyrkas. Om försäkringen görs frivillig riskerar avsatta resurser att bli otillräckliga. Den skisserade uppbyggnaden, med premieklasser bl. a. efter antal anställda, stimulerar knappast till att minska utsläppen. Risk finns sannolikt också för segdragna försäkringsprocesser. Försäkringsförslaget omfattar dessutom inte åtgärder för gamla miljöskador och utgör därmed inte ett godtagbart alternativ. Det är enligt LO viktigt att lagstiftaren uttalar att ett avgiftssystem med syfte att skydda den yttre miljön inte får medverka till ökad belastning i arbetsmiljön.

Skälen för mitt förslag: Utredningens förslag till ett avgiftssystem har bemötts med en betydande kritik från remissinstanserna. Ett grundläggande krav är att den som förorsakar en förorening skall ha det ekonomiska ansvaret för att föroreningen i miljön blir undanröjd. Det avgiftssystem som utredningen har föreslagit ligger i linje med denna princip. De invändningar som av remissinstanserna har framförts mot utredningens förslag har dock en sådan tyngd att det enligt min mening inte föreligger förutsättningar för att genomföra utredningens finansieringsförslag. Mitt ställningstagande i denna finansieringsfråga innebär emellertid inte att jag utesluter att utsläppsrelaterade avgifter kan komma i fråga i andra sammanhang som styrmedel.

När det gäller kostnader för återställningsåtgärder efter äldre skador är

de i en betydande omfattning av den karaktären att det ligger närmast till hands att se dem som kostnader som samhällsmedborgarna tillsammans bör svara för. Ett återställande av skadad miljö medför nytta såväl för den allmänna hälso- och miljövården som för enskilda. Nyttan kan bestå exempelvis i förbättrade sanitära förhållanden eller i ökade möjligheter till rekreation och friluftsliv. Skadorna har huvudsakligen uppstått vid en tid, då man på grund av otillräckliga kunskaper om utsläppens långsiktiga verkningar samt bristfällig teknik allmänt accepterade att kommunala och industriella utsläpp m. m. ledde till omfattande skador i miljön. Jag har därför funnit att skattemedel bör reserveras för återställnings- och saneringsåtgärder beträffande vissa äldre skador, som skulle leda till mycket svåra miljökonsekvenser om några åtgärder inte vidtogs. Jag redogör för mina överväganden i fråga om behovet och inriktningen av återställnings- och saneringsåtgärder i avsnitt 7.4.

Kostnader för sådana skador på miljön som drabbar enskilda skadelidande och som inte kan bli ersatta med tillämpning av miljöskadelagen bör däremot i princip betalas av dem som utövar miljöfarlig verksamhet. Jag har nyss redovisat remissinstansernas inställning. De argument som förts fram mot ett utsläppsrelaterat avgiftssystem i detta sammanhang är som jag nyss har nämnt i stor utsträckning värda att beakta. I stället bör de som bedriver miljöfarlig verksamhet gemensamt bidra till den miljöskadeförsäkring som jag har förordat i avsnitt 7.2.

Som påpekats av flera remissinstanser krävs att en miljöskadeförsäkring görs obligatorisk. Jag anser att det bör vara obligatoriskt för den som bedriver anmälnings- eller tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet att betala bidrag till miljöskadeförsäkringen. Föreskrifterna om anmälnings- och tillståndsplikt enligt ML har dock delvis ett annat syfte än att vara underlag för miljöskadeförsäkringen. Det bör därför för vissa verksamheter vara möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att bidra till försäkringen.

Flera remissinstanser med anknytning till kommunal verksamhet har redovisat en negativ attityd till en kommunal medverkan till finansiering av ersättningar till skadelidande. För egen del anser jag att kommuner som bedriver miljöfarlig verksamhet inte bör vara generellt befriade från skyldigheten att finansiera en miljöskadeförsäkring. Detsamma bör gälla annan miljöfarlig verksamhet i offentlig regi.

Det bör enligt min mening ankomma på försäkringsgivaren, dvs. konsortiet för miljöskadeförsäkring, att debitera den som är betalningsskyldig till miljöskadeförsäkringen. Om en betalningsanmaning inte ger resultat, bör konsortiet rapportera förhållandet till den myndighet som närmast svarar för tillsynen av den verksamhet som utövas av den som är betalningsskyldig. I enlighet med vad *lagrådet* har föreslagit bör tillsynsmyndigheten kunna meddela vitesföreläggande mot den försumlige, sedan han underlåtit att inom viss tid, 30 dagar, efterkomma en anmaning om betalning.

7.4.1 Bakgrund

I många delar av Sverige finns det miljöer som skadats av sådan mänsklig verksamhet som medfört en kontinuerlig och ofta djupgående inverkan på omgivningen. Skadorna på dessa miljöer behöver avhjälpas; miljöerna bör "återställas". En återställning av ett område behöver dock inte innebära att området försätts i samma skick som det hade under tidigare, opåverkade förhållanden.

Begreppet "skada" används i en delvis annan betydelse när återställningsåtgärder diskuteras än när uttrycket förekommer i skadeståndsrättsliga sammanhang. I det senare fallet åsyftas en ekonomisk skada som ger upphov till ersättningskrav, medan uttrycket ofta i mera allmänna beskrivningar av miljöproblem helt enkelt får beteckna en påverkan på miljön som inte är acceptabel men som inte nödvändigtvis har givit upphov till en ekonomisk skada för någon enskild. Däremot kan ofta en sådan påverkan innebära en risk för ekonomisk skada.

Inom ramen för miljöskadefondutredningens arbete har statens naturvårdsverk genomfört en kartläggning av de skadade miljöer i landet som bör bli föremål för återställningsåtgärder.

I en sammanfattande bedömning av vilka åtgärder som är mest angelägna och av kostnaderna för att genomföra dessa framhåller naturvårdsverket att det är nödvändigt att vidta åtgärder mot läckage av kvicksilver från fibersediment, läckage av PCB från sediment t. ex. utanför vissa cellulosa-industrier, tungmetallläckage från gruvavfall och läckage från förorenad mark vid impregneringsanläggningar samt att åtgärda vissa kommunala och andra avfallsupplag med utsläpp av motsvarande typer av ämnen.

Under år 1987 upptäcktes och debatterades fynd av föroreningar som förorsakats genom tidigare bedrivna *träimpregneringsverksamhet*. På regeringens uppdrag har naturvårdsverket gjort en kartläggning av var i landet sådan verksamhet förekommit. De instanser som fått miljöskadefondutredningens betänkande på remiss har också uppmanats att vidarebefordra vetskap om rester av sådan verksamhet.

Genom uppdraget till naturvårdsverket har avfallssituationen vad gäller träimpregneringsanläggningar i Sverige karterats. Sammanställningen som naturvårdsverket har gjort visar att sådan verksamhet i dag bedrivs på 187 platser i Sverige. Vid tre av dessa används enbart kreosot, vid 23 enbart oljeimpregneringsmedel, vid 151 arsenikimpregneringsmedel (CCA) och vid resterande 10 någon kombination av dessa impregneringsmedel.

Därtill fanns 152 kända platser där impregneringsverksamhet tidigare bedrivits. Naturvårdsverket gör bedömningen att det kan finnas upp till ytterligare 50 platser där sådan verksamhet bedrivits, men som ännu inte kommit med i inventeringen.

För 65 av de anläggningar som nu är i drift samt vid 66 av de kända nedlagda verksamheterna finns uppgift om förorening av mark och vatten. Vid de flesta av dessa platser har impregnering skett i huvudsak enbart med CCA-medel. De lämnade uppgifterna om förorening av mark och vatten torde dock inte alltid vara tillräckliga för att bedöma i vad mån en

allvarlig förorening verkligen föreligger. I många fall rör det sig om en misstanke om att så är fallet och/eller ett behov av att undersökningar företas. I tämligen få fall har länsstyrelserna hittills kunnat bedöma om ett behov av sanering föreligger eller inte.

Länsstyrelserna bör enligt naturvårdsverkets uppfattning närmare granska nu tillgängligt material och låta utröna i vilka fall som ställning kan tas till behov av sanering och i vilka fall ytterligare undersökningar måste utföras.

Naturvårdsverket har också gjort en genomgång av i vilken utsträckning ytterligare inventeringar av *industriella kvarlämningar* av avfall bör genomföras. Verket har därvid funnit att sådana inventeringar är befogade vad gäller fiberbankar vid skogsindustrin, sågverk/dopplingsanläggningar, kloralkaliindustri som utnyttjat kvicksilvermetod, gasverk/gasverkstomter samt vissa platser där kemisk industri bedrivits eller fortfarande bedrivs. Naturvårdsverket avser att organisera dessa genomgångar i samråd med länsstyrelserna, kommunerna och resp. bransch. Detta inventeringsarbete pågår delvis redan.

Vad gäller det fortsatta arbetet med miljöskyddsåtgärder vid de olika platser där upplag av avfall och miljöfarliga kvarlämningar nu finns, är detta enligt naturvårdsverket i första hand en fråga för resp. länsstyrelse. Ett första mål bör vara att identifiera de platser där saneringsåtgärder eller olika miljöskyddsåtgärder bör sättas in. För detta fordras i många fall ytterligare undersökningar av situationen på resp. plats.

Naturvårdsverket anser vidare att varje kommun inom ramen för sitt arbete med fysisk samhällsplanering och sitt ansvar enligt PBL bör hålla reda på var befintliga avfallsupplag och kvarlämningar finns inom kommunens område. Därmed kan kommunen undvika svårigheter och miljöproblem i samband med framtida exploatering och byggverksamhet, vattentäkter etc.

De miljöproblem som är förenade med avfallsupplag och industriella kvarlämningar består enligt naturvårdsverket i att olika ämnen som finns i deponin – eller nedbrytningsprodukter – kan läcka ut i omgivningen med dagvatten eller grundvatten. I de flesta fall är detta en långsam process. Naturvårdsverket bedömer därför att behovet att vidta miljöskyddsåtgärder vid dessa gamla upplag oftast inte har en akut karaktär. Däremot anser verket att det hastar med inventeringsarbetet eftersom de personer som har kunskap om vad som händer på t. ex. 1950- och 60-talen nu lämnar sitt aktiva yrkesliv i ökande utsträckning. Det är angeläget att försöka fånga upp så mycket av sådan information som möjligt medan den är tillgänglig.

Naturvårdsverket framhåller att i åtskilliga fall är det i dag sannolikt inte längre möjligt att inom rimliga kostnadsramar genomföra effektiva miljöskyddsåtgärder vid äldre avfallsupplag etc. De miljövardsvinster som i sådana fall står att hämta genom praktiskt möjliga åtgärder är ganska små även om mycket omfattande resurser skulle läggas ned.

Gruvor samt järn- och stålverk inom Dalälvens avrinningsområde har påverkat och påverkar älven genom stora utsläpp av metaller. Gruvorna och deras avfallsupplag utgör de största källorna till sådana metallutsläpp. Framför allt har utlakningen av zink och kadmium från gruvupplagen medfört betydande påverkan på miljön, eftersom dessa metaller genom sin lätttrörlighet sprids över stora områden. Zink- och kadmiumhalterna i Dalälvens mynning är högre än i någon annan svensk älvmyning.

Inom Dalälvens vattenområde finns också annan industriell verksamhet, t. ex. skogsindustrier, som medför negativ inverkan på älven. Utsläpp från kommunala reningsverk och läckage av gödningsämnen och kemikalier som används i skogs- och jordbruket utgör likaså miljöproblem. Fosforhalten i Dalälven överskrider den naturliga nivån med mer än 50% redan uppströms Borlänge. Fosforhalten längre ner i älven ökar sedan ytterligare, främst på grund av utsläpp från pappersbruk.

7.4.2 Vissa frågor angående ansvaret för återställningsåtgärder

Mitt förslag: 5 § ML förtydligas så att det framgår att åtgärder för att avhjälpa en olägenhet kan åläggas även om den miljöfarliga verksamheten inte längre pågår.

Miljöskyddsutredningens förslag: Utredningen har föreslagit att ML kompletteras med bestämmelser om dels att föreskrifter om återställningsåtgärder skall meddelas i tillståndsbeslutet, dels att koncessionsnämnden, om ett mark- eller vattenområde har skadats till följd av en miljöfarlig verksamhet, på talan av naturvårdsverket kan föreskriva att den som utövar eller har utövat verksamheten skall vidta eller bekosta skäliga återställningsåtgärder. I sistnämnda hänseende har utredningen föreslagit att bestämmelsen skall vara tillämplig bara på skador som inträffar efter ikraftträdandet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till eller tillstyrker förslaget att införa uttryckliga bestämmelser i ML angående skyldigheten att vidta återställningsåtgärder. Flera remissinstanser anser dock att bestämmelserna bör tillämpas också på redan inträffade skador.

Skälen för mitt förslag: Den grundsatsen måste gälla att den som är ansvarig för en förorening i miljön också skall vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa olägenheten.

Av uttalanden av bl. a. koncessionsnämnden, naturvårdsverket, miljöskyddsutredningen och miljöskadefondutredningen framgår att det i rättstillämpningen har rått oklarhet om vad som gäller i fråga om ansvaret för återställningsåtgärder. Enligt 5 § ML åligger det den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet att vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Dessa bestämmelser innebär att den som utövar miljöfarlig verksamhet bl. a. är

skyldig att vidta återställningsåtgärder. Det är dock oklart vad som gäller när en verksamhet upphör och det inte har funnits tillståndsvillkor avseende återställning för verksamheten.

Tolkningen av ML har alltså vållat problem i praxis. En förklaring är att varken lagen eller dess förarbeten innehåller någon särskild beskrivning av vad som skall gälla efter det att en miljöfarlig verksamhet har upphört. I propositionen (1969:28) om miljöskyddslag sågs det att de skyddsåtgärder som kan bli aktuella kan vara av de mest skiftande slag beroende på vilken form av störning det gäller. Föroreningar i vatten och luft kan sålunda förebyggas genom reningsåtgärder som hindrar att skadliga ämnen släpps ut. I den mån farliga ämnen kan isoleras blir möjligheterna att oskadliggöra dem gynnsammare. Den allmänt hållna bestämmelsen i 5 § första stycket lämnar stort utrymme för en fri skälighetsbedömning. Bestämmelserna i andra och tredje styckena är avsedda att tjäna till ledning vid tillämpningen. Avsikten med försiktighetsregeln är att förebygga framtida skador. Om en verksamhet, tillståndspliktig eller inte, har medfört en negativ miljöpåverkan, finns det inget i paragrafen som fritar den som bedriver verksamheten från att i samband med att driften upphör vidta de åtgärder som är rimliga för att minska framtida miljöskador. Det vore uppenbart orimligt om denna skyldighet upphörde dagen efter eller en kort tid efter det att verksamheten vid en anläggning upphört. Vid en fastighetsöverlåtelse kan det ju, för att ta ett exempel, inträffa att gamla miljöförmyndelser kommer i dagen. Givetvis bör den nye ägaren ha möjlighet att fästa tillsynsmyndigheternas uppmärksamhet på sådana förhållanden och kräva rättelse även om det inte rör sig om fel enligt jordabalken. Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att den osäkerhet som för närvarande råder i detta avseende ger anledning att överväga ett förtydligande i lagtexten.

Enligt miljöskyddsutredningen måste 5 § ML anses innebära att den som utövar en miljöfarlig verksamhet – vare sig han fått tillstånd till verksamheten eller inte – är pliktig att vid behov vidta skäligen återställningsåtgärder. Skyldigheten torde enligt utredningen inte vara underkastad preskription och den kvarstår därför även efter verksamhetens upphörande. Vad utredningen sålunda anfört har inte mött någon kritik från remissinstanserna.

Miljöskyddsutredningen har för sin del i betänkandet (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II föreslagit en ny 29 b § i ML med innebörd att ett tillståndsbeslut enligt ML skulle förenas med erforderliga föreskrifter om återställande av mark- och vattenområden som kunde komma att skadas av verksamheten. Vid en tillståndsprövning skall normalt också behovet av återställningsåtgärder prövas. I fråga om vissa typer av miljöfarlig verksamhet, framför allt gruvdrift och avfallsdeponering, är det för närvarande vanligt att föreskrifter meddelas som innebär skyldighet för tillståndshavaren att i framtiden beakta återställningsbehovet. Enligt miljöskyddsutredningen är det svårt att bedöma, om nuvarande praxis – innebärande att återställningsåtgärder föreskrivs endast i fråga om vissa typer av miljöfarlig verksamhet – är tillräcklig för att garantera att återställningsåtgärder kommer till stånd i alla de fall där det blir behov av sådana åtgärder. Bl. a. med hänsyn till att tillståndsprövningen numera till stor del

sker vid länsstyrelserna och att risk därför finns för en mera ojämn praxis, anser miljöskyddsutredningen att det kan vara lämpligt att särskilt understryka tillståndsmyndigheternas skyldighet att vid prövningen beakta återställningsbehovet. Utredningen föreslår att ML kompletteras med en bestämmelse med innehåll att i tillståndsbeslutet skall meddelas erforderliga föreskrifter om återställning.

Remissinstanserna är positiva till utredningens förslag. Kammarrätten i Jönköping anser dock beträffande verksamhet som omfattas av tillståndsbeslut att ett stadgande om återställningsåtgärder borde införas i 18 §. För att understryka den betydelse som återställningsfrågorna har och för att förtydliga lagtexten utan att ändra lagens materiella innehåll borde man enligt kammarrätten införa följande kompletterande bestämmelse i 5 §: "Om ett markområde eller ett vattenområde har skadats till följd av en miljöfarlig verksamhet, skall den som utövar eller har utövat verksamheten vidta eller bekosta åtgärder för områdets återställande efter vad som är skäligt. Med återställande förstås åtgärder för att försätta ett skadat område i ett skick som är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt." Härutöver borde enligt kammarrätten, för att klargöra befogenheten att besluta om återställning enligt 5 §, tillägg eller förtydliganden därom göras i 23, 40 och 41 §§.

För egen del anser jag inte att det finns behov av en sådan särskild regel som kammarrätten har föreslagit. Att behovet av återställningsåtgärder blir prövat i samband med att villkoren för en verksamhet fastställs är visserligen viktigt men jag anser inte att det finns skäl att särskilt framhålla villkor avseende sådana åtgärder framför andra villkor som bör gälla för verksamheten. Det är snarare så att de villkor som uppställs för en verksamhet bör syfta till att minimera behovet av återställningsåtgärder. De olägenheter i miljön som orsakas av avfallsupplag och liknande från miljöfarlig verksamhet under gången tid har också aktualiserat återställningsfrågorna och medfört att behovet av sådana åtgärder fått ökad uppmärksamhet vid villkorsprövningen. Det finns därför, enligt min mening, skäl att förutsätta att återställningsåtgärder i fortsättningen kommer att föreskrivas som tillståndsvillkor i de fall behovet av sådana åtgärder kan förutses även utan att någon särskild bestämmelse härom införs.

Även om således skyldigheten att vidta återställningsåtgärder redan gäller enligt 5 § ML i dess nuvarande lydelse synes det i praktiken i vissa fall råda en viss osäkerhet om möjligheten att utkräva detta ansvar, när det gäller miljöpåverkan som redan har inträffat då fråga uppkommer hos en myndighet om att meddela föreskrifter om åtgärder. Detta gäller oavsett om den miljöfarliga verksamheten alltså pågår eller har upphört.

När det gäller verksamhet som fortfarande pågår synes tveksamhet om vad som gäller framför allt ha uppkommit därför att det i praxis har ansetts att tillståndsprövningen skall begränsas till den fortsatta verksamheten. Yrkanden om skyldighet att vidta återställningsåtgärder har hittills vanligen framställts i samband med tillståndsprövningen. I allmänhet har det då varit fråga om verksamhet som tidigare har bedrivits utan tillstånd och som har åstadkommit en miljöpåverkan som bör återställas. Det kan emellertid också vara fråga om påverkan som skett i en verksamhet som har haft

tillstånd men där ett helt nytt tillstånd begärs. I rättstillämpningen har det då reglmässigt ansetts att det mot sökandens bestridande inte är möjligt att i tillståndsbeslutet föreskriva att sökanden skall återställa vad som redan har påverkats. Koncessionsnämnden har i sådana fall som motivering brukat ange att återställningsfrågan inte har sådant samband med den fortsatta verksamheten att återställning bör föreskrivas som ett tillståndsvillkor.

Att på detta sätt avgränsa tillståndsprövningen är enligt min mening lämpligt och jag finner inte skäl att föreslå några ändringar i det hänseendet. Även om tillståndsprövningen begränsas till den fortsatta verksamheten innebär det emellertid inte att föreskrifter om återställningsåtgärder för miljöpåverkan som har skett före denna prövning inte kan meddelas mot en ny tillståndshavare.

Regeringen har vidare för ett par år sedan, som särskilt villkor enligt 19 § ML för tillstånd till ny gruvbrytning i Garpenberg i Dalarna, föreskrivit skyldighet för den nye tillståndshavaren att åtgärda upplag av gruvavfall som härrörde från tidigare gruvbrytning. Grunden för detta särskilda villkor var att recipienten inte skulle kunna tåla den nytillkommande verksamheten om inte motsvarande reningsåtgärder vidtogs i de befintliga upplagen. Det bör anmärkas att särskilda villkor enligt 19 § ML endast kan föreskrivas av regeringen.

När det gäller verksamhet som har bedrivits utan tillstånd kan frågan om återställningsåtgärder prövas av koncessionsnämnden efter talan av naturvårdsverket enligt 41 § ML. Enligt 40 § kan också tillsynsmyndigheterna meddela sådana föreskrifter. Att tillstånd till verksamheten senare meddelas hindrar inte att myndigheterna ingriper mot verksamheten med stöd av 40 eller 41 §, såvitt avser tid varunder verksamheten har bedrivits utan tillstånd. Inte heller är tillämpningen av 40 och 41 §§ begränsad till den fortsatta verksamheten. Det förhållandet att det är fråga om åtgärder för redan inträffad miljöpåverkan hindrar således inte att förelägganden eller föreskrifter meddelas med stöd av dessa paragrafer.

Har miljöpåverkan skett i en verksamhet under tid då denna har bedrivits med tillstånd enligt ML blir möjligheten att utkräva återställningsåtgärder beroende på vad som har föreskrivits i tillståndsbeslutet och möjligheterna till omprövning av villkoren i det beslutet. Jag redogör i avsnitt 10.5 för gällande regler om villkor i tillståndsbeslut m. m. och lägger där fram förslag till ändringar i dessa regler. Genom de föreslagna ändringarna ökas möjligheterna till omprövning av tillståndsvillkor. Eftersom tillståndsprövningen avser den framtida verksamheten, skulle det kunna ifrågasättas om inte detsamma skulle gälla vid omprövning av villkor. Vad som händer i tiden mellan en tillståndsprövning och en omprövning skulle då inte vara åtkomligt för nya villkor. Något stöd för en sådan tolkning finns dock inte enligt min mening och inte heller i praxis har koncessionsnämnden intagit den ståndpunkten. Så har nämnden vad gäller det kända fallet med BT-Kemi tillämpat 25 § ML och meddelat föreläggande om åtgärder för att avhjälpa skador som har uppkommit efter tillståndsbeslutet men före omprövningstillfället. Enligt min mening lämnar omprövningsreglerna också tillräckligt utrymme för att myndigheterna skall kunna

meddela föreskrifter om återställningsåtgärder när så behövs. När föreskrifter om återställningsåtgärder saknas eller är otillräckliga, torde situationen som regel vara den att verksamheten har orsakat någon olägenhet som inte förutsågs vid tillståndsprövningen. I annat fall, dvs. om behovet kunde förutses, bör enligt de regler som gäller vid tillståndsprövningen åtgärder vara föreskrivna redan i tillståndsbeslutet.

Sammanfattningvis innebär det sagda att jag anser att bestämmelserna i ML är tillräckliga för att få till stånd nödvändiga återställningsåtgärder såväl om verksamheten bedrivs med som om den bedrivs utan tillstånd. I vart fall gäller detta om kravet på åtgärder riktas mot någon som alltjämt utövar verksamheten.

Om den ifrågavarande miljöfarliga verksamheten inte längre bedrivs eller om återställningsanspråket av annan anledning riktas mot någon som inte längre bedriver verksamheten, anser miljöskyddsutredningen att det får anses oklart i vad mån 24.25 och 41 §§ i den lydelse paragraferna då hade var tillämpliga. Jag har i denna fråga följande uppfattning. Enligt 5 § ML åligger det den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet bl. a. att vidta skäliga återställningsåtgärder. Denna skyldighet kan enligt min mening inte anses upphöra därför att verksamheten inte längre utövas utan kvarstår till dess att den har fullgjorts. Jag anser dock, med hänsyn till den oklarhet som ansetts råda i rättspraxis, att lagen bör förtydligas på denna punkt.

Vad gäller icke tillståndsprövad verksamhet finns det inte i ordalydelsen i 40 eller 41 § något som utsäger att förelägganden enligt dessa paragrafer inte skulle kunna meddela även mot den som inte längre utövar den miljöfarliga verksamheten. Inte heller i praxis finns det något avgörande med den innebörden. Har skyldigheten att vidta återställningsåtgärder enligt 5 § inte fullgjorts, bör därför behövliga föreskrifter kunna meddelas med stöd av 40 eller 41 § även mot den som har slutat med verksamheten. Av samma skäl anser jag att det inte heller finns något hinder mot att, i fråga om tillståndsprövad verksamhet, tillämpa 24 § efter de ändringar av paragrafen som jag föreslår i avsnitt 10.5. Pågår ingen verksamhet längre, kan den nya motsvarigheten till 25 §, som av redaktionella skäl bör utgöra ett nytt andra stycke i 24 §, tillämpas.

Med den ordning som jag nu har föreslagit görs det klart att all miljöfarlig verksamhet som har pågått och upphört sedan ML trädde i kraft också är förenad med återställningsskyldighet.

7.4.3 Återställning när ansvar inte kan utkrävas enligt ML

Mitt ställningstagande: För återställningsåtgärder som inte kan genomföras med tillämpning av ML bör naturvårdsverket i vissa fall få besluta om ianspråktagande av allmänna medel.

Miljöskadefondutredningens förslag: Den av utredningen föreslagna miljöskadefondens andra huvuduppgift blir att bekosta åtgärder för åter-

ställning och sanering av miljön. Beslut om utbetalning från fonden för återställning meddelas av regeringen efter framställning från naturvårdsverket.

Remissinstanserna: Av remissyttrandena framgår att det finns behov av resurser för återställningsåtgärder. Flera remissinstanser betonar dock vikten av att sådana åtgärder föregås av noggranna utredningar, bl. a. för att undvika att vissa miljöskador förvärras.

Skälen för mitt ställningstagande: Som framgår av min tidigare redogörelse gäller principen att den som bedriver en miljöfarlig verksamhet är skyldig att bl. a. betala ersättning till skadelidande och att vidta återställningsåtgärder. Den föreslagna miljöskadeförsäkringen är avsedd att möjliggöra ersättning till skadelidande för person- och sakskador i vissa fall, då ansvar inte kan utkrävas av någon enligt miljöskadelagen. I fråga om återställning kan det av olika skäl inte gå att utkräva något ansvar enligt ML – det kan gälla verksamheter som har upphört före ML:s ikraftträdande eller där den ansvarige är okänd eller insolvent. Av redovisningen av naturvårdsverkets inventeringar framgår i avsnitt 7.4.1 att det kan finnas ett behov av återställningsinsatser för att förhindra svåra miljökonsekvenser.

För nu angivna fall har miljöskadefondutredningen föreslagit att medel skall kunna utgå från miljöskadefonden. Som jag har anfört i avsnitt 7.1 och 7.2, biträder jag inte förslaget om en sådan fond. Jag föreslår istället att allmänna medel skall kunna användas i sådana fall.

Miljöskadefondutredningen har föreslagit att beslut om utbetalning av medel till återställning – ur den föreslagna fonden – skall meddelas av regeringen efter framställning av naturvårdsverket. Enligt min mening bör det dock kunna anförtros åt naturvårdsverket att inom vissa ramar besluta om vilka åtgärder som skall vidtas.

Utredningen har föreslagit en utförlig lagreglering av beslutsprocessen m. m. i fråga om återställning. Någon sådan behövs inte med den av mig föreslagna lösningen.

Jag har i avsnitt 7.4.1 angett vilka miljöskador som enligt naturvårdsverket bör bli föremål för återställning. För egen del anser jag att anvisade medel bör användas i sådana situationer där det krävs en skyndsam insats för att undvika allvarliga effekter i miljön. Det är också viktigt att man koncentrerar sig till sådana skador, där den bästa tekniken för återställning finns. Jag återkommer i avsnitt 15 med förslag till anslag för ändamålet. Jag vill dock redan här ange att jag anser att den berörda verksamheten bör utvärderas efter en treårsperiod.

Miljöskadefondutredningen har i sitt betänkande (s. 95–99) gjort en genomgång av vissa frågeställningar som kan tänkas komma upp när det gäller att avgöra om en enskild eller den av utredningen föreslagna miljöskadefonden skall vara ansvarig för en återställning. Dessa synpunkter av utredningen är enligt min mening av vägledande karaktär och kan tillämpas även med den av mig föreslagna lösningen.

I min bakgrundsbeskrivning har jag också lämnat en redogörelse för de särskilda problemen i Dalälven. Dessa problem är i betydande utsträckning sådana att man inte kan räkna med att kostnaderna för nödvändiga

återställningsåtgärder kommer att betalas av enskilda personer. Regeringen har därför tillkallat (Dir 1987:57) en särskild delegation för att utarbeta ett åtgärdsprogram för att rena Dalälven inom tio år. Delegationen skall föreslå och initiera åtgärder för att minska tillförseln av föroreningar till älven. Det är framför allt återställningsarbeten vid äldre gruvupplag som är nödvändiga för att man skall kunna minska tillförseln av metaller till Dalälven. Även tillförsel av närsalter, stabila organiska ämnen och olja skall begränsas.

Jag kommer att i avsnitt 15 hemställa att regeringen föreslår riksdagen att anvisa medel för de miljöförbättrande åtgärder som delegationen skall besluta om. Delegationens uppdrag vad gäller fördelning av medel till återställningsprojekt gäller med förbehåll för riksdagens beslut.

8.1 Kemikalier

Min redovisning i korthet:

- Ett mål för kemikaliekontrollen är att skadliga ämnen och produkter så långt som möjligt ersätts med mindre skadliga och helst ofarliga.
- Förslag till ett system för förhandsgranskning av nya kemiska ämnen i Sverige lämnas till regeringen under år 1988.
- En halvering av användningen av kemiska bekämpningsmedel i jordbruket skall ske på fem år fram till år 1990.
- Sverige deltar aktivt i det internationella kemikaliearbetet, främst inom FN och OECD samt i nordiskt samarbete. Inom OECD pågår arbete för att bl. a. öka kunskaperna om de existerande kemikalierna.

Den ökande användningen av kemiska produkter har fört med sig problem av olika slag. Det gäller den yttre miljön som skadas genom utsläpp från tillverkningsprocesser och genom det avfall som uppstår i slutskedet, när produkterna når t. ex. reningsverk eller sopanläggningar eller på något annat sätt hamnar i naturen. Det gäller också människors hälsa. Vissa typer av cancersjukdomar ökar. Allergierna ökar påtagligt. Det finns sannolikt ett komplext mönster av orsaker. Vi kan inte bortse från kemikalier- nas roll i denna utveckling. Risker föreligger också för utsläpp av kemiska ämnen vid olyckor, t. ex. vid framställning och transporter av kemikalier. Jag vill i detta sammanhang även nämna de risker som spridning av biologiskt svårnedbrytbara och höggradigt giftiga organiska ämnen medför för hälsa och miljö. För att förbättra kunskaperna om dessa typer av miljögifter har regeringen beviljat naturvårdsverket ca 8 milj. kr. till analyser m. m.

Samtidigt har vi i det moderna välfärdssamhället gjort oss i hög grad beroende av kemiska produkter. Läkemedel, plaster, avancerade pappersprodukter, färger, rengöringsmedel, petroleumprodukter som drivmedel och bränsle, hygieniska och kosmetiska produkter osv. tas för givna.

Det är därför viktigt att vi kan minimera riskerna med användningen av kemiska produkter. Ett mål för kemikaliekontrollen måste vara att skadliga ämnen och produkter så långt som möjligt ersätts med mindre skadliga helst ofarliga. Genom utvecklingen av nya produkter måste miljömässigt bättre alternativ medvetet tas fram. Ett sådant tänkande måste genomsyra allt utvecklingsarbete i företag och offentliga institutioner. Genom att satsa på ny teknik och nya produkter kan vi minimera de kemiska riskerna. Där användningen av ämnen som kan innebära risker för hälsa och miljö inte kan undvikas måste sådana åtgärder vidtas som gör hanteringen säker.

Det är enligt min mening viktigt att miljöhänsyn så långt möjligt vägs in i samband med upphandling av olika produkter. Jag vill erinra om att regeringen har gett statskontoret i uppdrag att informera postverkets inköpscentral och större upphandlande myndigheter om när miljövänligt papper

från ekonomiska och praktiska utgångspunkter utgör ett likvärdigt eller fördelaktigt alternativ till klorblekt papper. Varje upphandlande myndighet har möjlighet att göra en motsvarande bedömning. Det är enligt min mening angeläget att så sker systematiskt. Det skulle bl. a. medverka till att förstärka marknaden för mindre miljöskadliga produkter. Metoden används också i arbetet med att få bort miljöfarliga batterier och CFC-haltiga produkter.

Lagstiftningen om kemiska produkter och **organisationen för kemikaliekontrollen** tillkom för endast ett par år sedan. En utvärdering av de nya arbetsformerna pågår nu efter en tvåårsperiod, i enlighet med riksdagens beslut. Inom regeringskansliet övervägs vidare frågor om kontrollen av kosmetiska och hygieniska produkter.

För att få kontroll över den framtida utvecklingen av kemikalier krävs att nya kemiska ämnen granskas. System för **förhandsgranskning** av nya ämnen finns bl. a. inom EG och i USA. Jag har erfarit att kemikalieinspektionen avser att under år 1988 komma in till regeringen med ett förslag till ett system för förhandsgranskning av nya kemiska ämnen i Sverige. Jag förutsätter att samråd sker med EG för att på olika sätt utnyttja de erfarenheter som finns där.

Det finns ett **stort antal kemiska produkter på marknaden**. För närvarande finns ca 60 000 produkter anmälda till det svenska produktregistret. En viss minskning har skett under de senaste åren, bl. a. beroende på den årliga uppdatering som nu görs av registret. Antalet kemiska ämnen i Sverige torde röra sig mellan 10–20 000. I ett internationellt perspektiv rör det sig om 60–70 000 ämnen. För att få bättre kunskaper om den stora mängden existerande kemikalier har ett internationellt samarbete påbörjats inom OECD.

Jag har erfarit att kemikalieinspektionen avser att utifrån uppgifter i produktregistret årligen redovisa en översikt av kemikalieanvändningen i Sverige. Ett sådant underlag är väsentligt för strategiska åtgärder i syfte att påverka användningen av kemikalier. Jag vill också nämna att naturvårdsverket och kemikalieinspektionen har inlett ett samarbete om miljöfarliga kemikalier, där bl. a. materialbalanser för problemkemikalier kommer att tas fram.

Användningen av kemiska produkter är också en betydelsefull orsak till spridningen av organiska miljögifter.

Det nuvarande storskaliga och intensiva jordbruket bygger på en omfattande användning av **kemiska bekämpningsmedel**. Regeringen har tidigare satt som mål att hälso- och miljöriskerna vid användningen av kemiska bekämpningsmedel i jordbruket skall minska. I ett första steg skall en halvering av användningen ske på fem år fram till år 1990. På regeringens uppdrag arbetar kemikalieinspektionen tillsammans med lantbruksstyrelsen och naturvårdsverket med minskning av användningen såväl från miljömässiga utgångspunkter som från hälsosynpunkt. En rad åtgärder har beslutats med anledning av detta program. I min anmälan till årets budgetproposition har jag föreslagit att ytterligare 3 milj. kr. anvisas för kemikalieinspektionens arbete med halveringsprogrammet avseende bekämpningsmedel. Dessa frågor behandlas även i jordbruksdepartementets pro-

position rörande vissa miljöförbättrande åtgärder i jordbruket. Där föreslås en höjning av miljöavgiften på bekämpningsmedel.

Regeringen har beslutat att användningen av stråförkortningsmedel skall vara förbjuden i odling av stråsåd, med undantag för rågodling. Användningen i rågodling bör dock endast tillåtas under en begränsad tid av *högst* fem år för att stråstyvare sorter skall kunna tas fram. Kemikalieinspektionen bör om två år redovisa förutsättningarna för att införa ett förbud mot stråförkortningsmedel även i rågodling.

Det finns stora behov av forsknings- och utvecklingsinsatser för att skapa förutsättningar för ett jordbruk som inte är kemikalieberoende. Bl. a. bör odlingsystemet och växtförädlingen inriktas också mot växter som är tåligare mot sjukdomar och angrepp och som därför kräver mindre bekämpningsmedel.

Kemikalieinspektionen kommer fram till utgången av år 1990 att gå igenom samtliga registrerade bekämpningsmedel och ompröva godkännandet. Medel som inte uppfyller dagens krav på dokumentation om t. ex. långtidseffekter som cancer eller om miljöeffekter kommer inte att få nytt godkännande. Genom inspektionens beslut har hittills ca 400 bekämpningsmedel förbjudits för användning av allmänheten.

Tillfredsställande kunskaper saknas om många enskilda kemiska ämnens **effekter på hälsa och miljö**. Kunskapsbristerna är ännu större när det gäller de samlade effekterna av alla olika ämnen som människor och miljö utsätts för. Det är därför nödvändigt att öka kunskaperna men också att begränsa användningen där detta är möjligt. Arbetet med att bestämma kriterier för miljöfarlighet framstår som särskilt angeläget.

Kemikalier rör sig över nationsgränserna inte bara som en följd av handeln mellan länderna, utan också med vindar och strömmar i luft och vatten. Kemikaliers inneboende egenskaper är desamma, oavsett i vilka länder de förekommer. Det är därför naturligt och självklart att Sverige aktivt medverkar i det **internationella kemikaliarbetet**.

U-länderna utsätts i många fall för dumpning av kemikalier från den rika världen. Många ämnen och produkter som utsätts för restriktioner eller förbjudits i de industrialiserade länderna kommer på olika sätt ut i de länder i tredje världen där kontrollapparaten är dåligt utbyggd. Sveriges internationella arbete måste därför präglas av en vilja att bistå de svagare länderna så att detta motverkas. Den främsta möjligheten till ett sådant arbete erbjuder FN-organisationerna, där alla länder deltar på lika villkor. Emellertid är arbetet inom OECD, där länder som svarar för 95% av västvärldens totala kemikalieproduktion finns, minst lika viktigt med tanke på våra möjligheter att på ett tidigt stadium påverka dessa länder, inte minst när det gäller deras agerande gentemot u-länder.

Bland de uppgifter som särskilt kan nämnas är arbetet inom OECD med att öka kunskapen om de existerande kemikalierna. Genom samarbete kan dubbelarbete undvikas och därmed skapas en internationell arbetsfördelning när det gäller att testa och undersöka en stor mängd vanligen förekommande ämnen. De 1000 mest använda kemikalierna svarar för över 90% av den totala användningen. Sverige deltar aktivt i detta arbete, bl. a. genom att söka nya metoder att angripa den stora kemikaliemassan utan att behöva testa samtliga ämnen.

En annan viktig del av OECD-arbetet är ömsesidiga överenskommelser om god laboratoriesed. Vidare finns ett system för exportnotifikationer som innebär att ett exportland skall meddela ett mottagarland om ämnen är förbjudna eller omgärdade av restriktioner i avsändarlandet och anledning till detta.

Inom FN deltar Sverige i två program av särskilt intresse i detta sammanhang, nämligen det internationella programmet för kemikaliesäkerhet (IPCS) och det internationella registret för potentiellt giftiga ämnen (IRPTC).

Det **nordiska samarbetet** har en särskild inriktning mot harmonisering av regler om kemikalier.

Under de senaste åren har **några stora olyckor** inträffat – Basel, Bophal, Seveso – som vittnat om vilka risker som är förknippade med framställningen av kemikalier. Utsläpp från tankbåtar har visat på riskerna vid transporter. Någon stor kemikalieolycka har hittills inte inträffat i Sverige. Ett oleumutsläpp i Karlskoga och utsläpp av kväveoxidgaser i Sandviken är dock exempel på allvarliga tillbud. Till detta kan bl. a. läggas inträffade oljeutsläpp till sjöss samt tillbud och utsläpp i samband med transporter av farligt gods på land. Vad jag nu har sagt visar enligt min mening på betydelsen av att såväl förebygga som att ha en god beredskap mot större kemikalieolyckor.

Ansvarsfördelningen mellan svenska myndigheter vid större olyckor regleras genom riksdagens beslut åren 1985 och 1986 (prop. 1984/85:161, FöU 12, rskr. 389 och prop. 1985/86:170, FöU 2, rskr. 58), varigenom bl. a. statens räddningsverk bildades och räddningstjänstlagen (1986:1102) antogs. Statens räddningsverk har ansvaret för bl. a. samordning av befolkningsskydd och räddningstjänst i förebyggande och skadebegränsande syfte. Andra viktiga instanser är den s. k. katastrofkommissionen och sjöfartskommissionen, kustbevakningen, polisen, kommunerna och länsstyrelserna har viktiga operativa funktioner. Bland myndigheter som också har viktiga uppgifter i detta sammanhang märks vidare de olika trafikverken, arbetarskyddsstyrelsen, planverket, sprängämnesinspektionen, naturvårdsverket och kemikalieinspektionen. Även landets kommuner och större enskilda företag har viktiga roller.

De olyckor som har inträffat på olika håll i världen har lett till ett intensivt internationellt arbete som Sverige deltar i. FN:s miljöstyrelse, UNEP, har sålunda föreslagit att en konvention skall utarbetas rörande bl. a. kemiska olyckor med gränsöverskridande effekter. Världshälsoorganisationen (WHO) och Internationella arbetsorganisationen (ILO) är exempel på internationella organisationer som utifrån sina ansvarsområden har uppmärksammat denna fråga. Frågan har också fått betydelse i samband med pågående nedrustningsförhandlingar (ESK). Jag vill i detta sammanhang särskilt nämna att OECD nyligen på hög nivå har haft överläggningar om hur kemikalieolyckor kan förebyggas och åtgärdas.

Jag fäster stort avseende vid det arbete som både nationellt och internationellt pågår rörande bl. a. kemikalieolyckor. Jag har också haft överläggningar i denna fråga i miljövårdsberedningen. Frågan bereds för närvarande vidare i regeringskansliet. På mitt uppdrag genomförs bl. a. ett arbete

som syftar till en bättre överblick över och stärkt samordning av Sveriges agerande i olika internationella organisationer när det gäller förebyggande av s. k. storolyckor.

8.2 Avfall

Min redovisning i korthet:

- Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att utvärdera erfarenheterna inom avfalls- och återvinningsområdet.
- Det är av central betydelse att former utarbetas för en effektiv hantering av miljöfarligt avfall, riskavfall och övrigt industriavfall.
- Naturvårdsverket utreder förutsättningarna för ett pantsystem för miljöfarliga batterier.
- Bilskrotningspremien har höjts till 500 kr. i syfte att stimulera till att skrotningsfärdiga bilar skrotas i stället för att avställas.

Allmänt

I genomsnitt gör varje person i Sverige av med ca 300 kg avfall varje år, vilket resulterar i totalt ca 2,5 milj. ton hushållsavfall. Till detta kommer bl. a. ca 1 miljon ton slam (20% torrs substans) från reningsverk och 150 000–200 000 ton sjukhusavfall. Dessutom uppkommer stora mängder industri- och byggavfall, gruvavfall m. m. För närvarande återvinns vi ca 15% av hushållsavfallet, huvudsakligen papper, glas och aluminiumburkar. Återstoden går alltså till olika former av slutligt omhändertagande.

Regeringen har i en skrivelse (1986/87:157) till riksdagen redovisat sina ställningstaganden till vissa avfallsfrågor. Regeringens principiella inställning är att både mängden avfall och avfallets farlighet bör minskas genom åtgärder i såväl produktionen som konsumtionsledet. Ämnen och produkter som kan förorsaka särskilda miljöstörningar bör hanteras för sig. Omhändertagande och behandling av avfall bör ske med iakttagande av strikta miljöskyddskrav. Samtidigt har kraven vad gäller utsläpp av luftföroreningar från avfallsförbränning skärpts kraftigt. Bl. a. har för dioxinutsläpp införts utsläppskrav vilka torde vara de hårdaste i världen. Samtliga befintliga avfallsförbränningsanläggningar skall byggas om och ha en effektiv rening före 1991 års utgång.

För att vidga underlaget för vidare åtgärder på avfallsområdet har naturvårdsverket regeringens uppdrag att utvärdera erfarenheterna inom avfalls- och återvinningsområdet. Utgångspunkten är att mängden avfall skall minska så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 1988. Jag avser att återkomma till regeringen i frågan när det ytterligare underlag som naturvårdsverket skall ta fram har redovisats.

När det gäller det miljöfarliga avfallet har olika åtgärder vidtagits för att öka samhällets insyn och kontroll över de olika leden i hanteringen. Miljöfarligt avfall får t. ex. yrkesmässigt – utöver av Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB) – slutligt tas om hand endast av de ca 30 verksamheter som har särskilt tillstånd för detta.

Ansvar för att ta hand om miljöfarligt avfall åvilar naturligtvis den verksamhet som på olika sätt ger upphov till miljöfarligt avfall samt kommunerna i kraft av det kommunala s. k. bortforslingsmonopolet.

Erfarenheterna från de kommuner som systematiskt har arbetat med miljöfarligt avfall, riskavfall och övrigt industriavfall tyder på att avfallsvolymerna ofta har underskattats.

Den regionala samverkan mellan flera kommuner, som i bolagsform eller på annat sätt har vuxit fram i några av landets regioner ser jag som ett intressant exempel på hur man gemensamt har skaffat sig resurser och kompetens för att klara denna stora uppgift. Det är av central betydelse att former utarbetas för en effektiv hantering av de ovan nämnda avfallsfraktionerna i hela landet. I nyss nämnda uppdrag till naturvårdsverket ingår att se över hittillsvarande insatser och redovisa vad som i övrigt kan göras även på dessa områden. Jag vill dock redan nu stryka under betydelsen av ett mer aktivt arbete vad gäller det miljöfarliga avfallet, riskavfallet och övrigt industriavfall.

Jag vill också betona att industrin har ett stort ansvar. Renhållarna/kommunerna skall fungera som en kompetent samarbetspartner. Det avgörande ansvaret för att lösa avfallsproblemen – helst redan i valet av råvaror och produktionsmetoder – åvilar industrin.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att jag i avsnittet om havsföroreningar (avsnitt 5) har berört frågan om användningen av avloppsslam för gödsling av åkerjord.

Miljöfarliga batterier

Utgångspunkten för regeringens arbete i fråga om åtgärder mot de miljöfarliga batterierna är att utsläppen av kvicksilver, kadmium och liknande miljöfarliga ämnen i batterier på sikt skall upphöra. I det åtgärdsprogram mot miljöfarliga batterier som antagits av riksdagen ingår bl. a. en övergång till mindre miljöfarliga batterier, ett system för insamling, omhändertagande och märkning av miljöfarliga batterier samt en informationskampanj.

Jag vill erinra om att det i det förutnämnda uppdraget till naturvårdsverket att utreda frågor inom avfalls- och återvinningsområdet även ingår att studera ett pantsystem för miljöfarliga batterier. Uppdraget skall redovisas den 1 juni 1988, varefter regeringen kommer att ta ställning till frågan om pant på sådana batterier.

Enligt förordningen (1986:1236) om miljöfarliga batterier får sådana inte blandas med hushållsavfall. Regeringen beslutade i november 1987 att

miljöfarliga batterier fr. o. m. den 1 januari 1989 skall vara märkta med en särskild symbol. Därmed blir det lättare för konsumenterna både att veta vilka batterier som skall lämnas till insamling och att välja de mindre miljöfarliga batterier som finns på marknaden.

Bilskrotning

I detta sammanhang vill jag även redovisa vissa åtgärder, som har vidtagits beträffande bilskrotningen.

År 1975 infördes en bilskrotningspremie om 300 kr. Premien finansieras av en fond som tillförs 250 kr. för varje ny bil som säljs. Detta system har tills nu varit oförändrat sedan införandet. Genom inflationen har det emellertid urholkats, vilket bl. a. har bidragit till att bilar i ökande utsträckning avställs i stället för att skrotas. För att komma till rätta med dessa problem har regeringen vidtagit flera åtgärder. En registerhållningsavgift på 42 kr. per år har införts för avställda bilar. Trafiksäkerhetsverket har inför ikraftträdandet tillskrivit ägarna till alla långtidsavställda bilar och upplyst om de nya villkoren. Detta borde leda till att ett ökat antal bilar skrotas. Verkets åtgärd innebär också att registret över avställda fordon aktualiseras. Regeringen har även beslutat att höja bilskrotningspremien till 500 kr. och avgiften till 300 kr. per ny bil.

8.3 Radon i bostäder

Mitt ställningstagande: Radon i bostäder är en mycket allvarlig hälso- och miljöfråga. En rad åtgärder har vidtagits för att minska riskerna. Spårning av byggnader med höga radonhalter måste intensifieras. Det är viktigt att kommunerna tar sin del av ansvaret.

Skälen för mitt ställningstagande: Mot bakgrund av det allvarliga problem som riskerna med radon i bostäder utgör och den oro som de skapar vill jag i detta sammanhang redovisa hur radonfrågan har hanterats under senare år. Jag har också berört denna fråga i den nyligen avlämnade propositionen (1987/88:88) om ny strålskyddslag.

Kunskaperna om sambandet mellan radonexposition och lungcancer härrör från iakttagelser rörande sjukdomsbilden hos underjordsarbetare i uranhaltiga gruvor. Redan år 1924 formulerades hypotesen att radon i gruvluft kunde orsaka lungcancer. Inte förrän i början av 1970-talet kunde emellertid genom epidemiologiska undersökningar i USA, Tjeckoslovakien, Canada, Storbritannien och Sverige sambandet påvisas vetenskapligt.

Radioaktiva ämnen i byggnadsmaterial uppmärksammades i början av 1900-talet i Storbritannien. I Sverige gjordes systematiska mätningar åren 1953–1955 i hus byggda före år 1946. Det visade sig att hus byggda av alunskifferbaserad gasbetong gav betydligt högre stråldoser från radon än byggnader av trä och tegel. Eftersom årsdosen till de boende – mellan 2 och 3 millisievert (mSv) enligt mätningarna – låg under den högsta tillåtna

stråldosen från konstgjorda strålkällor till allmänheten saknades motiv för att förbjuda användning av gasbetong. Produktionen av skifferbaserad gasbetong lades ned år 1975.

Åren 1976–1978 utförde statens strålskyddsinstitut (SSI) och statens institut för byggnadsforskning mätningar av radon och ventilation i ett flertal bostäder. Undersökningarna visade högre radonhalter än den tidigare utförda undersökningen och att luftomsättningen var lägre än vad man tidigare hade ansett vara normalt.

Samråd om vilka fortsatta åtgärder som borde vidtas ägde rum år 1976 mellan bl. a. SSI, planverket och socialstyrelsen. I juni 1976 gav SSI ut broschyren *Strålningen i våra bostäder* som svar på de många frågor som ställdes till institutet rörande radioaktiva ämnen i byggnadsmaterial och riskerna för de boende. Broschyren sändes ut till alla hälsovårds- och byggnadsnämnder. Mot bakgrund av nya mätresultat och kunskaper framförde SSI våren 1978 i skrivelse till regeringen förslaget att strålningsfrågorna borde utredas närmare. Till samma resultat kom energikommisionen i betänkandet (SOU 1978:49) *Energi. Hälso-, miljö- och säkerhetsrisker*. Strålningsfrågorna aktualiserades ytterligare genom att höga radon-dotterhalter upptäckts i hus, byggda på bränd alunskiffer.

I detta läge tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att bl. a. klargöra olika byggnadsgrunders och byggnadsmaterials betydelse för strålningsriskerna i byggnader samt att pröva hur en kartläggning av strålningen i det befintliga byggnadsbeståndet bäst kunde genomföras. Vidare skulle beaktas hur de hus som medför de största strålningsriskerna skulle kunna identifieras och åtgärdas med förtur.

Den s. k. radonutredningen lämnade i januari 1983 sitt slutbetänkande (SOU 1983:6) *Radon i bostäder*. Utredningen hade följt kommunernas arbete och löpande försett dessa med information om mätmetoder, åtgärder m. m. Radonproblemet i bostäder ansågs till en början i huvudsak härröra från byggnadsmaterial. Mätningar i kommuner och omfattande undersökningar av radonförekomsten i bostäder hade gjort det klart att det är marken som är den huvudsakliga radonkällan. Radoninströmning i hus visade sig bero i lika stor utsträckning på markens genomsläpplighet och vattenhalt som på dess halter av uran och radium. Utredningen konstaterade vidare att de riskuppskattningar som fanns om radon i bostäder var ofullständiga. En särskild arbetsgrupp arbetade med metoder för att på epidemiologisk väg fastställa sambandet mellan radon i bostäder och risk för lungcancer. Antalet bostäder med en radon-dotterhalt som översteg 400 Bq/m^3 – det provisoriskt gällande gränsvärdet för sanitär olägenhet – uppskattades till ca 40 000. Den dittills använda mätmetodiken befanns dock bristfällig och en omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet sattes därför i gång genom utredningens försorg.

Med radonutredningens förslag och till regeringen inkomna skrivelser som grund beslutade regeringen vidare den 19 december 1985 om vissa åtgärder för att komma till rätta med radonproblemen i bostäder. Bl. a. gavs SSI det övergripande ansvaret för att följa utvecklingen i fråga om strålning i bostäder, inklusive riskbedömning och mätteknik.

Samma dag uppdrog regeringen åt socialstyrelsen att efter samråd med

SSI och berörda forskningsorgan utreda förutsättningarna för att genomföra en radonepidemiologisk undersökning i syfte att närmare klarlägga cancerriskernas storlek med hänsyn till förekomsten av radon i bostäder. En radonepidemiologisk studie inleddes sommaren 1987 under ledning av en projektgrupp inom statens miljömedicinska laboratorium. Studien beräknas pågå under fem år.

Regeringen uppdrog vidare åt statens planverk att genomföra en särskild informationsinsats till vägledning för kommunerna, som har att bl. a. beakta radonriskerna vid planläggning av mark för bebyggelse och vid prövning av byggnadslov. Jag har inhämtat att arbetet med denna informationsinsats beräknas vara slutfört våren 1988.

Planverket skulle också – inom ramen för den pågående översynen av Svensk byggnorm – utarbeta förslag till föreskrifter som ger kommunerna möjligheter att i samband med bygglovsprövningen kräva åtgärder som medför att radondotterhalten i en bostad inte överstiger det fastställda gränsvärdet eller motsvarande. Ett delförslag har överlämnats till regeringen och bereds för närvarande i bostadsdepartementet.

I regeringsbeslutet gavs vidare SSI i uppdrag att efter samråd med socialstyrelsen, planverket samt statens mät- och provråd utreda förutsättningarna för att införa ett auktorisationssystem för radonmätningar i bostäder. Uppdraget redovisades i november 1987. Frågan bereds för närvarande i regeringskansliet.

Slutligen erhöll SSI i uppdrag att i samråd med socialstyrelsen, planverket samt statens mät- och provråd utarbeta en lägesrapport om arbetet med att minska riskerna med radon i bostäder. Rapporten Radon i bostäder. Lägesrapport 1987 överlämnades till regeringen den 1 juni 1987.

Av rapporten framgår bl. a. att en otillräcklig eller olämpligt anordnad ventilation bidrar till att höga strålningsnivåer kan uppmätas i bostäderna. Ett stort markinflöde av radon är främst ett problem beträffande småhus och lägenheter i markplanet i flerbostadshus utan källare.

I rapporten sägs att det finns enkla sätt att minska radonhalterna i befintliga bostäder och hindra att problem uppstår i nybyggnader. Socialstyrelsen och planverket har utarbetat riktlinjer till kommunerna för arbetet med att spåra bostäder med höga radonhalter och tillsynen över att inga radonproblem byggs in i nya bostäder. Råd för de boende har sammanställts.

Vissa kommuner har varit särskilt uppmärksamma på radonfrågan vid nybyggande och har visat att det går att åstadkomma väsentligt lägre radonhalter i nybebyggelsen. I rapporten sägs vidare att många miljö- och hälsoskyddsnämnder har utfört ett betydande arbete med att kartlägga förekomsten av och minska riskerna med radondotterexponering inomhus. Det är dock bara hälften av kommunerna, med något mer än hälften av befolkningen, som systematiskt arbetar för att hindra höga radondotterhalter i nybyggda hus. SSI bedömer att det finns ca 40 000 bostäder som har radonhalter över åtgärdsgränsen 400 Bq/m³. Endast 5 300 av dessa har spårats. Vidare har bara var tredje bostad av dem som konstaterats ligga över gränsen åtgärdats.

Sammanfattningsvis bedömer berörda myndigheter läget som allvarligt.

I lägesrapporten lämnas ett antal förslag till åtgärder för att minska radonproblemen. Sålunda föreslås förbättrad ventilation i hus med låg luftomsättning, intensifierad kartläggning av hus med höga radondotterhalter, beaktande av risker för förekomst av markradon vid nybyggande och skärpt kontroll av radondotterhalter i nya hus. I rapporten föreslås vidare att det ekonomiska stödet till småhusägare ses över och att kommunala förtroende- och tjänstemän informeras och utbildas.

Cancerkommittén har i betänkandet (SOU 1984:67) Cancer – orsaker, förebyggande m. m. uppmärksammat sambandet mellan radon och cancer och funnit att förekomsten av radon i bostäder är ett allvarligt hälsoproblem, varför arbetet för att undanröja riskerna bör intensifieras. Den nyss redovisade radonepidemiologiska studien är ett led i detta arbete.

Jag anförde nyss att radonriskerna bedöms vara allvarliga. Det råder dock inte enighet om hur allvarligt läget är. Cancerkommittén har för sin del nämnt ca 300 fall per år såsom sannolikaste värde med ett osäkerhetsintervall av ca 100–1 000 fall per år. SSI uppskattar antalet framtida lungcancerfall som en följd av höga radondotterhalter i svenska bostäder till sannolikt ca 1 100 fall per år räknat från och med 1990-talet med ett osäkerhetsband av 300–3 000 fall per år. Den s. k. latenstiden är 15–40 år.

Jag vill för egen del framhålla att även mätt med cancerkommitténs riskbedömningar är radonfrågan en av de mest allvarliga hälso- och miljöfrågor, som vi måste ta itu med. Enligt vad jag har erfårit kommer SSI att ge ut nya metodbeskrivningar för kommunernas mätningar under våren 1988. Härigenom bör spårningsarbetet kunna bedrivas med allt större säkerhet och ökade förutsättningar skapas för en intensifierad spårning av byggnader med höga radondotterhalter. Redan innan myndigheterna hade överlämnat sin lägesrapport intensifierades dock arbetet med att minska radonförekomsten i bostäder och därmed sammanhängande hälsorisker. I detta arbete ingår bl. a. planverkets kompletterande information om planläggning av mark för bebyggelse samt bygglovsprövning liksom socialstyrelsens råd om spårning av radondotterhalter i befintlig bebyggelse.

Det ekonomiska stödet till åtgärder mot radon har till sitt sakliga innehåll varit i huvudsak oförändrat sedan år 1980, då stöd först infördes. Till egnahemmen lämnas för närvarande, vid sidan av lån från den allmänna kreditmarknaden, ett ränte- och amorteringsfritt tilläggs lån för åtgärder mot radon, om kostnaden skulle överstiga vad huset kan bära. Tilläggslånet omprövas eller skrivs av efter fem år.

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 13) föreslagit förenklingar och förbättringar av nu gällande regler om ekonomiskt stöd till radonåtgärder i egnahem. Förslagen innebär bl. a. att de nuvarande ränte- och amorteringsfria tilläggs lånen för egnahem ersätts av ett bidrag som motsvarar 50% av kostnaden för de åtgärder som kommunen har funnit nödvändiga för att inte gällande gränsvärden skall överskridas. Bidraget föreslås kunna utgå med lägst 1 000 kr. och högst 15 000 kr. per hus. Statens ekonomiska stöd till åtgärder för att avhjälpa problemen med höga radondotterhalter i bostadshus ges därmed ett tydligare inslag av ekonomisk stimulans.

Kostnaderna för det föreslagna bidraget uppskattas till ca 15–20 milj. kr.

per år under en tioårsperiod, eller totalt ca 175 milj. kr. Detta stöd bör enligt min mening leda till att radonproblemen minskar i omfattning.

Stödet till åtgärder mot radon i flerbostadshus ändras inte. Även i fortsättningen lämnas ränte- och amorteringsfria lån, s. k. tillägglån, för omfattande åtgärder som fastigheten inte kan bära ekonomiskt. I fråga om hus med hyres- och bostadsrättslägenheter kan ägaren få s. k. räntestöd eller, om åtgärder mot radon vidtas i samband med en ombyggnad, ombyggnadslån och räntebidrag.

Sammantaget bör de åtgärder som jag har beskrivit nyss kunna lägga grunden till en lösning av radonproblemet.

Jag vill särskilt framhålla att det är av stor betydelse att kommunerna tar sin del av ansvaret med att bl. a. spåra och åtgärda radonhusen. Kommunerna har härutöver ett stort ansvar i samband med bebyggelseplanering och byggnadslovprövning att se till att radonfrågan beaktas på ett tidigt stadium.

I detta sammanhang vill jag betona att jag ser det som positivt att tjänstemän och förtroendemän i kommunerna numera bereds möjligheter till en grundlig utbildning i radonskyddsfrågor samtidigt som informationen om spårning, mätmetoder, åtgärder m. m. utökas. Jag förutsätter givetvis att även fastighetsägare och enskilda tar sin del av ansvaret.

Avslutningsvis vill jag understryka att det är av särskild vikt att spårningsarbetet snarast fullföljs. Medborgarna kan med fog kräva att de inte skall behöva utsättas för onödiga hälsorisker i sina bostäder.

8.4 Regionala miljöfrågor

Mitt ställningstagande:

- Länsstyrelserna bör ges i uppdrag att ställa samman uppgifter om de viktigaste miljöproblemen och deras orsaker. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att redovisa länsstyrelsernas sammanställningar till regeringen.
- Städernas och de större tätorternas trafik- och miljöproblem bör åtgärdas genom samfälliga insatser.

Allmänt

I vissa områden är förutsättningarna för utveckling och överlevnad kopplade till ianspråktagande av olika naturresurser. Samtidigt kan det från bevarandesynpunkt vara skäligt att samma resurser skyddas från exploatering. Beslut i sådana situationer måste vara välgrundade och långsiktigt inriktade. Det är därvid viktigt att ha en regional bedömning att utgå ifrån.

Jag har tidigare framhållit betydelsen av regionala miljööversikter. Det är enligt min mening nödvändigt att komplettera de bransch- eller ämnesvisa analyserna och föreskrifterna med en regional dimension. Skälen till detta är i huvudsak följande.

En viss ort eller region kan inrymma en stor mängd olika miljöfarliga

verksamheter som var och en för sig uppfyller gällande krav på reningsåtgärder m. m. men som sammantagna innebär så stor belastning att oacceptabla miljöeffekter uppstår. Ett exempel på ett sådan region är delar av Västkusten.

Vidare kan naturmiljön i en viss region i sig vara särskilt föroreningskänslig. Exempel är områden med kalkfattiga jordar och sjöar som därmed är särskilt känsliga för försurande utsläpp samt områden med genomsläppliga sandjordar med särskilt stora risker för kväveläckage till grundvattnet. Det finns i vårt land åtskilliga geografiska områden som på sådana grunder kan anges som särskilt föroreningskänsliga. Särskilt allvarlig blir situationen då båda dessa aspekter sammanfaller, dvs. då en stor mängd miljöfarliga verksamheter är belägna i särskilt föroreningskänsliga områden. Så är exempelvis fallet i delar av södra och sydvästra Sverige.

Viktiga steg i riktning mot regionala åtgärdsprogram för att förbättra miljön har redan tagits. Jag syftar på regeringens beslut att tillsätta särskilda delegationer för att åstadkomma en bättre miljö på **Hisingen** i Göteborg och genomföra en rening av **Dalälven**.

Hisingen i Göteborg är ett av landets mest utsatta områden när det gäller luftföroreningsutsläpp. Tung industri och trafikleder med en kraftig genomfartstrafik ligger tätt intill bostäder. Raffinaderier, personbils- och lastvagnsfabriker, oljehamnar, upplag för miljöfarligt och annat avfall samt en omfattande tillverkningsindustri släpper varje år ut stora mängder av bl. a. kolväten, svaveldioxid och kväveoxider. Både den lokala och den regionala miljöbelastningen är hög.

Vägrafiken är ett stort problem. Den omfattande industrin på **Hisingen** medför många tunga och ofta även miljöfarliga transporter. Pendlingen till och från arbetsplatserna på **Hisingen** är omfattande.

Målet är att på tio år göra **Hisingen** väsentligt renare. Åtgärder på **Hisingen** får sannolikt också stor betydelse för miljön i hela Göteborgsregionen.

Dalälven rinner genom Sveriges äldsta industribygd. Den är en symbol för svensk natur och kultur – men också en stor förorenare av Östersjön. Gruvdrift och järn- och stålverk längs med **Dalälven** har påverkat och påverkar älven genom stora utsläpp av metaller. Gruvorna med sina avfallsupplag utgör de största källorna för sådana metallutsläpp. Framför allt har utlakningen av zink och kadmium från gruvupplagen fått miljömässigt betydande konsekvenser, eftersom dessa metaller genom sin lättörlighet sprids över stora områden. Zink- och kadmiumhalterna i **Dalälvens** mynning är högre än i någon annan svensk älvmyning. En delegation har tillsatts med uppgift att genomföra åtgärder som inom en tioårsperiod kan åstadkomma en väsentligt renare älv. Det kan ske genom att bl. a. åtgärda utlakningen av metaller från äldre gruvverksamhet och genom att systematiskt ompröva tillstånd för pågående verksamhet längs älven.

Laholmsbukten och **Ringsjön** har tidigare pekats ut som särskilt föroreningskänsliga områden enligt ML.

Jag har tidigare (avsnitt 4) anført att luftföroreningshalterna i stora tätorter eller industriområden tidvis kan bli så höga att det uppstår risker för människors hälsa och för miljön. Av detta skäl har jag i detta samman-

hang föreslagit att regeringen bör få möjlighet att med stöd av ML förklara ett område som är särskilt utsatt för luftföroreningsutsläpp och buller som miljöskyddsområde. I dag kan det endast ske när ett område är känsligt för vattenförorening.

Jag har i många sammanhang kunnat notera att miljöengagemanget i landets olika delar bara på några år har vuxit kraftigt i styrka. Både lokalt och regionalt sker ett omfattande arbete med att kartlägga miljöproblem och att föreslå lämpliga åtgärder. Jag ser det som mycket angeläget att ta till vara detta engagemang. Som exempel på områden som bör uppmärksammas vill jag nämna Skånes västra kust, innefattande större tätorter som Malmö, Landskrona och Helsingborg, den mycket starkt industrialiserade s. k. triangeln Göteborg-Vänersborg/Trollhättan-Lysekil/Stenungsund, Stor-Stockholm samt Sundsvalls-, Skellefteå- och Luleåregionerna. Skälen till att nämna just dessa regioner varierar, men de återfaller på huvudsakligen någon eller några av följande faktorer:

- Industriella och energiproducerande anläggningar med stora utsläpp av starkt miljöpåverkande ämnen.
- Ett kemikalieintensivt och höggradigt animalieinriktat jordbruk med bl. a. kväveläckage till grund-, yt- och havsvatten.
- Kommunala reningsverk vars utsläpp av fosfor och kväve bidrar till främst havsföroreningar.
- Starkt trafikerade områden med dels stora utsläpp av avgaser från vägtrafik, dels stor bullerpåverkan.

Miljön i de större tätorterna har emellertid inte bara samband med utsläpp av olika föroreningar. En god tätortsmiljö måste också innefatta tillgång till rekreationsområden och orörd natur. Nära tätorterna har konkurrensen om marken ökat, vilket ofta har fört med sig att friluftslivs- och naturvårdsintressen har fått ge vika för olika typer av exploateringar. Tätortsmänniskans möjligheter till natur- och friluftsupplevelser måste tillgodoses. De större tätorternas gröna lungor måste behandlas varsamt vid bostadsbyggande och förtätning i gamla bostadsområden. Kommunerna har möjlighet genom PBL att avsätta lämplig mark för friluftsliv. Genom ändringar i naturvårdslagen kan också kommunerna inrätta naturvårdsområden och naturreservat.

Mot den här bakgrunden har jag funnit det angeläget att analyser av det regionala miljötillståndet genomförs.

Länsstyrelserna bör kunna göra en väsentlig insats i detta sammanhang. Jag har därför för avsikt att senare återkomma till regeringen med förslag om att ge länsstyrelserna i uppdrag att ställa samman befintliga uppgifter om de viktigaste miljöproblemen i resp. län, samt ange deras orsaker. Jag utgår från att länsstyrelsernas planeringsavdelningar redan har tillgång till data och kunskaper om olika förhållanden som är av betydelse för uppdraget. Det är således inte fråga om att uppdraget skall behöva skapa behov av ytterligare resurser av olika slag. Dessa uppgifter kan bl. a. vara av värde för den regionalpolitiska kommitté som har tillsatts. Kommittén skall enligt sina direktiv (Dir 1987:48) bl. a. redovisa förslag på vilka miljöfrågor som bör innefattas i det regionalpolitiska arbetet.

Länsstyrelsernas arbete bör ske i nära kontakt med kommuner och befintliga, regionala planeringsorgan. Länsstyrelserna bör under arbetets gång ha möjlighet att i ett fortlöpande samrådsförfarande genom viss medverkan, sammanställningar m. m. få råd och assistans från naturvårdsverket. Resultatet bör redovisas till naturvårdsverket som bör ges uppgiften att i samråd med det nya plan- och bostadsverket och i förekommande fall övriga berörda myndigheter ställa samman dessa redovisningar. En redovisning till regeringen bör härefter enligt min bedömning kunna ske under år 1989.

Jag vill i detta sammanhang också framhålla att det *löpande miljöarbete* som utförs vid länsstyrelserna i många fall kan vara av intresse utanför länets gränser. Jag vill därför erinra om vad jag tidigare har sagt om att länsstyrelserna i sin årliga länsrapport i fortsättningen regelmässigt bör redovisa aktuella miljöfrågor.

I dessa frågor har jag samrått med industriministern och civilministern.

De större tätorternas miljö

Jag går nu över till att närmare behandla miljöförhållandena i de större städerna i vilka bl. a. trafiken, vissa industrier, avfalls- och avloppshanteringen och energiproduktionen ofta gör att människor och miljö utsätts för en hård belastning.

Behovet av åtgärder i dessa orter har samtidigt stimulerat den tekniska utvecklingen på miljöområdet och genom bl. a. högt ställda krav enligt gällande lagstiftning drivit fram ny teknik och nya metoder för miljöförbättringar, som senare har kunnat utnyttjas i övriga delar av landet. Exempel på detta är 1960- och 1970-talens vattenreningsprogram.

I debatten om kvaliteter i olika livsmiljöer hävdas ofta att staden eller den större tätorten, från hälso- och miljösynpunkt alltid är sämre än landsbygden och de mindre tätorterna. Enligt min mening kan man inte göra en sådan generalisering. Däremot kan man peka på åtskilliga tätorter där efterkrigstidens strukturomvandling har lett till miljöproblem till följd av ökad trafik, i vissa fall på stora trafikleder som kommit att ligga intill bostadsområden. Tätorternas centrala områden har också många gånger kontoriserats och avfolkats.

Genom den kraftigt ökande biltrafiken har samtidigt många människor i många fall fått sämre möjligheter att röra sig fritt och dra nytta av det utbud av service, kultur och rekreation som staden har att erbjuda. Problemen drabbar inte minst barnen och de äldre.

Det har enligt min mening blivit allt mer uppenbart att miljön i våra större tätorter måste förbättras. Trafik- och miljöproblemen måste åtgärdas genom samfälliga insatser. En god stadsmiljö ställer krav på bl. a. sammanhängande gång- och cykelstråk, bostadsområden utan genomfartstrafik, en väl utvecklad lokal kollektivtrafik och riklig tillgång till parker och grönområden. Den fysiska planeringen enligt PBL:s intentioner är därvid ett viktigt medel i strävan att förbättra miljön i våra städer.

Som jag nyss har konstaterat ger trafiken upphov till stora miljöproblem. Luftföroreningsproblemet kan inte lösas enbart genom beslutet om

avgasrening utan kräver också åtgärder som minskar biltrafiken, framförallt i storstadsområdenas centralare delar. I regeringens proposition om trafikpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:50) anges också att ett av de viktigaste målen i trafikpolitiken är att begränsa trafikens miljöpåverkan. Det är också i det här perspektivet som man bör se mina förslag till skärpta avgaskrav för lastbilar och bussar (avsnitt 4).

Den stora inflyttningen till storstadsområdena och områdenas egna expansionsbehov har bl. a. medfört att transportererna i dessa regioner har ökat kraftigt. Också industrins och handelns nya materialadministrativa rutiner har lett till kraftiga trafikökningar, särskilt när det gäller biltrafiken. För att lösa storstadsområdenas trafikproblem krävs stora investeringar i både kollektivtrafiksystem och vägar. Låg framkomlighet leder automatiskt till ökade utsläpp av luftföroreningar. Även om ansvaret för utformningen av den lokala trafikförsörjningen i första hand åvilar kommuner och landsting, bör staten medverka genom att skapa så goda förutsättningar som möjligt för detta arbete. Regeringen har i den trafikpolitiska propositionen lämnat förslag som sammantagna innebär väsentligt förbättrade förutsättningar att tillgodose storstadsområdenas investeringsbehov. Det är i detta sammanhang viktigt att framhålla att kommuner och berörda regionala myndigheter bör ha en god framförhållning i sin fysiska översiktsplanering och trafikplanering.

Regeringen avser i enlighet med vad som anförs i den trafikpolitiska propositionen bl. a. att tillsätta en utredning som skall ta fram ett samlat underlag för att minska trafikens hälso- och miljöeffekter i storstadsregionerna. Utredningen skall belysa förutsättningarna för utbyggnad av kollektivtrafikens framkomlighet. Även effekterna av områdesavgifter eller andra former av avgifter skall studeras liksom utbyggnad av förbifarter av miljöskäl. I propositionen anges vidare att TRÅD – de allmänna råden för planering av stadens trafiknät – bör utvecklas så att miljö- och energi-effekterna ges en större tyngd.

Åtgärder mot trafikbuller

Jag ser den utredning som har aviserats i den trafikpolitiska propositionen som mycket viktig för de miljö- och hälsoaspekter som jag här har berört. Vad särskilt gäller trafikbullerfrågorna finns emellertid aspekter som redan nu bör behandlas. Jag tar därför i det följande upp vissa frågor som rör störningarna till följd av trafikbuller.

Vägrafiken är en av de mer betydande bullerkällorna i samhället. Den statliga trafikbullerutredningen (TBU) uppskattade år 1974 att närmare 40 %, eller ca 2,5 milj., av de boende i tätorterna år 1970 vid bostaden var utsatta för högre ljudnivåer än de riktvärden utredningen angav som från medicinsk och hygienisk synpunkt önskvärda (55 dBA respektive 30 dBA dygnsekvivalent ljudnivå utanför resp. i bostaden). Förhållandena därefter har knappast utvecklats till det bättre.

Många människor utsätts för trafikbuller som överstiger vad som TBU betraktade som önskvärt. Trafikbullret är ett allvarligt miljöproblem som det är angeläget att komma till rätta med. Bulleremissionerna kan minskas

genom i första hand strängare krav på fordonen. Nya typer av vägbeläggningar bör också utprovas. Redan på så sätt kan betydande förbättringar uppnås. Byggandet av förbifarter innebär i många fall att centrala tätortsområden kan avlastas från tung och störande trafik. Regeringen har i den trafikpolitiska propositionen föreslagit en utökning av vägbyggandet bl. a. genom tidigareläggning av förbifarter som bör komma till utförande av miljöskäl.

Den större hänsyn till miljön som skall tas enligt den nya vägpolitiken innebär bl. a. att bullerfrågorna beaktas i ett tidigt skede av vägplaneringsprocessen. Väglagen har nyligen ändrats i den riktningen.

Riksdagen beslutade år 1981 om riktlinjer för åtgärder mot vägtrafikbuller. Riktvärden angavs för tre planeringsfall. Riksdagen utgick ifrån att berörda myndigheter skulle komma att ta fram de tillämpningsanvisningar som behövdes. Då dessa inte kunnat enas om ett gemensamt förslag har naturvårdsverket därefter på egen hand arbetat fram ett förslag till allmänna råd för begränsning av vägtrafikbuller. Verket har enligt den s. k. begränsningskungörelsen (1970:64) begärt regeringens medgivande att få ge ut de allmänna råden. Förslaget avser förutom de tre planeringsfallen även befintlig miljö.

När det gäller de s. k. *nyplaneringsfallen* anser jag att det är angeläget att klarlägga vilka riktlinjer som bör gälla för bullerimmissioner. De aktuella situationerna är

- nyplanering av områden med bostäder och trafikleder
- ny- och väsentliga ombyggnader av enstaka bostadsfastigheter intill befintliga trafikleder och
- ny- och väsentlig ombyggnad av trafikleder i befintlig bebyggelse.

Enligt min mening är det angeläget att riktlinjer för att begränsa vägtrafikbuller läggs fast inför det planerings- och projekteringsarbete som nu möjliggörs med utökade resurser för framtida vägbyggande. Jag anser emellertid att kostnadskonsekvenserna, särskilt för kommunerna ännu inte är tillräckligt belysta. Kompletterande underlag behöver således tas fram. Jag avser att inom kort återkomma till regeringen ifråga om riktlinjer för begränsning av vägtrafikbuller vid nyplanering.

Att vidta åtgärder i *befintlig miljö* enligt naturvårdsverkets förslag till allmänna råd bedöms kosta 5–6 miljarder kronor. Större delen skulle komma att belasta kommunerna och då framför allt de tre storstadskommunerna. Vid en samlad bedömning finner jag att det ekonomiska läget för närvarande inte gör det möjligt att ange riktvärden till ledning för det fortsatta arbetet med att minska bullerstörningarna i den befintliga miljön. Frågan om lämpliga åtgärder får liksom hittills, i enlighet med grunderna för tillämpningen av miljöskyddslagen, bedömas från fall till fall med hänsyn till alla omständigheter av betydelse i varje särskild situation.

I dessa frågor har jag samrått med kommunikationsministern.

Mitt förslag: I hälsoskyddslagen (1982:1080) införs en bestämmelse om att det krävs anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnden för att inrätta en värmepumpsanläggning för utvinning av värme ur mark, ytvatten eller grundvatten. Kommunen ges rätt att föreskriva tillståndsplikt, om det behövs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet. Anmälan eller tillstånd behövs inte om anläggningen är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt ML eller vattenlagen (1983:291). Ett tillstånd gäller i fem år under förutsättning att arbetet med anläggningen påbörjas inom två år.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt.

Remissyttrandena: Yttranden över förslaget har avgetts av riksrevisionsverket, socialstyrelsen, konsumentverket, bostadsstyrelsen, statens råd för byggnadsforskning, statens mät- och provråd, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Gotlands, Malmöhus, Älvsborgs, Örebro, Kopparbergs, Jämtlands och Västerbottens län, Svenska kommunförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag och Sveriges Villägareförbund. – Några länsstyrelser har bifogat yttranden från kommuner.

Nästan samtliga remissinstanser tillstyrker naturvårdsverkets förslag. Endast riksrevisionsverket avstyrker förslaget. Enligt riksrevisionsverket behövs det inga nya regler, eftersom kommunerna med stöd av 11 § hälsoskyddsförordningen (1983:616) kan införa nödvändig anmälningskyldighet för inrättande av värmepumpsanläggningar. Byggnadsnämndens rådet ifrågasätter bl. a. om inte också vissa luftvärmepumpar borde vara anmälningspliktiga. Länsstyrelsen i Gotlands län anser att en generell anmälningsplikt för luftvärmepumpar bör införas. Sveriges Villägareförbund tillstyrker att föreslagen anmälningsplikt införs men avstyrker att kommunerna ges rätt att föreskriva tillståndsplikt.

Skälen för mitt förslag: Jag har i denna fråga särskilt samrått med chefen för socialdepartementet.

Allmänna utgångspunkter

Den energi som finns lagrad i jord, berg och vatten kan med hjälp av värmepumpar utvinnas och användas för bl. a. uppvärmningsändamål. Värmepumpstekniken är energisnål. Den förekommer i både stor och liten skala. Värmepumpar med hög effekt finns bl. a. i vissa fjärrvärmeverk, medan värmepumpar med låg effekt är vanliga vid uppvärmning av småhus. Småhusvärmepumpar dominerar marknaden. I dag torde det i Sverige finnas totalt ca 130 000 värmepumpar i drift. Övervägande delen av dessa, drygt 129 000, beräknas bestå av små värmepumpar för villor och flerbostadshus, med en effekt av mellan 2 och 50 kW. Av dessa utgörs ca 60 % av s. k. luftvärmepumpar. Under senare år har försäljningen av värmepumpar gått ned kraftigt. Detta har förklarats med att det har blivit mindre ekono-

miskt lönsamt än tidigare att använda värmepumpstekniken. Hur framtiden för branschen kommer att se ut är svårt att överblicka i dag. Ändrade positiva ekonomiska förutsättningar torde kunna få försäljningen av värmepumpar att öka igen.

Användningen av värmepumpar medför risker för miljön. Farliga och skadliga ämnen kan läcka ut i luft, mark och vatten. Exempel på detta utgörs av utsläpp av CFC (klorfluorkarboner) till luft och läckage av giftig frostskyddsvätska till grundvatten och vattentäkter. Vidare kan vissa värmepumpar ge upphov till bullerstörningar. Värmepumpsanläggningar kan således ge upphov till både miljömässiga olägenheter enligt miljöskyddslagstiftningen och sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagstiftningen.

Enligt 2 och 16 §§ MF och bilagorna A och B till förordningen föreligger tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt ML för anläggning för utvinning, på annat sätt än genom vattentäkt, av värme ur mark, luft, vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller ur grundvatten och avloppsvatten om den uttagna effekten överstiger 1 MW. För en anläggning med en uttagen effekt mellan 1 och 10 MW gäller anmälningsplikt enligt 1.19 i bilaga B. Överstiger den uttagna effekten 10 MW är anläggningen tillståndspliktig. Om effekten uppgår till högst 50 MW skall tillståndsprövningen ske hos länsstyrelsen enligt 2.1.41 i bilaga A och om den överstiger 50 MW hos koncessionsnämnden enligt 1.1.38 i samma bilaga.

Värmepumpsanläggningar omfattas också i viss utsträckning av bestämmelserna i vattenlagen (1983:291). En anläggning kan utgöra ett vattenföretag enligt 1 kap. 3 § vattenlagen. Beroende på omständigheterna skall ett sådant värmeutvinningsföretag prövas antingen enligt vattenlagen eller enligt ML. Om företaget innefattar bortledning av yt- eller grundvatten behöver prövning endast ske enligt vattenlagen. Vattendomstolen skall därvid beakta även miljöskyddsaspekterna. Tillståndsplikten enligt vattenlagen gäller emellertid inte om företaget avser värmeförsörjning för en en- eller tvåfamiljsfastighet eller en jordbruksfastighet eller om det är uppenbart att företaget inte skadar några motstående intressen. Om värmeutvinningsföretaget inte omfattar bortledning av yt- eller grundvatten gäller inte vattenlagens bestämmelser. Prövningen skall i ett sådant fall enbart ske enligt ML.

Enligt 11 § första stycket punkt 5 hälsoskyddsförordningen får en kommun, om det behövs för att förhindra uppkomsten av sanitär olägenhet, meddela föreskrifter om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter. Några kommuner har med stöd av denna bestämmelse infört viss anmälnings- eller tillståndsplikt för värmepumpsanläggningar.

Överväganden

Som jag nyss sagt innebär inrättande och användning av värmepumpsanläggningar att miljön utsätts för risker av olika slag. De anläggningar som nu är aktuella utgörs nästan uteslutande av mindre anläggningar som används vid uppvärmning av villor och andra småhus. Naturvårdsverkets förslag berör endast anläggningar där värmeutvinningen sker ur mark, ytvatten eller grundvatten. Dessa typer av anläggningar innehåller köld-

bärarkretsar. Luftvärmepumpsanläggningar innehåller ej köldbärarkretsar. Denna typ av anläggningar faller utanför den av naturvårdsverket föreslagna regleringen.

Myndigheternas kännedom om i vilken omfattning och var det förekommer mindre värmepumpsanläggningar som innehåller köldbärarkretsar är dålig. Någon allmän reglering av dessa anläggningar finns inte. Vissa kommuner har emellertid med stöd av 11 § första stycket 5 hälsoskyddsförordningen infört anmälnings- eller tillståndsplikt för mindre värmepumpsanläggningar. Denna bestämmelse kan emellertid lagligen användas endast då syftet är att skydda ytvattentäkter eller enskilda grundvattentäkter. I många fall är bestämmelsen därför otillräcklig på grund av att syftet kan vara att skydda grundvattentäkter mer generellt eller andra intressen.

Jag delar uppfattningen att det behövs en bättre samhällelig kontroll i fråga om även mindre värmepumpsanläggningar, där värmeutvinningen sker ur mark, ytvatten eller grundvatten. Dessa typer av anläggningar utgör en särskilt stor fara för miljön på grund av risken för läckage av köldbärarvätska. Dricksvattentäkter och andra vattentäkter kan förorenas vid sådant läckage. Också andra olägenheter kan förekomma. Det är därför viktigt att de myndigheter som har ansvaret för miljön och hälsan får kännedom om alla anläggningar av ifrågavarande slag. Sådan kännedom ger möjlighet att förhindra en olämplig lokalisering eller ställa andra miljö- och hälsomässiga krav på anläggningen. Jag delar åsikten att detta bör kunna uppnås genom att en regel om generell anmälningsskyldighet till miljö- och hälsoskyddsnämnden införs och att kommunen ges möjlighet att vid behov föreskriva tillståndsplikt.

Såsom naturvårdsverket har föreslagit är det lämpligt att införa den nya regleringen i hälsoskyddslagstiftningen. I denna lagstiftning är det enklare än att i miljöskyddslagstiftningen införa anmälnings- eller tillståndsplikt beträffande befintliga anläggningar och ge kommunerna föreskriftsrätt i fråga om tillståndsplikten. Tillämpning av miljöskyddslagstiftningen förutsätter nämligen också vissa andra ändringar av både praktisk och formell natur. Sådana ändringar behövs inte om hälsoskyddslagstiftningen används. Jag har i mina tidigare redovisade överväganden rörande miljöskyddslagstiftningen föreslagit att miljö- och hälsoskyddsnämnden blir tillsynsmyndighet enligt ML, bl. a. för miljöfarlig verksamhet som inte kräver tillstånd enligt ML. En anmälan enligt hälsoskyddslagstiftningen kan i det enskilda fallet medföra att nämnden väljer att ingripa med stöd av ML. För nämnden torde det sakna betydelse om en anmälan sker enligt hälsoskydds- eller miljöskyddslagstiftningen. Det väsentliga måste vara att nämnden över huvud taget får kännedom om en anläggning. Därefter kan nämnden välja formella regler och åtgärder för att komma till rätta med olägenheter efter störningens art och vad som är lämpligast i varje enskilt fall.

Jag delar inte den av några remissinstanser framförda åsikten att också luftvärmepumpsanläggningar bör vara anmälningspliktiga. Denna typ av anläggningar medför normalt inte sådana miljörisker eller hälsorisker att en generell anmälningsplikt är påkallad. Om olägenheter i form av exempelvis bullerstörningar uppkommer, är nuvarande regler tillräckliga för att komma till rätta med olägenheten.

Mina ställningstaganden och förslag i sammandrag:

- Sverige bör verka för att rekommendationerna från Brundtland-kommissionen om en hållbar och bärkraftig utveckling genom-synar arbetet i alla internationella organisationer för miljö- och utvecklingsfrågor.
- Sverige bör verka för att de FN-organ och andra internationella organisationer som ägnar sig åt internationellt samarbete inom områden, såsom t. ex. transport, industri, energi och jordbruk, tar ett direkt ansvar för miljöhänsynen i sina beslut.
- Sverige bör som ett led i en aktiv svensk miljöpolitik verka för att samarbetet mellan EFTA och EG på miljöområdet stärks.
- Sverige bör verka för att miljösamarbetet i OECD och ECE intensifieras.
- De bilaterala förbindelserna på miljöområdet utvecklas snabbt. Intresset för svenskt kunnande ökar, vilket utgör en god grund för ökad svensk export av varor och tjänster på miljöområdet.
- Ett internationellt miljöteknikinstitut inrättas med syfte att främja forskning, utveckling och spridning av miljöteknik.
- Kontakter på det icke-mellanstatliga planet bör uppmuntras för att stödja det internationella förhandlingsarbetet.

9.1 Det internationella miljösamarbetets omfattning och utveckling

I avsnitt 2 om inriktningen av miljöpolitiken har jag redogjort för min syn på de stora aktuella miljöfrågorna. Det är nödvändigt att alla länder gemensamt söker bemästra de regionala och globala miljöproblemen, såsom ökenspridningen, avverkningen av de tropiska och subtropiska skogarna, kemikaliehanteringen samt nedbrytningen av ozonskiktet. Det är av yttersta vikt att det internationella miljösamarbetet på dessa områden bedrivs effektivt och målinriktat. Sveriges deltagande i samarbetet kring dessa frågor är grundat på vårt ansvar för den globala miljön som vi som ett av världens mest gynnade länder solidariskt måste utöva och därmed också ge ett bidrag till en säkrare värld. I andra frågor, t. ex. vad gäller luft- och havsföroreningarna, är Sveriges agerande även grundat på nödvändigheten av att kunna uppnå nationella miljömål.

Jag har i det föregående i anslutning till mina förslag och ställningstaganden om åtgärder mot luftföroreningar, åtgärder mot havsföroreningar samt åtgärder till skydd för ozonskiktet redovisat de internationella aspekterna på dessa åtgärdsprogram och det svenska agerandet för att av berörda länder utverka nödvändiga åtaganden. Vidare har jag i avsnittet om naturvård kort redovisat det internationella arbete som pågår för att säkerställa hotade växt- och djurarter samt värdefulla naturtyper m. m.

Dessa områden är viktiga och centrala element i det internationella

miljösamarbetet. De utgör dock endast en del av Sveriges engagemang i det totala internationella miljösamarbetet. Sverige deltar i ca 100 styrelser, förhandlings-, arbets- och expertgrupper av mer eller mindre permanent karaktär inom olika internationella mellanstatliga organisationer med global, regional eller subregional anslutning samt i skilda konventioner i vilka Sverige är part, se *bilaga 10.1*. Därtill kommer arbetsgrupper, seminarier och symposier av engångskaraktär, vanligen för ett vetenskapligt/tekniskt erfarenhetsutbyte. Vidare förekommer ett bilateralt samarbete av varierande omfattning och inriktning i form av tillfälliga arrangemang eller, såsom i fråga om vissa östeuropeiska länder, enligt avtalade program.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det löpande internationella miljösamarbetet är av betydande omfattning. Sverige deltar aktivt i flertalet sammanhang och många gånger som en av de ledande och initiativtagande nationerna.

Vid sidan av det mellanstatliga miljösamarbetet bedrivs ett omfattande internationellt miljösamarbete av bl. a. ideella organisationer, folkrörelser, näringslivsorganisationer och vetenskapliga institutioner.

Det internationella mellanstatliga miljösamarbetet har en relativt kort historia. Först omkring år 1970 tillskapades permanenta, internationella fora för att på mellanstatlig nivå söka bemästra de stora gränsöverskridande utsläppen samt genom vetenskapligt/tekniskt erfarenhetsutbyte utveckla kunskaper om miljöproblemens omfattning och karaktär samt metoder att finna lösningar på dessa.

Så inrättades t. ex. år 1970 inom OECD en miljökommitté. Året därpå tillskapades även inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) en miljökommitté (Senior Advisers on Environmental Problems, SAEP). Den första mellanstatliga institutionen med global räckvidd blev FN:s miljöprogram (UNEP), som inrättades genom beslut av FN:s generalförsamling år 1972 på förslag av FN-konferensen om den mänskliga miljön i Stockholm samma år. Detta år institutionaliserades även det nordiska miljösamarbetet under Nordiska ministerrådet. Flertalet viktiga konventioner om skydd för den marina miljön, för åtgärder mot luftföroreningar och skydd av flora och fauna är också i huvudsak tillkomna under 1970-talet. Arbetet inom nämnda institutioner karaktäriserades till en början av organisatorisk uppbyggnad och utarbetande av normativa rekommendationer och principer för staternas agerande i den gemensamma kampen mot miljöproblemen. Detta var ett nödvändigt grundläggande arbete. Samtidigt har pågått och pågår ett aktivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte, många gånger av betydande vikt för enskilda länders miljöpolitik.

Flera av de på 1970-talet tillkomna internationella fördragen fick karaktären av ramkonventioner. Först under 1980-talet har principåtaganden i dessa fått en mera konkret form genom bindande åtaganden om kvantitativt preciserade åtgärder i syfte att minska belastningen på ekosystemen. Detta måste hälsas med stor tillfredsställelse, även om åtgärderna ännu är långt ifrån tillräckliga. Denna utveckling av det internationella miljösamarbetet innebär samtidigt att deltagandet har blivit alltmer krävande. Det påkallar en långtgående samordning mellan företrädare för miljöministerier och berörda intressenter i viktiga ekonomiska sektorer, som har ansvar för

att genomföra de internationellt bindande åtagandena. Den omorganisation som genomfördes i och med att miljö- och energidepartementet inrättades den 1 januari 1987 och fick en samordnande och pådrivande roll har gett Sverige en god bas för det internationella arbetet.

De internationella organisationer som har skapats för miljösamarbetet har vissa strukturella svagheter som medför tröghet i arbetet. UNEP har visserligen inom FN-systemet till uppgift att ta initiativ till miljöfrämjande åtgärder. I praktiken har det inte visat sig möjligt att annat än i begränsad utsträckning öva inflytande på utformningen av programmen. I organisationer som OECD, ECE och även inom Nordiska ministerrådet har miljökommittéerna starkt begränsade möjligheter att verka för ett önskvärt miljöhänsynstagande i de sidosordnade sektorkommittéerna. De mellanstatliga organisationernas verksamhet styrs dock av regeringarna. Liksom i flertalet nationella administrationer arbetar miljökommittéerna i de internationella organisationerna som sektororgan. Detta begränsar möjligheterna att påverka organisationernas program. Jag ser det därför som en viktig uppgift för Sverige att aktivt verka för att de kommittéer i skilda internationella organisationer som har ansvar för tunga ekonomiska sektorer (transport, industri, energi och jordbruk) i samverkan med miljökommittéerna tar hänsyn till miljön vid utformningen av sina rekommendationer och beslut. I den andan och i linje med de tankegångar som präglar rapporten från Världskommissionen för miljö och utveckling, den s. k. Brundtlandkommissionen, har Sverige t. ex. tagit initiativ till en konferens mellan de europeiska transportministrarna (CEMT) och OECD:s miljökommitté på ministernivå. Sverige har även tagit initiativ till ett möte mellan de nordiska miljöministrarna och transportministrarna att hållas före OECD-mötet.

I IEA, det internationella energioorganet i Paris, har Sverige sedan flera år tillbaka verkat för att miljöaspekterna blir viktiga inslag i medlemsländernas energipolitik. Vid det ministermöte som ägde rum i maj 1987 kunde jag konstatera att detta synsätt nu har vunnit ökat gensvar.

Jag belyser i det följande några områden som jag, vid sidan av de tidigare i avsnitt 5-7 redovisade åtgärdsprogrammen, anser bör uppmärksammas under de närmaste åren.

9.2 Uppföljning av Brundtlandkommissionens rapport

Våren 1987 färdigställdes rapporten "Vår gemensamma framtid" (Our Common Future) av Världskommissionen för miljö och utveckling (World Commission on Environment and Development), eller Brundtlandkommissionen, som den har kallats efter sin ordförande, den norska statsministern Gro Harlem-Brundtland.

Kommissionen kom till, på bl. a. svenskt initiativ, efter beslut i FN:s generalförsamling hösten 1983. Hösten 1987 har generalförsamlingen formellt mottagit rapporten och därefter antagit en enhällig resolution. I resolutionen uppmanas nationella regeringar och internationella organisationer, framför allt inom FN-systemet, att vid utformning av politik och program ta hänsyn till rapportens huvudbudskap: mänsklighetens framtid

är beroende av en hållbar och bärkraftig utveckling. En sådan utveckling förutsätter i sin tur en bevarad ekologisk balans.

Sverige bör nu verka för att Brundtlandkommissionens rapport och FN-resolutionens innehåll, som i allt väsentligt grundas på ett förslag från de nordiska länderna, blir vägledande för det internationella miljösamarbetet och genomsyrar arbetet i alla internationella organisationer. Jag har tidigare i avsnitt 2 redogjort för den nationella uppföljningen av rapporten.

Jag vill i detta sammanhang nämna att jag har tillsatt en rådgivande referensgrupp för globala miljöfrågor, med företrädare för det svenska vetenskapssamhället, utrikesdepartementet och de fackdepartement som har huvudansvaret för svenskt arbete i FN:s fackorgan och viktigare sektororgan i andra internationella organisationer. Referensgruppens uppgift är att medverka vid utformningen av svenska ståndpunkter och initiativ i det internationella miljöarbetet.

Sverige bör i detta arbete nära samverka med övriga nordiska länder. På norskt initiativ har en nordisk ledningsgrupp på statssekreterarnivå tillsatts för att leda och samordna nordiska insatser i berörda internationella organisationer. En huvudlinje i det nordiska samarbetet är att man i första hand bör ta fasta på följande huvudpunkter i den nämnda FN-resolutionen och från nordiska representantplatser i styrelser och andra beslutsförsamlingar arbeta för att de förverkligas:

- uppmana de beslutsfattande församlingarna inom FN-systemets organisationer att revidera inriktning av program, budgetar och aktiviteter i syfte att främja en hållbar och bärkraftig utveckling och därvid ta hänsyn till Brundtlandkommissionens analys och rekommendationer
- uppmana de multilaterala biståndsorganen och finansorganen att engagera sig för en varaktigt hållbar utveckling i enlighet med mottagarländernas egna prioriteringar.

I praktiken innebär den förstnämnda huvudpunkten för Sveriges och andra länders del att det internationella miljöarbetet inte längre, som hittills i hög grad varit fallet, bör och kan begränsas till de internationella organisationer som primärt har tillskapats för samarbete om miljöfrågor. FN:s fackorgan för industriell utveckling (UNIDO), jord-, skogsbruk och fiske (FAO), utbildning och vetenskap (UNESCO) eller hälsofrågor (WHO), för att nämna några exempel, blir minst lika viktiga som UNEP när det gäller att inom FN-systemet främja miljöhänsynen och en hållbar och bärkraftig utveckling. Sverige, övriga nordiska länder och andra länder, som ser det som angeläget att verka för Brundtlandkommissionens rekommendationer att angripa miljöproblemen vid källan och i preventivt syfte, måste här göra stora ansträngningar att samordna sitt uppträdande i å ena sidan FN:s miljöstyrelse och å andra sidan i berörda fackorgan. Detta samordningsbehov förutsågs redan vid tillkomsten av UNEP, vars huvuduppgift skulle vara att fungera som katalysator och samordnare för miljöfrämjande åtgärder inom FN-systemet. UNEP:s inflytande härvidlag har dock inte fullt ut motsvarat de förväntningar som man kunde ha anledning att ställa vid organisationens tillkomst. Framför allt beror detta på att medlemsregeringarna inte i tillräcklig utsträckning har följt upp besluten i UNEP från sina positioner i fackorganens styrelser och andra beslutande församlingar.

Generalförsamlingens starka stöd för Brundtlandkommissionens tankar bör enligt min mening utnyttjas för att försöka göra verklighet av de principiellt viktiga ideer, som fick sitt uttryck i tillkomsten av UNEP. Tillkomsten av miljö- och energidepartementet och den uppgift som anförtrots mig att ansvara för att miljöhänsynen får genomslag i sektorpolitiken ger Sverige goda förutsättningar att internationellt uppträda samordnat i UNEP och i fackorganen.

Samma strävan bör styra vårt uppträdande i regionala organisationer såsom OECD och ECE, liksom inom ramen för det Nordiska ministerrådets verksamhet. Beslut som vi verkar för eller kan ansluta oss till i dessa organisationers miljökommittéer bör av oss följas upp i de kommittéer som ansvar för viktiga ekonomiska, närings- och handelspolitiska sektorer.

Den andra återopade huvudpunkten i FN-resolutionen riktar sig till de multilaterala bistånds- och finansorganen och motiveras för övrigt av paragrafer, som främst riktar sig till de biståndsgivande länderna. Dessa uppmanas att ge utökad bistånd på miljöområdet och att öka det tekniska samarbetet med u-länderna för att förbättra dessas kapacitet att hantera sina nationella miljöproblem. Jag vill peka på att Sverige redan i viss mån har beaktat denna uppmaning genom statsmakternas beslut att ange en framsynt hushållning med naturresurserna och omsorgen om miljön som ett femte mål för det svenska utvecklingssamarbetet. Den svenska biståndsverksamheten har visserligen sedan länge omfattat insatser i miljöfrämjande syfte. Miljöhänsynen är en integrerad del av hela utvecklingssamarbetet, nämligen bilateralt, multilateralt, regionalt, i forskningssamarbetet med u-länderna och i samarbetet med de enskilda organisationerna. Biståndsministern har i sin anmälan till årets budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 5) angivit regeringens riktlinjer för det fortsatta biståndet på miljöområdet.

Världsbanken är den i särklass största finansiären av utvecklingsprojekt i u-länderna. Det kan i detta sammanhang konstateras att banken nyligen har reviderat sin politik i syfte att säkerställa att av banken finansierade projekt måste uppfylla miljömässigt godtagbara kriterier som ett led i att främja en hållbar och bärkraftig utveckling.

Jag vill slutligen hänvisa till ytterligare en paragraf i FN-resolutionen. Resolutionen inbjuder regeringarna att stödja och engagera sig i uppföljningsåtgärder för att förverkliga Brundtlandkommissionens olika rekommendationer genom att arrangera nationella, regionala och globala konferenser.

Vid 1987 års generalförsamling föreslog Sverige att FN överväger frågan om en andra global FN-konferens om den mänskliga miljön år 1992. Sverige förklarade sig i det sammanhanget berett att, om det är ett allmänt önskemål bland andra FN-stater, stå som värd för en sådan konferens. Vid FN:s miljöstyrelsens möte i juni 1987 underströk jag att en global konferens, om en sådan kommer till stånd, måste leda till konkreta åtaganden från regeringarnas sida med fastställda tidsramar för dessas uppfyllelse.

Jag vill här även nämna att den norska regeringen har inbjudit ECE-länderna till en regional uppföljningskonferens år 1990. Den norska regering-

en har hemställt om ett nära nordiskt samarbete i förberedelserna för denna konferens. Jag har besvarat denna hemställan positivt för svenskt vidkommande.

De nordiska länderna har också erbjudit sig att stödja regionala konferenser i u-länder, där dessa får tillfälle att diskutera Brundtlandkommissionens rapport och dess konsekvenser.

Jag vill slutligen nämna att Vetenskapsakademien planerar ett internationellt seminarium om miljö och säkerhet hösten 1988. Syftet med seminariet är att med utgångspunkt i empiriska studier om samband mellan miljöförstöring samt nationell och internationell politisk stabilitet belysa säkerhetspolitiska aspekter på de stora miljöproblemen. Detta problem berörs av Brundtlandkommissionen. Jag bedömer det som väsentligt att denna fråga blir närmare analyserad. Först om insikten ökar bland världens regeringar, att den pågående miljöförstörelsen utgör allvarliga risker för det internationella samfundets stabilitet, ja, kanske överlevnad, torde beredskap vara för handen att vidta konkreta och långtgående åtgärder i internationell samverkan.

9.3 Europeiskt miljösamarbete

Miljösamarbetet i Europa utvecklas snabbt.

Inom EG har samarbetet på miljöområdet successivt förstärkts sedan det inleddes i början av 1970-talet. Den höjda ambitionsnivån har bl. a. kommit till uttryck i den s. k. europeiska enhetsakten, som trädde i kraft år 1987, genom vilken bl. a. målsättningen att förbättra miljön uttryckligen läggs till i Romfördraget.

Något formellt miljösamarbete mellan EFTA-länderna har hittills inte förekommit. Luxemburgdeklarationen från år 1984 om ett närmare samarbete mellan EG och EFTA nämner dock uttryckligen miljöfrågor som ett lämpligt samarbetsområde.

Ett möte med samtliga EFTA:s och EG:s miljöministrar och den kommissionsledamot som ansvarar för miljöfrågor inom EG ägde rum i oktober 1987 i Noordwijk i Nederländerna. Vid detta möte antogs en deklaration om ett närmare samarbete. Frågor om luftburna föroreningar, klimatförändringar, begränsning av miljörisker vid stora industrianläggningar, marina föroreningar och åtgärder mot jordförstöring kommer att ges hög prioritet. Man beslutade också att förbättra informationsutbytet mellan medlemsländerna. Beslut fattades om regelbundna möten. På inget annat område har EFTA-länderna och EG enats om ett så långtgående samarbete.

EG-kommissionen har t. ex. fått tämligen vittgående möjligheter att för EG-länderna ta initiativ till att vidga samarbetet med EFTA-länderna.

Som påpekas i propositionen 1987/88:66 om Sverige och den västeuropeiska integrationen välkomnar regeringen de överenskommelser om ett starkare samarbete på miljöområdet som man enades om i Noordwijk. Nu finns det praktiska möjligheter att förstärka samarbetet genom de konsultationsförfaranden som utvecklats. Sverige har nu fått ökade möjligheter att framföra synpunkter på ett tidigt stadium på planerade åtgärder på miljöområdet och därigenom få ökat gehör för dessa.

Sverige kan också dra nytta av arbetet inom EG på flera områden, t. ex. vad gäller minskande av risker för större industriolyckor.

I den s. k. vitboken från år 1985, som inom EG syftar till att avskaffa ett stort antal hinder för fri rörlighet för varor, tjänster och människor fram till år 1992, återfinns även flera åtgärder inom miljöområdet.

För att förbereda vårt land för ett utvidgat miljösamarbete i Västeuropa, har en speciell EG-beredningsgrupp för miljöfrågor upprättats. Dess syfte är att dels förbereda uppföljningen av Noordwijkmötet, dels bevaka vitboksarbetet. Jag räknar med att Europafrågorna kommer att bli allt viktigare framöver. Jag anser det särskilt viktigt att man inom departement och myndigheter aktivt följer arbetet i EG.

Ett omfattande samarbete med de västeuropeiska länderna äger dessutom rum inom ramen för organisationer med en vidare medlemskrets, såsom OECD och ECE. Detta samarbete är värdefullt och jag anser att det bör intensifieras. Inom OECD bedrivs t. ex. ett omfattande arbete inom kemikalieområdet, som har givit värdefulla bidrag till den svenska kemikaliekontrollen.

Miljösamarbetet inom ECE har särskild betydelse eftersom ECE är ett alleuropeiskt samarbetsorgan där även de östeuropeiska staterna deltar. Inom ramen för uppföljningsmötet med konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) har de nordiska länderna lagt fram förslag i syfte att intensifiera det europeiska miljösamarbetet.

9.4 Nordiskt miljösamarbete

De nordiska länderna har sedan början av 1970-talet samarbetat aktivt om miljöfrågor, dels bilateralt och dels genom ett formaliserat samarbete inom ramen för Nordiska ministerrådet. De nordiska länderna har ingått bindande avtal om miljösamarbete i form av det år 1974 ändrade Helsingforsavtalet.

De nordiska länderna har vidare ingått en bindande miljöskyddskonvention som trädde i kraft år 1976. Konventionen föreskriver bland annat att vid prövning av tillåtligheten av miljöfarlig verksamhet skall en störning som sådan verksamhet medför eller kan medföra i en annan fördragsslutande stat likställas med en störning i det egna landet.

Prioriterade områden för samarbete under senare år har varit luft- och havsföroreningar samt kemikalieområdet. En förutsättning för att uppnå goda resultat är att det utförs ett kvalificerat nordiskt utredningsarbete. De nordiska länderna avsätter var för sig betydande resurser för miljövard. Nordiskt samarbete syftar bland annat till att samordna dessa resurser genom arbetsfördelning och utbyte av erfarenheter på en lång rad centrala miljöområden.

Ett nytt nordiskt samarbetsprogram på miljöområdet håller för närvarande på att utarbetas. Det avses vara mera långsiktigt och principiellt än motsvarande tidigare program och baseras bland annat på de principer som är presenterade i rapporten från Brundtlandkommissionen. Ministerrådet har vidare beslutat att ta fram en nordisk plan mot havsföroreningar.

De nordiska länderna arbetar i ökad utsträckning tillsammans på det internationella miljöområdet. Genom formella och informella samråd och ofta ett samlat agerande kan de nordiska länderna spela en pådrivande roll och tillvarata gemensamma intressen. Jag fäster stor vikt vid detta arbetsätt och förutsätter att största möjliga nordiska samarbete även fortsättningsvis eftersträvas.

9.5 Bilateralt miljösamarbete

Det bilaterala samarbetet på miljöområdet är omfattande.

Med Sovjetunionen, Polen, Tyska Demokratiska Republiken, Tjeckoslovakien och Ungern har Sverige etablerat bilateralt samarbete på miljövårdsområdet. Detta sker inom ramen för de avtal om industriellt och tekniskt-vetenskapligt samarbete som Sverige har ingått med dessa länder. Regeringen har gett naturvårdsverket i uppdrag att ansvara för genomförandet av arbetet som till stor del sker inom ramen för bilaterala arbetsgrupper. Vid arbetsgruppsmötena utbytes information om utvecklingen i resp. land och program fastställs för de närmaste årens samarbete, t. ex i form av tekniskt-vetenskapligt personutbyte och seminarier. Från svensk sida ser vi även detta utbyte som ett led i att främja våra positioner i olika multilaterala förhandlingar.

Nyligen har frågan om ett separat samarbetsavtal på miljöområdet på regeringsnivå mellan Sverige och Sovjetunionen väckts. Förhandlingar i detta syfte avser jag att sätta i gång snarast.

Det förekommer även möten på ministernivå, främst med Östersjöstaterna. Vid dessa tillfällen visas ofta ett stort intresse av att få ta del av det svenska miljökunskandet både vad gäller teknik och organisation.

Det bilaterala samarbetet med länderna i Västeuropa syftar ofta till att samordna likasinnade länder till gemensamma ståndpunkter och strategier i viktigare multilaterala förhandlingar. Därigenom åstadkoms ofta en större påverkan än om länderna agerar helt på egen hand.

Även med längre bort belägna länder ökar kontakterna. Det gäller såväl flera u-länder som högteknologiska länder som USA och Japan, med vilka tekniskt samarbete äger rum på många områden.

Det svenska uppträdandet på det miljöpolitiska området har väckt uppmärksamhet i många länder. Man vänder sig allt mer till Sverige för att studera hur vi har angripit våra miljöproblem. Utomlands efterfrågas svensk expertis i ökad utsträckning för deltagande i seminarier, symposier m. m.

Av minst två skäl bör vi se positivt på denna utveckling. För det första ger det oss goda möjligheter att visa omvärlden hur vi bearbetar våra miljöproblem. Eftersom vi på flera områden har hunnit långt i miljöarbetet, ger detta oss möjlighet att inverka på miljöpolitiken i andra länder. Det kan också leda till en förbättrad miljö i Sverige.

För det andra innebär det en möjlighet till ökad svensk export av utrustning och kunnande inom miljöskyddsområdet. Enligt min mening finns det en avsevärd potential, som ännu är outnyttjad.

Mitt förslag: Ett internationellt institut inrättas för att främja ny teknik för en miljöanpassad och varaktigt hållbar ekonomisk utveckling.

I den internationella miljödiskussionen har under senare år frågan om utveckling och spridning av ny och mer miljövänlig och resurssnål teknik fått en ökad uppmärksamhet.

I Brundtlandkommissionens rapport framhålls att utvecklingen av ny teknik är en huvudfaktor bakom ekonomisk utveckling. Själva begreppet varaktigt hållbar utveckling förutsätter enligt kommissionen miljöbetingade begränsningar av tillväxten, om inte de teknologiska förutsättningarna förändras i miljövänlig och resurssnål riktning. I ett längre perspektiv krävs att de industrialiserade samhällenas teknologiska struktur och produktionssystem anpassas till miljöns krav. Detta kommer enligt kommissionen att ta lång tid.

Fortfarande råder i vida kretsar uppfattningen att justeringar av teknik och utrustning behöver vidtas först när miljöproblem uppstår och miljökraven ökar. Miljöhänsynen kommer ofta in för sent i den tekniska planeringen. Detta synsätt måste förändras. Jag delar Brundtlandkommissionens åsikt, att en sådan teknisk utveckling skall främjas som lägger grunden för en varaktigt hållbar utveckling. Minimering av de negativa miljöeffekterna måste på ett helt annat sätt än i dag styra och vägleda forskning och utveckling av ny teknik. En sådan utveckling skall inte ses som ett hot utan utgör en utmaning och ett tillfälle till bl. a. ökad industriell verksamhet.

Det finns anledning till viss optimism. Under senare tid har ny intressant teknik utvecklats – oftast som resultat av hårdare miljökrav från regeringar och myndigheter. Industrin, tillsammans med forskare och tekniker, bör stimuleras att främja utveckling av miljövänligare teknik.

En angelägen uppgift är att sprida kännedom om ny miljövänlig och resurssnål teknik. Det gäller såväl stora som mindre och medelstora företag. Det gäller också företag både inom och utom landets gränser. Det är angeläget att visa att det ofta finns ny och mer miljövänlig teknik som alternativ till den traditionella tekniken. Det är också viktigt att kunna visa att sådan teknik i det längre perspektivet är den mest ekonomiska.

Mot denna bakgrund föreslår jag att ett internationellt institut för att främja utveckling och spridning av miljövänlig teknik inrättas.

Institutets huvudsakliga arbetsuppgifter bör vara att främja forskning och utveckling av teknik för en miljöanpassad och varaktigt hållbar ekonomisk utveckling och att bidra till att öka utbytet av kunskaper och erfarenheter mellan olika länder om sådan teknik. Institutet bör ha en internationell verksamhetsbas och vara ett centrum för kunskap om miljövänlig och resurssnål teknik. Det bör också utveckla former för en aktiv internationell förmedling av information om sådan teknik till potentiella nyttjare.

Styrelse och ledning för institutet bör ha en internationell profil med god

förankring i, internationella organisationer, det teknisk-vetenskapliga samfundet och internationellt näringsliv.

Institutet bör kunna bidra till att framstående forskare från skilda delar av världen kan engageras i ett utvecklingsarbete av stor strategisk betydelse. En viktig uppgift för institutets forskare blir att analysera och bedöma ny teknik utifrån kravet på en varaktigt hållbar ekonomisk utveckling.

Regeringen beslutade den 21 december 1987 (Dir 1987:58) om en särskild utredning med uppgift att föreslå inriktning och utformning av institutets verksamhet. Utredningen skall vara klar till 1 maj 1988. Jag avser därefter att återkomma till regeringen med förslag om de närmare riktlinjerna för institutet.

Jag beräknar nu att 25 milj. kr. per år under fem år bör avdelas för det internationella miljöteknikinstitutet. Jag återkommer till medelstillelningen vid min behandling av anslagsfrågorna för budgetåret 1988/89.

Mina bedömningar i korthet:

- Miljöhänsynen skall ges en ökad tyngd vid tillämpningen av ML.
- Företagens egenkontroll bör skärpas. Nya miljökrav skall i ökad omfattning beaktas vid omprövning av villkor enligt ML. Det är angeläget att förstärka och decentralisera tillsynen. Företagens egenkontroll bör utvecklas. Myndigheterna bör dessutom ges ökade resurser för miljöskydd. De statliga myndigheterna behöver tillföras i storleksordningen 100 tjänster för handläggare.
- Föreskrifter om kontrollen skall kunna meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. En miljörapport skall årligen lämnas till tillsynsmyndigheten för sådan verksamhet som har tillstånd.
- Naturvårdsverkets roll som central tillsynsmyndighet förstärks. Länsstyrelserna svarar för den löpande tillsynen för all tillståndspliktig verksamhet. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall vara tillsynsmyndighet för verksamheter som inte kräver tillstånd. Möjligheten för en kommun att överta tillsynen över tillståndspliktig verksamhet bibehålls.
- Instansordningen ändras i överklagade miljöskyddsärenden. Bl. a. får länsstyrelsernas beslut i tillståndsärenden överklagas hos koncessionsnämnden i stället för hos regeringen.
- Regler om straff för miljöbrott skärps. Ökad vikt ges åt miljöhänsynen.
- Insatser för att integrera miljöfrågorna i utbildningssystemet är väsentliga. Särskilda utbildningsinsatser behövs för myndigheter som har att tillämpa ML, bl. a. miljö- och hälsoskyddsnämnderna samt polis och åklagare.
- Förändringarna bör genomföras den 1 juli 1989.

Mitt ställningstagande: Nya miljöproblem och en höjd ambitionsnivå för att komma till rätta med och förebygga problemen kommer att ställa ökade krav på miljöskyddets organisation. Denna bör i högre utsträckning än tidigare inriktas på att tillsammans med sektorsintressen förebygga miljöproblem.

En effektiv och ändamålsenlig tillsyn är en förutsättning för ett framgångsrikt miljöskyddsarbete. Tillsynen bör förstärkas betydligt genom att företagens egenkontroll utvecklas och ges fastare former. Myndigheternas resursutnyttjande bör effektiviseras genom att bl. a. ansvaret decentraliseras. Myndigheterna bör dessutom ges betydligt ökade resurser på miljöskyddsområdet.

Vissa förändringar i sanktionssystemet behövs.

Organisationsutredningens förslag: Det har varit en grundläggande förutsättning i utredningens arbete att företagens ansvar på miljöområdet måste markeras tydligare än hittills. Även om man ökar kraven på företagen, står det klart att de resurser som samhället ställer till förfogande för miljövårdsarbetet är alldeles för knappa. Vissa effektivitetsvinster kan uppnås inom ramen för nuvarande resurser som en följd av utredningens förslag, men detta är inte tillräckligt. Ytterligare resurser måste tillföras miljövårdsorganisationen.

Samtidigt som utredningen framhåller att det är nödvändigt med ökade insatser för miljövården inom landet, framhålls att det är viktigt med ett starkt engagemang för miljövärd på det internationella planet.

En framgångsrik miljöpolitik kräver framförhållning och långsiktighet. Miljöfrågorna måste regelmässigt bli föremål för hänsyn inom alla samhällssektorer och beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt. Det kräver ett medvetande och ett ansvar hos alla i samhället – enskilda, företag, organisationer, myndigheter och politiker. Utredningen lägger fram flera förslag som har denna inriktning.

Det nuvarande systemet med prövning och tillsyn enligt ML har under senare år utsatts för kritik. Tillsynen anses allmänt vara den del där de största bristerna finns. Resurssituationen är enligt utredningen samtidigt sådan att det råder stora skillnader mellan uttalade ambitionsnivåer och tillgängliga resurser. Utredningen anser att nuvarande förfarande med individuell tillståndsprovning i stort fungerar bra. Oklara eller svårkontrollerade villkor utgör dock en svag länk vid genomförandet.

Inom tillsynen är avsaknaden av en samlad överblick en av de stora bristerna, vilket medför att underlag för prioritering saknas. Brister i de program som reglerar företagens kontroll har också kunnat konstateras. Ansvarsfördelningen mellan myndigheternas tillsyn och företagens egenkontroll är oklar i flera avseenden.

Utredningen anser att företagens primära ansvar för miljöskyddsarbetet bör förstärkas och föreslår ett antal åtgärder för att ge företagens egenkontroll fastare former. Utredningen anser också att det finns anledning att pröva ett system med s. k. miljörevisorer i företagen.

Myndigheternas tillsyn bör i större utsträckning kunna inriktas mot en övervakning av egenkontrollen, dvs. systemtillsyn. Myndigheternas arbete med prövning och tillsyn bör också decentraliseras genom att det ökade kommunala engagemanget i miljöskyddsarbetet utvecklas till att omfatta hela landet. Utredningen betonar samtidigt att en förutsättning för att ett decentraliserat beslutsystem skall fungera effektivt är att ansvarsfördelningen är klar. För att nå en så entydig och resurseffektiv ansvarsfördelning som möjligt föreslås att myndighetsansvaret för prövning och tillsyn hålls samman.

En samordning och effektivisering av samhällets insatser för att skydda miljön ställer krav på effektiva rättsliga styrmedel. Utredningen framhåller att det straffrättsliga sanktionssystemet på hela miljöområdet brister i konsekvens och överblickbarhet. Utredningen förordar att en genomgripande översyn av hela miljöstraffrätten inleds så snart som möjligt. I avvaktan på en sådan översyn föreslår utredningen ett antal åtgärder för att åstadkomma effektivare sanktioner.

Utredningen betonar att kunskapsförsörjningen inom miljövårdsområdet är av strategisk betydelse och att det är angeläget att ytterligare höja effektiviteten inom detta område. Ett sätt att åstadkomma detta är att bättre utnyttja miljövårdsorganisationens samlade kompetens när det gäller att utarbeta policy, handlingsprogram och allmänna råd etc. Utredningen anser att naturvårdsverkets egna utredningsresurser bör koncentreras till kvalificerad projektledning för att styra, samordna och följa upp verksamheten.

Utredningen anser vidare att det är väsentligt att ytterligare utveckla samverkan mellan den tillämpningsinriktade miljövårdsforskningen å ena sidan samt universitet och högskolor å den andra.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i utredningens redovisning om nuvarande organisation och dess brister. Kraftfulla åtgärder måste enligt många remissinstanser vidtas inom landet och internationellt för att komma till rätta med de övergripande miljöproblemen. Ett ökat miljömedvetande och ett brett engagemang från alla samhällssektorer är en förutsättning för att sådana åtgärder skall vara framgångsrika. Flera centrala myndigheter understryker att miljöfrågorna bör ingå som en del i sektorsansvaret.

Flera remissinstanser framhåller behovet av en samlad överblick över miljösituationen för att kunna prioritera åtgärder.

Flertalet remissinstanser instämmer i att förutsättningarna för miljöskyddsarbetet måste förbättras genom en effektivisering och framhåller att en avsevärd resursförstärkning måste till för att överbrygga gapet mellan mål och resurser.

De hittillsvarande erfarenheterna talar för att systemet med individuell prövning enligt ML bör bibehållas. Egenkontrollen bör även fortsättningsvis utgöra basen i tillsyns- och kontrollsystemet och bör också ges fastare former.

Skälen för mitt ställningstagande: Den organisatoriska uppbyggnaden av miljöskyddet i slutet av 1960-talet bör ses mot bakgrund av miljösituationen såsom den utvecklades och uppfattades under 1950- och 1960-ta-

len. Av särskild vikt var tillkomsten av ML år 1969 och lagen om hälso- och miljöfarliga varor år 1973. Båda dessa lagar har varit viktiga för miljöskyddsarbetet.

Samtidigt med uppbyggnaden av lagarna lades grunden till den nuvarande myndighetsorganisationen. Av central betydelse var därvid inrättandet av statens naturvårdsverk år 1967. På den regionala nivån inrättades naturvårdsenheter vid länsstyrelserna. Successivt har såväl naturvårdsverket som naturvårdsenheterna tillförts ökade arbetsuppgifter. På den kommunala nivån lades miljövårdande uppgifter på de dåvarande hälsovårdsnämnderna och byggnadsnämnderna.

Utöver tillkomsten av de olika lagarna och organisationen har andra insatser betytt mycket för utvecklingen inom miljöskyddet. Jag tänker då på bidragssystem för investeringar samt forskning, utveckling och demonstration för att möjliggöra mindre miljöskadlig teknik. Dessa instrument har betytt mycket för att kraftigt minska miljöproblemen på vissa områden. Bl. a. har den kommunala avloppsreningen förbättrats avsevärt. Inom flertalet industribranscher har också betydande utsläppsminskningar kunnat uppnås.

Miljövårdsarbetet har breddats alltmer. Problemets vidd och komplexitet har successivt lagts i dagen genom bl. a. forskning och undersökningsverksamhet. Därmed har också nya arbetsuppgifter tillkommit och insikten växt om att det inom många områden krävs grundläggande förändringar för att lösa miljöproblemen. Miljöproblemets internationella prägel har också blivit tydligare under senare år.

För egen del anser jag att miljöproblemen måste ses i ett helhetsperspektiv. Varje samhällssektor bör ansvara för att nya miljöproblem undviks och att existerande problem i möjligaste mån löses. Miljövårdsmyndigheterna på alla nivåer har en stor uppgift att vara pådrivande och att förse övriga statliga myndigheter, kommuner, organisationer och företag med aktuell och relevant kunskap och information.

Allt eftersom ny kunskap kommer fram ställs krav på ytterligare kraftfulla miljöskyddsåtgärder. Miljöhänsynen måste därför ges en ökad tyngd i alla verksamheter och vid tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen och annan angränsande lagstiftning.

Tekniska åtgärder vid den enskilda föroreningskällan kommer även fortsättningsvis att vara ett viktigt medel för att komma till rätta med hälso- och miljöproblem och minska utsläpp av föroreningar. Jag vill särskilt nämna utsläpp av luftföroreningar från energianläggningar och processindustrier samt utsläppen till Östersjön av klorerade organiska substanser. Den individuella prövningen enligt ML ger här goda förutsättningar att driva krav på effektiva åtgärder samtidigt som miljömässiga, tekniska och ekonomiska avvägningar kan göras i det enskilda fallet.

Mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits bedömer jag att det finns skäl att överväga vissa frågor kring prövningsförfarandet. Jag vill särskilt framhålla att utformning av villkoren i ett tillståndsbeslut har en avgörande betydelse för att tillsynen och kontrollen skall bli effektiv. Jag återkommer därför strax med förslag som bl. a. syftar till att förbättra förutsättningarna för omprövning av villkor.

Jag vill samtidigt betona att det är av stor vikt att olika myndigheter tillämpar regelsystemet för t. ex. översyn och omprövning av villkor på ett målmedvetet och konsekvent sätt.

Det är emellertid inom *tillsynen* som de största bristerna finns. Det är utomordentligt väsentligt för ett framgångsrikt miljöskyddsarbete att tillsynen och kontrollen av ML:s efterlevnad är effektiv och ändamålsenlig. Tillsynen måste planeras och prioriteras med hänsyn härtill. Jag anser det därför nödvändigt att avsevärt förstärka tillsynen och kontrollen.

Jag vill betona företagens primära ansvar för att miljöfarliga verksamheter bedrivs inom ML:s tillåtlighetsregler. Det förutsätter att företaget bygger upp en *egenkontroll* av sådan omfattning att verksamheten med säkerhet kan bedrivas enligt de villkor som har fastställts. Som jag nyss har framhållit finns det brister i olika avseenden i nuvarande kontrollsystem. Jag anser emellertid att ett utvecklat system med väl avvägd och tillförlitlig egenkontroll avsevärt bör kunna förbättra myndigheternas möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn över företagens miljöfarliga verksamhet och dess effekter på hälsa och miljö. Jag redovisar därför i det följande ett antal förslag som syftar till att förstärka egenkontrollen och öka tillförlitligheten i företagets rapportering.

Ett system med en utvecklad egenkontroll bör underlätta myndigheternas arbete. Myndigheternas primära uppgift blir att utforma villkoren för verksamheten och företagets egenkontroll. Detta innebär att myndigheternas arbete i större utsträckning kan inriktas mot en systemtillsyn i stället för en detaljerad kontroll av utsläpp och reningsanordningar. Jag vill emellertid understryka att detta inte innebär att kravet på uppsökande tillsyn och nära kontakter mellan tillsynsmyndighet och företag minskar. Jag vill tvärtom framhålla nödvändigheten av en målinriktad och myndighetsutövande tillsyn.

ML har ett brett tillämpningsområde. Huvuddelen av de miljöstörande verksamheter som berörs omfattas inte av tillståndsplikten. Bristerna i tillsynen över dessa verksamheter är än mer uttalad än för de verksamheter som prövats enligt ML och där en utbyggd egenkontroll finns. Jag bedömer dock inte att en utökning av tillståndsplikten är en lämplig åtgärd för att avhjälpa dessa brister. En sådan utökning skulle med tanke på det stora antalet verksamheter det rör sig om innebära att stora resurser för provningen dras bort från tillsynen. En kraftfull satsning på tillsyn och ett offensivt tillsynsarbete från myndigheternas sida ger bättre förutsättningar för den stadga och effektivitet i miljöskyddsarbetet som behövs för att förbättra miljösituationen.

Jag noterar därför med tillfredsställelse att ambitionsnivån för tillsynen över inte minst dessa verksamheter som inte är tillståndspliktiga har kunnat höjas när kommunerna har tagit över ett tillsynsansvar. Många kommuner har också i sina remissvar redovisat en glädjande hög ambitionsnivå när det gäller att ta på sig ansvaret för tillsynsfrågor. Jag anser i likhet med utredningen att starka skäl talar för att *decentralisera tillsynen* och öka det kommunala ansvaret i miljöskyddsarbetet. Detta ligger väl i linje med min ambition att förstärka tillsynen.

Ett decentraliserat tillsynsansvar enligt ML innebär en spridning av uppgifter och kompetens som ökar behovet av samverkan för att systemet

skall kunna fungera effektivt. *Naturvårdsverkets roll som central tillsynsmyndighet* kommer därför att behöva utvecklas. Eftersom ML är ett av de viktigaste instrumenten för att lösa många miljöproblem ställs, bl. a. stora krav på naturvårdsverket att överföra och omforma strategier och handlingsprogram till föreskrifter, allmänna råd o. d. som underlag för tillämpning av ML. Verket har också som uppgift leda och samordna arbetet med att kunskapsförsörjning inte minst för kommunernas behov. Möjligheterna till nationella eller regionala, branschvisa tillsynskampanjer bör särskilt prövas.

Jag återkommer längre fram med närmare förslag till förändringar i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna med syfte att åstadkomma en effektiv organisation för prövning och tillsyn.

Utredningen har framhållit att, även om man ökar kraven på företagen, är de *resurser* som samhället i dag ställer till förfogande för miljöskyddsarbetet alldeles för knappa. Jag delar utredningens uppfattning i denna fråga. Vissa effektivitetsvinster kan uppnås genom de förändringar av ansvarsfördelning m. m. som jag kommer att föreslå, men detta är inte tillräckligt. Jag kommer därför strax att redovisa mina överväganden om resursförstärkningar tillsammans med förslag till förändring av avgiftssystemet för prövning och tillsyn.

En effektivisering av samhällets insatser till skydd av miljön ställer krav på effektiva rättsliga styrmedel. Viss kritik har riktats bl. a. mot att *miljöbrottslighet* inte bestraffas strängare. Jag återkommer längre fram med förslag till ändringar i det miljörättsliga sanktionssystemet.

Jag anser sammanfattningsvis att ML kan vara ett verkningsfullt redskap i miljöskyddsarbetet. Genom de förändringar jag föreslår kommer företagens ansvar bl. a. för egenkontrollen att skärpas. De största förändringarna krävs dock i myndigheternas arbetssätt. Genom att öka decentraliseringen och göra arbets- och ansvarsfördelningen klarare kan myndigheternas resurser utnyttjas effektivare och prioriteras bättre. Dessa förändringar tillsammans med kraftiga resursförstärkningar kommer att ge de förutsättningar som behövs för att driva ett kraftfullt, offensivt och förebyggande miljöskyddsarbete.

Jag går nu över till att redovisa mina ställningstaganden och förslag avseende ML:s tillämpning. Jag kommer därefter att redovisa vissa ställningstaganden beträffande bl. a. behovet av ett ökat miljömedvetande och kunskapsförsörjning.

10.2 Företagens egenkontroll m. m.

Mitt förslag: Företagens egenkontroll skärps. Den som utövar en verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att utöva kontroll av verksamheten. Redan i ansökan skall de företag som söker tillstånd ange hur kontrollen är avsedd att utformas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta föreskrifter i fråga om kontrollen. En miljörapport skall årligen ges in till tillsynsmyndigheten för sådan verksamhet som kräver tillstånd. Rapporten skall innehålla en redogörelse för vidtagna miljöskyddsåtgärder och resultaten av dessa åtgärder.

Organisationsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Därutöver har utredningen föreslagit att bestämmelser om särskilda miljörevisorer införs.

Remissinstanserna: Har genomgående ställt sig positiva till en utökad egenkontroll. Förslaget om miljörevisorer har mötts med övervägande negativ kritik. Ett antal remissinstanser anser att förslaget är intressant, men att det bör utvärderas genom en försöksverksamhet. Ett flertal remissinstanser är positiva till att ett auktorisationssystem inom vattenkontrollen utvecklas i enlighet med vad statens mät- och provråd och naturvårdsverket har föreslagit.

Skälen för mitt förslag: Under de snart 20 år som ML har varit i kraft har befogenheterna för miljöskyddsmyndigheterna i fråga om åtgärder som syftar till att förbättra tillsynen vidgats avsevärt. Ändå kan det som jag tidigare anfört konstateras att tillsynen inte fungerar tillfredsställande. Såväl den aktuella utredningen som tidigare naturvårdsverket och riksrevisionsverket har redovisat allvarliga brister i tillsynen. Det är väsentligt att de uttalade ambitionerna om ett fungerande miljöskydd blir verklighet. Som jag nyss nämnt ligger ansvaret främst på de företag som utövar miljöfarlig verksamhet; det är företagets skyldighet att anpassa verksamheten till ML:s krav. Det är den som bedriver verksamheten som har den bästa kunskapen om förhållandena. Det är hans skyldighet att se till att han iakttar ML:s tillåtlighetsregler och övriga gällande villkor för verksamheten.

Ett sådant ansvar som jag nu har nämnt innebär att företaget måste bygga upp en egenkontroll av tillräcklig omfattning. Denna *egenkontroll* bör enligt min mening utgöra grunden för tillsynen och kontrollen. Jag vill betona att detta inte står i motsatsställning till en aktiv myndighetstillsyn.

Frågan om kontroll av en viss verksamhet bör beaktas redan vid tillståndsprövningen, så att man kan säkerställa att villkoren får en för tillsynen och kontrollen ändamålsenlig utformning. Jag föreslår därför att det i 13 § ML, som reglerar ansökningsförfarandet, införs en bestämmelse om att den som ansöker om tillstånd till sin ansökan skall bifoga ett förslag till kontroll av verksamheten. Härigenom förbättras möjligheterna att redan när ett tillstånd lämnas fastställa villkor som tar hänsyn till kontrollmöjligheterna.

En effektiv egenkontroll förutsätter att det finns ett *kontrollprogram*, som närmare reglerar hur kontrollen skall utövas. Jag vill därvid understryka att i kontrollprogrammen bör föreskrivas att sådana mätningar genomförs som gör det möjligt att dels kontrollera villkor, dels bedöma utsläppen och belastningen på miljön.

Genom de undersökningar som naturvårdsverket och riksrevisionsverket har genomfört har konstaterats att många anläggningar saknar kontrollprogram. Dessutom visar dessa undersökningar att, även i sådana fall där ett kontrollprogram fanns, villkoren ibland var oklart utformade eller inte alltid anpassade för att ligga till grund för en noggrann tillsyn eller en villkorskontroll eller att kontrollen inte var anpassad till villkoren. Jag vill också understryka att tillräckligt många parametrar bör kontrolleras, så att alla ämnen som är väsentliga för miljöskyddet omfattas. För att säker-

ställa att framtida kontrollprogram är av god kvalitet bör en möjlighet finnas att meddela föreskrifter om kontrollen. Jag föreslår därför att en bestämmelse införs i ML om att den som utövar verksamhet, som kan befaras vara miljöfarlig, skall utöva kontroll över verksamheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därvid ges möjlighet att få meddela föreskrifter om hur kontrollen skall ske. Mitt förslag om en komplettering av uppgifterna i en ansökan enligt 13 § bör också bidra till en bättre egenkontroll.

En effektivisering av tillsynen och kontrollen förutsätter också att företagens rapportering ges fastare former. Det bör därför, som utredningen har föreslagit, i ML införas en föreskrift om skyldighet om en årlig obligatorisk rapportering från tillståndsprövade företag. Det innebär att det för samtliga tillståndsprövade anläggningar bör avges en årlig *miljörapport* till tillsynsmyndigheten. I rapporten bör företagen redovisa vilka miljöskyddsåtgärder som har vidtagits med anledning av de villkor som meddelats i tillståndsbeslutet och resultatet av dessa åtgärder samt i förekommande fall resultatet av den kontroll som företaget är skyldigt att genomföra. Rapporten bör också innehålla ett ställningstagande av företaget till hur man har uppfyllt villkoren i tillståndsbeslutet. Ett ställningstagande från tillsynsmyndigheten till miljörapporten bör också ingå i systemet med obligatorisk rapportering. En ytterligare precisering av miljörapportens utformning och innehåll bör ske genom att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges bemyndigande att meddela föreskrifter om redovisningen. Detta bör innebära en kvalitetshöjning av egenkontrollen och samtidigt ge tillsynsmyndigheten en bättre insyn i vad som händer inom en region eller en kommun.

Utredningen har i anslutning till ordningen med miljörapport föreslagit att ett system med *miljörevisorer* införs. Systemet har som förebild vad som gäller för revisorer enligt bl. a. lagstiftningen om aktiebolag och innebär i korthet att miljörevisorerna granskar miljörapporten och att hans redogörelse bifogas miljörapporten. Vidare skall miljörevisorerna enligt förslaget bistå företaget i dess miljöskyddsarbete.

Majoriteten av remissinstanserna har ställt sig kritiska eller avvaktande till förslaget. Företrädare för industrin och det övervägande antalet länsstyrelser har avstyrkt förslaget. Många av de som har varit kritiska har pekat på den oklara rollfördelningen mellan miljörevisorerna, tillståndshavaren och tillsynsmyndigheten. Flera remissinstanser har också framfört farhågor om att företagens egna ambitioner i miljöskyddsarbetet kan komma att minska om ett miljörevisorssystem införs.

För egen del anser jag att det borde vara värdefullt för många företag att kunna förfoga över en oberoende person med kunskaper om miljöskyddsarbete och med insikter i näringsverksamhet. Jag är dock inte övertygad om att det mest lämpliga är att ta över ett system hämtat från vad som under många år har utvecklats för och anpassats till olika krav på företagens ekonomiska redovisning. Det är viktigt att företag som följer ML har ett bra samarbete med tillsynsmyndigheten och att myndighetens och företagets ansvarsområden hålls i sär. Jag vill samtidigt nämna att det på naturvårdsverkets initiativ pågår en viss försöksverksamhet med miljö-

revisorer inför ett framtida ställningstagande i denna fråga. Jag har för avsikt att inhämta naturvårdsverkets synpunkter och erfarenheter av denna försöksverksamhet. Mot bakgrund av vad jag nu har anfört är jag för närvarande inte beredd att föreslå någon lagstiftning om miljörevisorer.

Utredningen har bedömt att vissa delar i företagens egenkontroll är av en sådan betydelse att de bör genomföras av kontrollorgan som har en dokumenterad kompetens och tillräckliga resurser. Exempel på sådana kontroller är mätning av utsläpp för vilka villkor har föreskrivits eller tekniska besiktningar av miljöskyddsanläggningar. En sådan kvalitetssäkring av kontrollen bör enligt utredningen kunna ske genom att kontrollorgan auktoriseras med stöd av lagen (1985:1105) om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m. m. Jag anser för min del att det är angeläget att kontrollen är av god kvalitet och ger tillförlitliga resultat.

Jag har erfarit att statens mät- och provråd och naturvårdsverket har kommit in till chefen för industridepartementet med en framställning om att öppna ett nytt kontrollområde för auktorisation, benämnt vatten. Detta skulle göra det möjligt att införa ett system för auktorisation av privata och offentliga laboratorier som är verksamma inom vattenkontrollen. Ärendet bereds f. n. inom regeringskansliet.

Genom att företagens egenkontroll ges en mera central ställning samtidigt som krav införs på obligatorisk rapportering bedömer jag att myndigheternas tillsyn i större utsträckning kan inriktas mot en *övervakning av egenkontrollen*. Tillsynen kan därigenom göras mer målinriktad och koncentreras till de från miljösynpunkt viktigaste uppgifterna.

10.3 Fördelningen av myndigheternas uppgifter

Mitt förslag: Miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall vara tillsynsmyndigheter enligt ML i fråga om verksamheter som är anmälningspliktiga och andra verksamheter som inte kräver tillstånd. Nämnderna skall också ta emot anmälningar enligt lagen. Möjligheten för en kommun att ta över tillsynen över tillståndspliktig verksamhet behålls.

Mitt ställningstagande: Koncessionsnämnden för miljöskydd bör svara för tillståndsprövningen enligt ML av de verksamheter som medför de mest allvarliga miljöstörningarna. Länsstyrelsen bör svara för tillståndsprövningen av övrig verksamhet samt utöva tillsyn över samtliga verksamheter som är tillståndspliktiga.

Naturvårdsverket bör svara för samordningen på central nivå av tillsynsverksamheten enligt ML och ha möjlighet att ingripa i alla enskilda ärenden.

Länsstyrelserna bör samordna recipientkontrollen för vattenmiljön. Diskussioner bör komma till stånd mellan staten och kommunerna om formerna för en samordnad recipientkontroll för luftmiljön.

ADB-system bör i ökad utsträckning kunna införas och utvecklas som hjälpmedel i miljöskyddarbetet.

Organisationsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Därutöver har utredningen föreslagit ett mera sammanhållet tillstånds- och tillsynsförfarande och att naturvårdsverket skall utöva tillsyn över sådana verksamheter som har prövats av koncessionsnämnden. Vidare har utredningen föreslagit att kommunerna genom miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall förpröva viss miljöfarlig verksamhet genom s. k. miljölov.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser avstyrker att vissa verksamheter skall förprövas på särskilt sätt genom miljölov. Huvuddelen av remissinstanserna anser att kommunerna bör ges ett generellt tillsynsansvar i stort enligt utredningens förslag. Flertalet kommuner och många andra remissinstanser förordar att nuvarande möjlighet till delegering av tillsynsansvaret bibehålls. Så gott som samtliga remissinstanser avstyrker att naturvårdsverket får ett direkt tillsynsansvar för sådana verksamheter som tillståndsprövas av koncessionsnämnden.

Skälen för mitt förslag och mitt ställningstagande: Avsikten med ett tillstånd är att ge möjlighet för tillståndsmyndigheten att ställa upp villkor för att begränsa den negativa miljöpåverkan som verksamheten kan föranleda och samtidigt ge företagaren säkerhet och trygghet. Tillståndsbeslutets rättskraft är därvid bestämt mot bakgrund av en intresseavvägning mellan miljö- och företagarinresset. Jag delar, i likhet med flertalet remissinstanser, däribland koncessionsnämnden och industriförbundet, utredningens uppfattning att *tillståndsprövningen* bör ske hos koncessionsnämnden eller hos länsstyrelsen efter vad regeringen bestämmer.

Ansvar för tillståndsprövningen av de mest miljöstörande verksamheterna – som också regelmässigt är tekniskt komplicerade och ganska få av varje typ även i ett riksperspektiv – bör åvila koncessionsnämnden. Den kompetens som numera finns hos länsstyrelserna medger samtidigt att vissa verksamhetstyper som tidigare har prövats av koncessionsnämnden i fortsättningen bör kunna prövas av länsstyrelserna.

Många remissinstanser har varit kritiska till utredningens förslag att även miljö- och hälsoskyddsnämnderna i framtiden skall förpröva miljöfarlig verksamhet av lokal karaktär. Jag vill för egen del framhålla följande. Det är viktigt att förprövningen sker i sådan ordning och under sådana former att alla frågor med anknytning till verksamheten blir väl belysta. Detta innebär att kvalificerad personal, med såväl teknisk som juridisk kompetens, måste medverka. En förprövning kan också ställa stora krav på myndighetens resurser. Utredningen har föreslagit att kommunens förprövning vid bifall skall utmyнна i ett miljölov, men att rättsverkningarna av detta miljölov skall vara mera begränsade än vad som gäller för tillstånd. Utredningen har också hänvisat till att kommunerna enligt PBL meddelar bygglov och marklov:

Jag vill framhålla att frågor om miljöfarlig verksamhet är av annan karaktär än t. ex. frågor om bygglov. ML:s regler tar i första hand sikte på en pågående verksamhet, där bedömningen av utsläppen och dylikt är det centrala, medan byggandet är begränsat i tiden och konsekvenserna därav nästan alltid kan överblickas. Det är dessutom en mindre lyckad lösning att i ML utöver tillståndsprövningen inrätta en särskild förprövningsordning

som utmynnar i en sorts tillstånd av annan och lägre dignitet än vad som gäller i dag. Detta skulle kunna innebära otydligheter om vilka regler som gäller för förprovningen. Det pågår för närvarande en försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt ML inom ramen för det s.k. frikommunförsöket. Jag anser att man bör avvakta resultatet av detta försök innan frågan om kommunal tillståndsgivning i större skala avgörs. Jag är alltså inte för närvarande beredd att tillstyrka utredningens förslag om miljölov.

Som en konsekvens av att systemet med miljölov inte bör införas är det lämpligt att behålla *anmälningsförfarandet*. Anmälan bör i fortsättningen göras till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Denna ordning har hittills tillämpats inom ramen för frikommunförsöket. Jag anser, efter samråd med chefen för civildepartementet, att denna ordning nu kan gälla för alla kommuner.

Utredningen har föreslagit att miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall överta *tillsynsansvaret* för alla verksamheter som inte är tillståndspliktiga. Jag delar, liksom flertalet kommuner och övriga remissinstanser, utredningens uppfattning i denna fråga. Ett kommunalt tillsynsansvar ligger väl i linje med en strävan att, i den utsträckning det är möjligt, decentralisera beslutsfattandet inom den offentliga förvaltningen. Genom en sådan decentralisering får kommunerna en förstärkt roll och ett eget ansvarsområde i miljöskyddsarbetet. Det ger också ökade förutsättningar för en kommunal miljöårsplanering, för en ökad samordning av plan- och miljöfrågorna och för ett bredare och aktivt kommunalt miljöårsarbete nära medborgarna.

Formellt bör den ordning jag har föreslagit genomföras så att i 38 § ML anges att miljö- och hälsoskyddsnämnden är tillsynsmyndighet över icke tillståndspliktig verksamhet och att regeringen sedan, med stöd av det nuvarande bemyndigandet i 10 § ML, anpassar bestämmelserna i miljöskyddförordningen (1981:574), MF, så att anmälan om miljöfarlig verksamhet skall ske hos miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Tillståndsprövningen skall alltså ligga kvar hos koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Tillsynen skall skötas av länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Utgångspunkten för vilket ansvarsområde resp. myndighet skall ha bör vara de miljöeffekter som är förbundna med verksamheten. Av betydelse är hur länge en störningseffekt varar, hur stort geografiskt område som påverkas och hur allvarliga effekterna är för hälsa och miljö.

I bilagor till MF anges i olika förteckningar, listor, vilka verksamheter som kräver tillstånd av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen resp. anmälan. I konsekvens med mitt förslag och de principer jag angivit bör listorna ändras. Därvid bör ett relativt stort antal verksamheter kunna tas bort från tillståndslistorna och i stället föras in i anmälningslistan. Ett ytterligare skäl att revidera listorna är det förslag till ändrad instansordning i miljöskyddsärenden som jag strax kommer att redovisa. Jag återkommer senare till regeringen med förslag till nya listor som bilagor till MF.

Genom mitt förslag om kommunernas ansvar och länsstyrelsernas bibehållna roll som prövnings- och tillsynsmyndighet skapas en klar och enty-

dig *ansvarsfördelning*. Härigenom kan dubbelarbete och dubbling av specialistkompetens undvikas, liksom risker för att viktiga miljöfrågor inte kontrolleras och åtgärdas på grund av att ingen myndighet känner sig primärt ansvarig.

I detta sammanhang vill jag också ta upp frågan om *delegering av tillsynsansvaret*. När det gäller kommunernas övertagande av tillsyn enligt 44 a § har satts i fråga lämpligheten av kommunernas frihet att efter eget bedömande avgöra vilka verksamheter som miljö- och hälsoskyddsnämnden skall ta över tillsynen av. Prövning av frågan om överlåtelse av tillsynsuppgifter ankommer på länsstyrelsen efter framställning av kommunerna. Därvid prövas lämpligheten av att en kommun övertar tillsynen. Jag anser att frågan om ett eventuellt ökat kommunalt ansvar för tillsynen på ett tidigt stadium bör diskuteras mellan berörd kommun och länsstyrelsen som ett led i en strävan att samordna tillsynsverksamheten inom länet. För att ansvarsfördelningen skall bli klar och för att befintlig kompetens på olika nivåer skall kunna utnyttjas och byggas upp på ett effektivt sätt bör en delegering av tillsynsansvaret ske i vissa på förhand bestämda branschgrupper. När det t. ex. gäller en verksamhet av särskilt miljöfarlig art måste beaktas de allvarliga och geografiskt omfattande miljöstörningar som kan vara förbundna med sådan verksamhet. En delegering av sådant slag som jag nu nämnt måste övervägas särskilt noga.

Om länsstyrelsen inte anser sig kunna bifalla en framställning från en kommun om övertagande av tillsynen, bör frågan avgöras av regeringen, om kommunen begär det.

När det gäller frågan om naturvårdsverket bör ha hand om tillsynen över sådan miljöfarlig verksamhet som tillståndsprövas av koncessionsnämnden, konstaterar jag att nästan alla länsstyrelser har motsatt sig detta. Naturvårdsverket har anfört bl. a. praktiska skäl mot denna ordning och framhållit att förslaget ställer krav på att en regional organisation underställd naturvårdsverket skulle behövas för att kunna fullgöra tillsynsuppgifterna. Mot bakgrund av naturvårdsverkets och länsstyrelsernas inställning bör förslaget inte genomföras.

Genom den organisation och ansvarsfördelning som jag nu har förordat kommer *naturvårdsverkets roll* som central tillsynsmyndighet att behöva utvecklas. Kommunernas ökade ansvar och medverkan i tillsynsarbetet kommer att ställa högre krav på central ledning, samordning, utbildning och planering. En utveckling av naturvårdsverkets roll bör också ta sin utgångspunkt i den förstärkning av företagens egenkontroll som jag tidigare har föreslagit. Jag tar i det följande upp några viktiga arbetsuppgifter för naturvårdsverket i dess utvecklade roll som central tillsynsmyndighet. Dessa uppgifter bör genomföras i nära samarbete med övriga tillsynsmyndigheter.

Naturvårdsverket bör utarbeta allmänna råd m. m. för länsstyrelsernas och miljö- och hälsoskyddsnämndernas planering, genomförande och uppföljning av tillsynen. Därvid bör även ingå underlag för bedömning av miljöeffekter. Verket bör vidare utarbeta föreskrifter och allmänna råd m. m. om kontroll och miljörapport som underlag för genomförande av företagens egenkontroll. Jag vill också framhålla verkets viktiga roll när

det gäller fort- och vidareutbildning av personal inom miljöorganisationen. Verket bör också svara för att uppgifter i bl. a. miljörapporterna ställs samman för viktiga branscher samt initiera, samordna och medverka i genomförandet av särskilt målinriktade tillsynsinsatser för olika branscher och problemområden. Det är också väsentligt att verket följer det fortlöpande tillsynsarbetet och vid behov medverkar i de övriga myndigheternas tillsynsarbete med kvalificerade tillsynsresurser. Verket bör också, om det finns särskilda skäl, ingripa i enskilda ärenden.

Beträffande naturvårdsverkets roll i tillståndsprövningen vill jag understryka vikten av att verket företräder miljöskyddsintresset i tillståndsärenden, särskilt i de från miljöskyddssynpunkt mest betydelsefulla ärendena, dvs. de som koncessionsnämnden prövar. Naturvårdsverket bör i övrigt genom allmänna råd m. m. stödja länsstyrelserna i deras prövningsverksamhet.

Jag vill avslutningsvis understryka att det är nödvändigt av att de olika tillsynsmyndigheterna samarbetar nära och konstruktivt. Naturvårdsverket bör som jag nyss har anfört följa tillsynsarbetet vid övriga myndigheter samt hämta in och ställa samman de uppgifter om tillsynsverksamheten som behövs för uppföljning eller utvärdering. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till bemyndigande i MF för naturvårdsverket att ålägga länsstyrelser och kommuner att avrapportera den tillsyn som bedrivs och resultatet av den.

Enligt miljöskyddslagstiftningen skall företag och kommuner inte bara kontrollera sin egen verksamhet och utsläppen från denna utan även utsläppens verkningar i omgivningen, s.k. *recipientkontroll*. Utredningen föreslår att ansvaret för samordningen av denna verksamhet beträffande vattenmiljön även fortsättningsvis skall åvila länsstyrelsen. Jag delar utredningens uppfattning i denna fråga och vill i det sammanhanget bl. a. framhålla det arbete som åtgärdsgrupperna mot havsföroreningar utför och där recipientkontrollen utgör en viktig del. Givetvis bör länsstyrelserna samråda med naturvårdsverket och berörda kommuner för att få bästa möjliga samordning med övrig omgivningskontroll.

Recipientkontrollen för luftföroreningar har, som utredningen anför, en stark anknytning till luftmiljön i tätorterna. Här har framför allt biltrafiken en avgörande betydelse. Kommunernas ansvar i planfrågor och deras arbete med bl. a. trafikplanering gör det därför naturligt att kommunerna är huvudintressenter i recipientkontrollen beträffande luftmiljön. Utredningen föreslår att berörda statliga och kommunala intressenter bör diskutera lämpliga lösningar, bl. a. vad gäller principerna för ansvarsfördelning, inriktning och finansiering. Jag delar utredningens uppfattning även i denna fråga och förutsätter att frågan i första hand diskuteras mellan naturvårdsverket och kommunförbundet.

Vad gäller samordningen mellan enskilda recipientkontrollprogram för olika geografiska områden bör naturvårdsverket ha ett viktigt ansvar både vad avser metoder och utvärdering av resultaten. Verket har tidigare utarbetat allmänna råd för vattenrecipientkontrollen. Verket bör nu på lämpligt sätt medverka till att en samordning sker för mark- och luftundersökningar.

De förändringar och den utveckling av tillsynsarbetet enligt ML jag nu föreslår innebär att stora och delvis förändrade krav kommer att ställas på hanteringen av data från kontrollen av utsläpp och recipienter, liksom från uppföljningen av försurningens utveckling m. m. Behovet av ADB-stöd i denna verksamhet växer. Naturvårdsverket bedriver för närvarande ett projekt, kalkning, recipient, utsläppskontroll (KRUT) i syfte att ta fram ett nytt ADB-system för miljöskyddsarbetet i bred bemärkelse. Hos länsstyrelserna och i kommunerna sker en betydande ADB-utveckling, varvid ofta data från miljöskyddsområdet behandlas integrerat med data från kunskapsförsörjningen i övrigt på regional och kommunal nivå.

Utredningen föreslår mot den bakgrund jag kort angivit att målsättningen och inriktningen för ADB på miljöskyddsområdet ses över. Vidare anser utredningen att naturvårdsverket bör slutföra KRUT-projektet.

Jag delar utredningens uppfattning att naturvårdsverket bör slutföra KRUT-projektet och komma med ett förslag till informationssystem för miljödata till länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. En slutlig bedömning av möjligheter och problem med ett centralt sammanhållet system för hantering av miljödata bör göras när projektet har utvärderats. Enligt vad jag har erfarit avser naturvårdsverket att redovisa en sådan utvärdering senare i år.

I detta sammanhang vill jag också stryka under betydelsen av att kunna få fram sammanställningar av miljödata på riksnivå och för större regioner. Likaså är det angeläget att utveckla den periodiska – oftast årliga – miljöstatistiken för att kunna följa upp effekterna av miljöskyddsarbetet och förändringar i miljösituationen. Sådana sammanställningar är ett nödvändigt underlag inte minst för bedömningar av åtgärdsbehovet. Ansvaret för de arbetsuppgifter som jag här nämnt åvilar i första hand naturvårdsverket och statistiska centralbyrån. Jag utgår från att dessa myndigheter i nära samarbete vidareför det utvecklingsarbete som för närvarande bedrivs.

10.4 Instansordningen i miljöskyddsärenden m. m.

Mitt förslag: Instansordningen ändras i miljöskyddsärenden. Länsstyrelsernas beslut i tillståndsärenden liksom naturvårdsverkets och länsstyrelsernas beslut i tillsynsärenden får överklagas hos koncessionsnämnden i stället för hos regeringen. Nämndens beslut i sådana ärenden får inte överklagas. Regler införs om nämndens handläggning av överklagade ärenden.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt.

Organisationsutredningens förslag: Vissa ideella organisationer skall få rätt att överklaga miljöskyddsärenden.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till promemorieförslaget. Naturvårdsverket har dock menat att det bäst överensstämmer med lagstiftningen om koncessionsnämnden prövar enbart tillståndsfrågorna.

Verket har föreslagit att frågor om tillsyn får överklagas hos naturvårdsverket i stället. Några remissinstanser har pekat på att den föreslagna ordningen leder till att ett tillsynsärende kan prövas i tre instanser, om en miljö- och hälsoskyddsnämnd är första instans, och i två instanser, om naturvårdsverket eller en länsstyrelse är första instans.

Flertalet remissinstanser är negativa till organisationsutredningens förslag om överklaganderätt för ideella organisationer.

Skälen för mitt förslag:

Instansordningen

År 1984 fastställde riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen (prop. 1983/84:120, KU 23, rskr. 250). Riktlinjerna innebär bl. a. att regeringen skall befrias från sådana ärenden som kan prövas i flera instanser under regeringen och som inte kräver ett ställningstagande av regeringen som politiskt organ.

Riksdagen har anvisat flera olika metoder som skall användas för att nå detta mål. En metod som skall användas är att man när det är ändamålsenligt låter någon central myndighet under regeringen ta över uppgiften att som högsta instans överpröva länsstyrelsebeslut.

Under år 1987 inkom till regeringen 173 överklagade ärenden enligt ML varav 128 från länsstyrelserna och 43 från koncessionsnämnden. Ärendena bereds inom miljö- och energidepartementet. En stor del av miljöskyddsarbetet inom departementet upptas av att hantera från länsstyrelserna överklagade ärenden.

Jag har tidigare anmält för regeringen (prop. 1986/87:135) att ändrade regler för instansordningen har föreslagits i departementspromemorian (Ds Jo 1985:3) Ändrad instansordning i miljöskyddsärenden. I promemorian föreslås att beslut av en länsstyrelse i ett tillståndsärende enligt ML får överklagas hos koncessionsnämnden för miljöskydd i stället för hos regeringen. Beslut av naturvårdsverket eller en länsstyrelse i ett tillsynsärende enligt ML får enligt promemorian också överklagas hos koncessionsnämnden i stället för hos regeringen. Den föreslagna instansordningen för överklagade tillsynsärenden omfattar även sådana avgöranden där länsstyrelsen har fattat beslut i ett dit överklagat tillsynsärende.

När uppgiften att pröva överklaganden i tillståndsärenden enligt ML lades på regeringen angavs som skäl att lämplighetsfrågor dominerade i ärendena och att prövningen därför borde ankomma på regeringen och inte på någon domstol. Vad gäller tillsynsbeslut diskuterades inte vid tillkomsten av ML frågan om sådana beslut skulle kunna överklagas till regeringen. Under senare lagstiftningsarbete har emellertid framhållits, att det bäst överensstämde med lagstiftningens uppbyggnad om talan mot beslut av naturvårdsverket och länsstyrelse i fråga om tillsyn fördes direkt hos regeringen.

För egen del vill jag framhålla att det inte framstår som nödvändigt av rättssäkerhetsskäl att behålla den nuvarande ordningen enligt vilken länsstyrelsebeslut i tillstånds- och tillsynsfrågor kan överklagas till regeringen. Om koncessionsnämnden tar över prövningen av tillståndsärenden, där länsstyrelsen har avgjort frågan i första instans, eller sådana tillsynsären-

den i vilka beslut har fattats av en länsstyrelse eller naturvårdsverket, borde detta vara en tillräcklig garanti för att kraven på rättssäkerhet blir tillgodosedda.

Att somliga ärenden domineras av lämplighetsfrågor behöver inte heller hindra att överprövningen görs av någon annan myndighet än regeringen. De riktlinjer, som jag inledningsvis nämnde, innebär att regeringens befattning med förvaltningsärenden bör inriktas på sådana frågor där det behövs en politisk styrning av praxis. Koncessionsnämnden har under lång tid prövat tillståndsärenden, där lämplighetsfrågor har utgjort ett viktigt inslag.

Naturvårdsverket har i sitt remissyttrande föreslagit att tillsynsärenden skall få överklagas hos verket. Till detta vill jag anföra följande. Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet enligt 38 § ML och har därigenom vittgående befogenheter att på olika sätt ingripa mot miljöfarlig verksamhet. Bl. a. får verket överklaga beslut i tillsynsfrågor enligt 40 och 41 §§ samt 43 § andra stycket ML. Eftersom naturvårdsverket i miljöskyddslagstiftningen har givits ställning som part, är det inte förenligt med kraven på en allsidig prövning av ett överklagat tillsynsärende att låta naturvårdsverket pröva ett sådant ärende. När det gäller ärenden om tillsyn kan jag även konstatera att frågor om tillstånd och tillsyn många gånger har ett nära samband. Jag anser därför i konsekvens med vad jag har föreslagit beträffande överklagade tillståndsärenden att ett beslut, som fattats av en tillsynsmyndighet, bör få överklagas hos koncessionsnämnden för slutligt avgörande i stället för hos regeringen. Därigenom behålls också en enhetlig uppbyggnad av lagstiftningen i fråga om instansordningen för överklagade av miljöskyddsärenden. Den omständigheten att koncessionsnämnden enligt mitt förslag blir tredje instans i tillsynsärenden där en miljö- och hälsoskyddsnämnd är första instans bör inte utgöra något hinder. Det är enligt min mening viktigt med en enhetlig praxis inom landet när det gäller miljöskyddsfrågor, och koncessionsnämnden är den myndighet som framstår som bäst lämpad att forma en sådan praxis.

I fråga om tillståndsärenden behövs ibland en avvägning mellan olika allmänna intressen av stor betydelse för samhällsutvecklingen. Prövningen bör i så fall göras av regeringen. Detta gäller bl. a. ärenden där 6 § andra stycket ML är tillämplig, dvs. ärenden där den befarade olägenheten antingen innebär att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade, att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att något liknande allmänt intresse skadas avsevärt, men verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt. Sådana ärenden är enligt 16 § ML undantagna från koncessionsnämndens eller länsstyrelsens prövning och skall underställas regeringen för avgörande.

Ett ärende enligt ML kan emellertid även i andra fall än de som avses i 6 § andra stycket innebära att sådana övergripande avvägningar måste göras att det slutliga avgörandet bör ankomma på regeringen. Detta kan t.ex. vara fallet om avgörandet har stor ekonomisk eller principiell betydelse eller har stor betydelse för sysselsättningen. Ytterligare skäl kan vara att praxis bör ändras eller saknas.

Eftersom ett beslut i ett överklagat tillståndsärende inte bör få överklagas vidare, i enlighet med vad som sägs i de nämnda riktlinjerna om rätt att överklaga myndighetsbeslut till regeringen, bör det finnas en möjlighet för koncessionsnämnden att överlämna ett överklagat ärende som är av sådan särskild beskaffenhet till regeringens prövning. Koncessionsnämnden bör själv kunna avgöra när detta lämpligen bör ske. Dessutom bör en fråga hänskjutas till regeringens prövning när naturvårdsverket begär det. Möjligheten till överlämnande bör dock utnyttjas restriktivt. Det får förutsättas att naturvårdsverket företrädesvis kommer att begära att ett ärende överlämnas till regeringen när verket anser att frågan kräver ett politiskt ställningstagande av regeringen.

Även när det gäller tillsynsärenden kan emellertid i enstaka fall förekomma, att prövningen bör ankomma på regeringen. Koncessionsnämnden och naturvårdsverket bör därför ha samma möjlighet som i tillståndsärenden att underställa ärendet regeringens prövning.

I promemorian har föreslagits att ett överklagande av föreskrifter eller beslut, som har meddelats av länsstyrelsen med stöd av 8 a § andra och tredje styckena ML, även i fortsättningen skall prövas av regeringen. Jag delar denna uppfattning. Befogenheten att meddela särskilda föreskrifter för ett sådant område får av regeringen överlåtas till länsstyrelsen. De föreskrifter som kan meddelas i fråga om ett visst område kan innebära en precisering av de vanliga tillåtlighetsreglerna i 4–7 §§ ML. Enligt min bedömning kan det i fråga om en överprövning av föreskrifter eller beslut enligt 8 a § andra och tredje styckena ML vara aktuellt med en sådan styrning av praxis som bör förbehållas regeringen. Regeringen bör därför även i framtiden vara sista instans i dessa ärenden. Detta gäller givetvis även vid de ändringar av 8 a § som jag har föreslagit i avsnitt 4.4.

Rätten för miljöorganisationer m. fl. att överklaga beslut enligt ML

Utöver den som berörs av ett beslut har naturvårdsverket, kommunerna och de lokala arbetstagarorganisationerna klagorätt enligt ML. Naturvårdsverket får överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena. 40, 41 §§ eller 43 § andra stycket. Kommunen och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet har rätt att överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena. Organisationsutredningen har föreslagit att den rätt att överklaga beslut enligt ML som kommunerna och de lokala arbetstagarorganisationerna har tillerkänts skall vidgas till att omfatta också organisationer som företräder ideella eller vetenskapliga natur- eller miljöskyddsintressen. Det bör enligt utredningen ankomma på regeringen att bestämma vilka organisationer som skulle ges en klagorätt enligt ML.

De ideella och vetenskapliga organisationerna utråder enligt min mening ett viktigt arbete för att rikta vår uppmärksamhet på miljöproblemen. Prövningsmyndigheterna har i sitt arbete ofta beaktat den kunskap som finns inom många sammanslutningar. Vid koncessionsnämndens handlägg-

ning är det sålunda vanligt att företrädare för olika organisationer, som berörs av den aktuella frågan, bereds tillfälle att framföra sina synpunkter.

När ML infördes fick naturvårdsverket rätt att föra talan mot beslut av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen för att ta till vara allmänna intressen. Genom en ändring år 1981 i ML vidgades naturvårdsverkets klagorätt så att den inte längre var begränsad till ärenden av allmänt intresse. I stället skulle miljöskyddsintresset som sådant vara avgörande för om naturvårdsverket skulle utnyttja sina utökade möjligheter till att överklaga. Vid samma tillfälle vidgades klagorätten till att omfatta kommunerna och de lokala arbetstagarorganisationerna. Kommunernas klagorätt motiverades med att den borde ses som ett led i strävandena att stärka kommunernas ställning på ML:s område. En utgångspunkt för att ge de fackliga organisationerna klagorätt var det ansvar dessa organisationer har för arbetsmiljöfrågorna och de ökade möjligheter till en allsidig prövning i frågor om sambandet mellan den yttre och inre miljön som en reform av det angivna slaget skulle innebära. Utredningen har tagit bl. a. denna utvidgade klagorätt som skäl för sitt förslag.

De flesta remissinstanserna har varit kritiska mot utredningens förslag. Naturvårdsverket har hänvisat till de uttalanden som gjordes i anförda proposition om ändring i ML och ansett att vad som då sades alltså har bärighet. Jag kan för egen del konstatera att regeringen i sin praxis har intagit en generös hållning till vilka som skall anses ha klagorätt enligt ML och jag förutsätter att koncessionsnämnden fortsätter på den vägen. Med de regler som gäller i dag har alla enskilda som berörs av ett beslut möjlighet att överklaga. Det kan här även erinras om att förvaltningslagen (1986:223) inte hindrar att en juridisk person, t. ex. en förening, uppträder som ombud för enskilda sakägare. Jag är därför inte beredd att tillstyrka utredningens förslag.

Koncessionsnämndens handläggning av överklagade ärenden

Eftersom koncessionsnämnden med mitt förslag kommer att bli även en överprövningsinstans, bör jävsreglerna i 12 § ML mera knytas till reglerna om domarjäv i rättegångsbalken.

Koncessionsnämnden bör ha ett eget utredningsansvar. Det innebär att koncessionsnämndens prövning av ett överklagande inte bör begränsas av det material som parterna åberopar eller som i övrigt finns tillgängligt i ärendet. Som regel får det visserligen antas att den beslutande myndigheten redan har skaffat in den utredning som behövs. Nämnden bör emellertid kunna bestämma att en myndighet eller någon annan sakkunnig gör en utredning. Nämnden måste också själv kunna göra utredningar. Att koncessionsnämnden på detta sätt åläggs ett ansvar för utredningen, utesluter inte att nämnden kan återförvisa ett ärende till en lägre instans, om nämnden skulle finna att avgörandet grundas på ett otillräckligt material. Detta kan t. ex. bli fallet om nya omständigheter av vikt åberopas först i koncessionsnämnden.

Som huvudregel bör den allmänna förvaltningsrättsliga principen om skriftligt förfarande gälla vid handläggningen av överklagade ärenden.

Sammanträde eller besiktning bör kunna hållas om det behövs för att komplettera den skriftliga utredningen. Därvid bör ingen skillnad göras mellan tillståndsärenden och övriga ärenden. Nämnden bör ha stor frihet att själv avgöra i vilka fall sammanträde eller besiktning behövs.

En annan fråga är vilken kommunikationsplikt som bör åligga koncessionsnämnden i ett överklagat ärende. Koncessionsnämnden är en förvaltningsmyndighet och reglerna i förvaltningslagen är således tillämpliga för förfarandet i nämnden, om inte avvikande bestämmelser har meddelats i annan lag eller förordning. Det finns skäl att beakta följande. Sakägarkretsen kan vara så omfattande att det av praktiska skäl kan vara svårt att bereda alla berörda tillfälle att yttra sig i ett ärende som överklagats av sökanden. Det kan vara lämpligt att koncessionsnämnden i sådana fall kungör att överklagande skett av sökanden. Därigenom bereds sakägarna tillfälle att yttra sig. Om koncessionsnämnden avgör ett överklagat tillståndsärende utan att hålla sammanträde, framstår det som mest ändamålsenligt att nämnden i fråga om nya uppgifter av vikt för sakens prövning kommunicerar dessa uppgifter genom vanligt brev med de sakägare som tidigare har yttrat sig i ärendet och med klaganden, om inte uppgifterna kommer från denne. De personer som sålunda berörs av förfarandet är att bedöma som parter enligt 17 § förvaltningslagen. Koncessionsnämnden skall också bereda de statliga och kommunala myndigheter som har ett väsentligt intresse att bevaka i frågan tillfälle att yttra sig.

Om nämnden håller sammanträde i ett överklagat tillståndsärende, bör kallelse utgå till parterna genom brev eller genom kungörelse. Är sammanträde begränsat till att avse vissa frågor får nämnden göra en egen bedömning vilka parter som berörs av de frågor som skall behandlas och kalla enbart dessa parter. Även berörda myndigheter skall naturligtvis kallas till sammanträdet.

Vad som har sagts nu om koncessionsnämndens kommunikationsskyldighet m. m. i ett överklagat tillståndsärende bör också kunna tillämpas när det är ett tillsynsärende som har överklagats hos nämnden.

10.5 Villkoren i tillståndsbeslut m. m.

Mitt förslag: Villkoren i ett tillståndsbeslut avseende en miljöfarlig verksamhet skall kunna ändras om införandet av en ny kontroll- och mätteknik kan ge bättre tillsynsmöjligheter. Om ett villkor ändras efter tio år, får samtidigt ändringar göras i andra villkor, som tidigare prövats enligt 24 eller 25 § ML, oavsett hur länge dessa villkor varit gällande. Förbud får meddelas mot verksamhet som tidigare har tillåtits, om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte kunde förutses när verksamheten tilläts. I sådana fall kan tillståndet också återkallas. Länsstyrelse får självmant ta upp frågan om omprövning.

Möjligheterna utökas att med stöd av 40 § första stycket ML meddela förelägganden som rör verksamhet som inte är tillståndspliktig.

Organisationsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Därutöver har utredningen föreslagit att en särskild grund för att ompröva villkor i tillståndsbeslut skall vara att en annan utformning av villkoret avsevärt underlättar kontrollen samt att en bestämmelse införs om rätt för koncessionsnämnden att överlämna till naturvårdsverket att fastställa villkor i tillståndsbeslut. Vidare har utredningen föreslagit en särskild lag om skyldighet att söka tillstånd för den som bedriver miljöfarlig verksamhet enligt äldre ordning.

Remissinstanserna: Många remissinstanser har varit positiva till utredningens förslag. Några, däribland koncessionsnämnden, anser att utredningens förslag urholkar rättskraften hos ett tillstånd.

Skälen för mitt förslag: Organisationsutredningen har pekat på att villkorens utformning är helt avgörande för att tillsynen skall bli effektiv och ändamålsenligt utformad och också för att miljöskyddsmyndigheterna skall ha möjlighet att framgångsrikt ingripa mot uppkomna olägenheter.

Syftet med tillståndsprövningen är att samhället skall ges tillfälle att på förhand bedöma om effekterna av en planerad miljöfarlig verksamhet blir sådana att verksamheten kan tillåtas. Formuleringen av villkoren för ett tillstånd innebär sålunda en bedömning av vilka krav som i det enskilda fallet måste ställas på en miljöfarlig verksamhet för att den inte skall strida mot de allmänt hållna tillåtlighetsreglerna i ML.

Utredningen har framhållit att det i dag finns många verksamheter där villkoren är så utformade att de inte låter sig kontrolleras och tolkas på ett effektivt sätt. Det är enligt min mening angeläget att tillståndsmyndigheten vid utformningen av villkoren hela tiden håller i minnet att ett uppställt villkor skall vara otvetydigt formulerat och kunna kontrolleras. Villkoren måste alltså vara entydiga.

Huvudregeln i ML är att villkor kan ändras efter tio år. Såväl en rapport år 1986 från riksrevisionsverket om ML:s tillämpning som organisationsutredningens redovisning visar dock en låg omprövningstakt. En översyn av gällande tillstånd och villkor är av största betydelse för att ML:s tillämpning skall kunna effektiviseras. Förändringar i omgivningen, bättre kunskap om miljöförhållanden och den tekniska utvecklingen leder också till att samhällets miljökrav ändras. Det är enligt min mening angeläget att länsstyrelserna i vart fall senast efter det att tio år har förflutit gör en systematisk bedömning av om det finns skäl att ändra villkor i gällande tillstånd.

Som en förutsättning för att omprövning av villkor skall ske innan tio år har förflutit gäller bl. a. att användningen av ny process- eller reningsteknik skulle medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt. Det är emellertid inte bara process- och reningstekniken som utvecklas utan även tekniken för kontroll och övervakning av utsläpp. En annan mätutrustning kan t. ex. ge möjligheter att upptäcka nya störningskällor som bör åtgärdas. En kontinuerlig övervakning kan också medföra lägre kostnader för kontrollen än täta stickprov. Ofta är dock villkoren utformade så att de styr valet av kontrollteknik, vilket försvårar den tekniska utvecklingen på kontrollområdet. Villkor bör därför kunna ändras så att ny mätteknik kan införas. Jag biträder utredningens förslag om ett tillägg till 24 § ML så att

inte bara ny process- och reningsteknik utan även ny teknik för mätning m. m. kan utgöra en grund för omprövning av villkor.

Omprövning bör också kunna ske om verksamheten har visat sig medföra någon olägenhet som inte förutsågs när tillstånd gavs. Det nuvarande kravet att en sådan olägenhet skall vara betydande bör slopas, men givetvis måste tillståndsmyndigheterna fortfarande göra en skälighetsbedömning. För att underlätta att villkoren blir konsekventa, föreslår jag också att reglerna i 29 a § ML ändras så att det blir möjligt att när villkor som har gällt under tio år ändras också ändra sådana villkor i tillståndsbeslutet som har prövats på begäran enligt 26 § ML av naturvårdsverket, även om dessa villkor inte har varit i kraft så länge. Därmed kan man åstadkomma att samtliga villkor i ett tillstånd stämmer med varandra.

När det gäller omprövning av villkor för sådana tillståndsgivna verksamheter, där länsstyrelsen som tillståndsmyndighet har bestämt villkoren, är nuvarande ordning den att en sådan ändring måste föregås av att naturvårdsverket gör en framställning hos länsstyrelsen om ändring. En sådan framställning sker oftast sedan länsstyrelsen har påtalat för naturvårdsverket att en ändring av villkoren för viss verksamhet bör ske. Denna ordning är opraktisk och är en oavsiktlig följd av att även länsstyrelsen sedan år 1981 är tillståndsmyndighet. Utredningen har för sådana fall som jag här beskrivit föreslagit att 26 § ML ändras så att länsstyrelsen själv kan ta initiativ till omprövning enligt bestämmelserna i 23–25 §§. En sådan ordning bör underlätta omprövningsverksamheten. Jag tillstyrker utredningens förslag.

Utredningen har föreslagit att ett villkor också bör få ändras före tioårsperiodens utgång, om det har fått en sådan utformning att det inte säkert går att fastställa vad det rättsligt sett innebär, eller om villkoret inte låter sig objektivt kontrolleras. Koncessionsnämnden har i sitt remissvar ställt sig kritisk till detta förslag. Även om jag är beredd att instämma i utredningens uppfattning, att det finns ärenden där en sådan regel skulle kunna vara verksam, delar jag nämndens uppfattning, att det inte stämmer med rätts säkerhetskraven och lagstiftningens utformning när det gäller reglerna om tillstånd och tillsyn att införa en sådan regel. Enligt min mening finns det möjligheter för myndigheterna att genom utnyttjande av reglerna om tillsyn, t. ex. genom att hävda sin tolkning av ett oklart villkor genom ett föreläggande om rättelse enligt 40 § tredje stycket ML, komma till rätta med problem av angivet slag. Självklart bör dock villkoren formuleras så att någon tvekan om deras innebörd eller andra problem av angivet slag inte uppstår.

En skärpning av reglerna om förbud mot verksamhet som har prövats och erhållit tillstånd bör också vidtas. Tillståndsmyndigheten bör få utöka möjligheter att förbjuda miljöfarlig verksamhet som har tillstånd. Hitills har möjligheten att förbjuda sådan verksamhet begränsats till att avse de fall när villkor grovt har åsidosatts. Den allmänna förvaltningsrättsliga princip, som innebär att ett tillstånd kan dras in för den som med avsikt vilselett prövningsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller förtiga förhållanden av betydelse, bör komma till tydligt uttryck i ML. Dessutom bör en ytterligare möjlighet att förbjuda tillståndsgiven verk-

samhet införas, nämligen om det i verksamheten uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse, som inte kunde förutses när verksamheten tilläts och som det inte går att förebygga eller i tillräcklig grad minska. I första hand bör dock en oförutsedd olägenhet avhjälpas genom ändrade villkor. Om koncessionsnämnden förbjuder en verksamhet, får nämnden återkalla tillståndet helt eller delvis.

Mina förslag i fråga om ändring av villkor enligt 23–25 §§ ML medför att reglerna skulle vinna i klarhet om en viss omredigering av lagtexten sker samtidigt. Av lagtexten bör framgå att det är fråga om omprövning, vilket ger utrymme både till ändring av villkor och införande av nya villkor. Som naturvårdsverket har föreslagit i sitt remissyttrande bör uttrycket upphäva villkor också användas i sammanhanget för att lagtexten skall bli tydlig.

Jag vill i detta sammanhang också beröra utredningens förslag att för vissa äldre verksamheter införa en lag om skyldighet att söka tillstånd. Utredningens förslag går ut på att den som utövar numera tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, som har påbörjats före den 1 juli 1969 och inte har sökt tillstånd eller som bedriver verksamheten med stöd av dispensbeslut enligt äldre ordning, skall vara skyldig att söka tillstånd. För egen del anser jag att myndigheterna redan har tillräckliga befogenheter att ingripa med stöd av ML:s regler om tillsyn om någon olägenhet skulle framkomma. Det behövs alltså inte en särskild lagstiftning.

En annan fråga gäller delegering av rätten att besluta om villkor från en tillståndsmyndighet till en tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket har i en framställning den 4 december 1985 till regeringen med förslag till ändringar i ML m. m. framfört att det bör klargöras vilken rättsverkan beslut har som har fattats efter delegering. Utredningen har instämt i naturvårdsverkets förslag och har föreslagit en särskild lagreglering av delegering av villkor som rör en fråga som inte är avgörande för tillståndet. Koncessionsnämnden har i sina remissvar på såväl naturvårdsverkets som utredningens förslag avstyrkt en särskild lagstiftning om delegering.

Jag vill för egen del anföra följande. Det är inte ovanligt att koncessionsnämnden överlåter åt tillsynsmyndigheten att avgöra vissa frågor i tillståndsprövningen. Förfarandet saknar dock direkt stöd i lag. Det är viktigt att villkor i tillståndsbeslut fastställs i en sådan ordning och på ett sådant sätt att sanktionsbestämmelserna i 45 § första stycket 3 ML blir möjliga att tillämpa för de allmänna domstolarna. Att ML:s sanktionsbestämmelser sätts åt sidan på grund av en överenskommelse i ett samrådsförfarande framstår som en olycklig konsekvens av delegeringsförfarandet. Om det inte tillräckligt säkert kan bedömas vilka villkor som bör gälla i visst avseende, får tillståndsmyndigheten enligt 21 § ML skjuta upp avgörandet i denna del till dess erfarenhet av verksamheten vunnits och i stället meddela provisoriska föreskrifter. Ett sådant förfarande bör tillämpas när det är fråga om villkor av större betydelse. Delegering framstår emellertid som en rimlig lösning när det gäller detaljfrågor som är av mindre betydelse. I de fall delegeringen innebär att tillståndsmyndigheten överlåter åt tillsynsmyndigheten att närmare bestämma det materiella innehållet i ett villkor, är det nödvändigt att vad som bestämts i sådan ordning kommer att omfattas av samma rättskraft som andra villkor, vilka har fastställts i

samband med tillståndsprövningen. Således måste även villkor som har bestämts efter en delegering vara straffsanktionerade.

Jag föreslår alltså att villkor som är av mindre betydelse i samband med tillåtelseprövningen av tillståndsmyndigheten får överlåtas att bestämmas av tillsynsmyndigheten.

Tillsynen kan också göras effektivare från myndigheternas sida genom en ändring i 40 § ML. När ML infördes betonades företagets frivilliga medverkan och samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och företag. Detta kom till uttryck bl. a. i 40 § första stycket där som huvudregel för sådan verksamhet som inte tillståndsprövats angavs att tillsynsmyndigheten i första hand skall försöka vinna rättelse genom rådgivning om lagen åsidosätts. Denna utformning har i vissa fall visat sig utgöra ett onödigt hinder för tillsynsmyndigheterna att effektivt förebygga olägenheter. Som 40 § första stycket är uppbyggt innebär detta att tillsynsmyndigheten normalt måste vänta och se om den som åsidosätter bestämmelserna i ML vidtar rättelse efter myndighetens rådgivning innan ett föreläggande om försiktighetsmått ges. En sådan begränsning påverkar effektiviteten i tillsynsarbetet, vilket märks särskilt tydligt när den som utövar den miljöfarliga verksamheten försöker förhålla rättelseförfarandet. För att öka effektiviteten i tillsynsarbetet föreslår jag därför att 40 § ges en sådan utformning att tillsynsmyndigheten vid behov får ingripa med ett föreläggande om försiktighetsmått eller förbud utan att dessförinnan meddela råd. Genom 39 §, som inte bör ändras, kvarstår dock alltså möjligheten för tillsynsmyndigheten att meddela råd för att motverka eventuella olägenheter.

Som naturvårdsverket har påpekat finns det också en brist i 40 § första stycket genom att stadgandet saknar en bestämmelse som ger en tillsynsmyndighet rätt att meddela ett föreläggande som grundas på MF. För att komma till rätta med detta föreslår jag att stadgandet kompletteras så att det blir möjligt för en tillsynsmyndighet att ge ett sådant föreläggande som behövs för att ML eller föreskrift som har tillkommit med stöd av lagen skall iaktas.

10.6 Påföljden för miljöbrottslighet m. m.

Mitt förslag: Om ett brott mot ML innebär att en förpliktelse av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt har åsidosatts, får inte dömas till böter. Den oaktsamhet som fordras för straffbar gärning i fråga om brottsbalksbrotten vårdslöshet med gift eller smittämne och vållande till miljöstörning behöver inte längre vara grov.

Organisationsutredningens förslag: Utredningen har föreslagit en översyn av den svenska miljöstraffrätten och i avvaktan på en sådan utredning rekommenderat att straffbestämmelserna i ML ges en annan redaktionell utformning samt att föreskriften om tillsynsmyndigheternas skyldighet att

verka för att överträdelse av ML beivras skall ges en snävare utformning. Vidare har utredningen föreslagit att regeln i ML om straffrihet vid ringa fall skall upphävas.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i denna del är positiva till förslaget om utredning. Flera remissinstanser är kritiska till att upphäva regeln om straffrihet vid ringa fall av överträdelse av ML.

Skälen för mitt förslag: Jag har beträffande de frågor som behandlas i detta avsnitt samrått med chefen för justitiedepartementet.

Påföljden för miljöbrottslighet

Straffen för miljöbrott har skärpts avsevärt under de senaste 20 åren och ytterligare sanktionsmöjligheter har införts i ML och brottsbalken.

Redan i motiven till ML diskuterades immissionsrättens bristfälliga påföljdssystem (prop. 1969:28 s. 294). Straffet för brott mot ML bestämdes till böter eller fängelse i högst ett år. Från den 1 juli 1981 skärptes straffet i ML till fängelse i högst två år. Från samma tid gäller också särskilda bestämmelser i brottsbalken om miljöbrottslighet. Straffskalan där är densamma som i ML, men vid särskilt allvarliga brott kan fängelse i högst sex år följa enligt brottsbalkens regler.

I ML finns även bestämmelser om andra sanktionsmedel än straff, nämligen vite och miljöskyddsavgift. Miljöskyddsavgiften syftar till att eliminera ekonomisk fördel av brott mot ML. Reglerna om miljöskyddsavgift skärptes från den 1 juli 1987 på det sättet att det numera inte krävs att överträdelsen har medfört eller inneburit risk för störning av omgivningen.

Den 1 juli 1986 infördes i brottsbalken den nya sanktionen företagsbot. Sådan bot skall åläggas näringsidkare för brott som har begåtts i utövning av näringsverksamhet om brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag och näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. I motiven har särskilt miljöbrott och brott mot ML nämnts som exempel på brott av det slag som avses. Företagsboten skall fastställas till lägst tio tusen kronor och högst tre miljoner kronor.

Sammantaget är alltså reglerna vid överträdelse av miljöskyddslagstiftningen redan sådana att det för ett stort antal överträdelse går att ingripa med stränga sanktioner.

Utredningen har pekat på villkorens betydelse för effektiva ingripanden mot överträdelse. De förslag som jag nyss har redovisat (avsnitt 10.3) om villkoren i tillståndsbeslut m. m. syftar till att underlätta kontrollen av efterlevnaden av meddelade villkor. Jag anser att det därigenom skapas förutsättningar för en sådan effektivare tillämpning av ML:s sanktionssystem som har efterlysts från olika håll.

Som utredningen har påpekat är straffreglerna i ML, liksom de flesta andra straffregler på specialstraffrättens område, utformade som blankettraffbud. Denna lagstiftningsteknik gör det möjligt att med stor noggrannhet precisera de straffbara gärningarna. Jag kan inte se att denna teknik är mindre lämplig i ML än i annan jämförbar lagstiftning. Tekniken

medger också en enkel anpassning av straffbestämmelserna, när nya regler införs eller befintliga regler ändras. Jag anser därför att det inte finns skäl att genomföra utredningens förslag om ändrad redaktionell/teknisk utformning av straffreglerna i ML. Av praktiska och kriminalpolitiska skäl anser jag inte heller att det finns anledning att ändra regeln om straffrihet vid ringa fall.

Påföljden för brott mot ML är böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan är densamma oavsett om en gärning har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Denna konstruktion av straffreglerna är i sig ägnad att leda till låga påföljder. För att en fällande dom skall meddelas är det således tillräckligt att bevisning föreligger om att en gärning har begåtts av oaktsamhet. Det finns enligt min mening inte skäl att för oaktsamhetsbrott döma till strängare straff vid tillämpningen av ML än vid tillämpningen av annan lagstiftning. Saken kommer dock i ett annat läge när det gäller uppsåtliga brott. Sådana brott bör, särskilt om de avser väsentliga villkor i tillståndsbeslut eller andra förpliktelser som är av särskild betydelse från miljöskyddssynpunkt, betraktas med största allvar. Det är av fundamental betydelse för det miljöskydd som eftersträvas med ML att företagen mycket lojalt följer de uppställda villkoren. Mot denna bakgrund bör det inte vara möjligt att döma till böter för uppsåtliga brott mot ML, om brottet avser en förpliktelse som är av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt. Genom en sådan särskild regel om allvarliga uppsåtliga brott, som enligt min mening bör införas i ML, blir det ett särskilt åliggande för de rättsvårdande myndigheterna att i varje enskilt fall pröva om en gärning bör medföra strängare straff än böter.

Det finns en skillnad mellan brottsbalken och ML i fråga om den grad av oaktsamhet som innebär att en gärning skall kvalificeras som brottslig. Om någon t. ex. bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av ML och gärningen är av sådan art att den kan medföra betydande olägenhet i miljön, skall gärningsmannen dömas enligt brottsbalken och inte enligt ML. Förutsättningen är att gärningen har begåtts med uppsåt eller av grov oaktsamhet. Om det däremot är så att gärningen har skett av oaktsamhet som inte är grov, blir endast ML tillämplig. Denna skillnad har främst en historisk bakgrund. När reglerna om miljöbrottslighet infördes i brottsbalken år 1981 fördes oaktsamhetsbrottet till den befintliga lagstiftningen om vårdslöshet med gift m. m. Enligt min mening finns det ingen anledning att i subjektivt hänseende skilja mellan brottsbalken och ML. Jag föreslår därför att det inte skall krävas oaktsamhet av mera kvalificerat slag i brottsbalken än i ML. Därför bör i 13 kap. 9 § andra stycket brottsbalken den ändringen vidtas att det subjektiva rekvisitet ändras till oaktsamhet som inte behöver vara grov. Det är också lämpligt att göra samma ändring i paragrafens första stycke med hänsyn till hur 7 och 8 §§ lagtekniskt förhåller sig till 8 a § i 13 kap.

Utredningen har framhållit vikten av att tillsynsmyndigheterna vid misstanke om brott utan dröjsmål anmäler saken till åtal. När föreskriften i 38 § om skyldighet att verka för att brott beivras infördes, framhölls att tillsynsmyndigheterna är skyldiga att göra anmälan vid befogad misstanke om brott. Jag anser att den nuvarande bestämmelsen i sak medför mer omfatt-

tande förpliktelser för tillsynsmyndigheterna än enbart en bestämmelse om åtalsanmälan. Ett brott kan beivras inte bara genom ett åtal utan också genom vite eller genom att en ansvarig åläggs att betala miljöskyddsavgift. Därför bör inte reglerna om tillsynsmyndigheternas skyldighet att verka för att överträdelse av ML beivras ändras på det sätt som utredningen har föreslagit.

Utredningen har föreslagit en genomgripande översyn av de olika straffbestämmelser som tar sikte på överträdelse av bestämmelser med syfte att skydda miljön. Jag vill i detta sammanhang nämna att fängelsestraffkommittén i betänkandena (SOU 1986:13–15) Påföljd för brott framhållit att brotten mot miljön har ett högt straffvärde och också har föreslagit att dessa brott skall ges ett högre straffvärde än de har för närvarande. Förslaget bereds i justitiedepartementet. Jag vill också nämna att riksåklagaren för närvarande går igenom rättstillämpningen vid miljöbrott. Det finns enligt min mening skäl att avvakta tillämpningen av de nuvarande reglerna med den skärpta lagstiftning som jag har föreslagit i detta ärende, innan en särskild utredning görs. För egen del kommer jag dessutom att följa utvecklingen på området med största uppmärksamhet och föreslå de ändringar som behövs om brister i systemet skulle uppenbaras.

Jag vill i sammanhanget framhålla att tillsynsmyndigheternas skyldighet att verka för att brott mot ML beivras förutsätter att polisens och åklagarens förundersökning sker med erforderlig kompetens. Det är därvid angeläget att rättsväsendets personal har den utbildning som behövs med hänsyn till deras befattning med miljöbrottmål. Jag återkommer till detta i avsnitt 10.12.

Preskription av miljöbrott

Frågan om preskriptionstidens längd vid miljöbrott har tagits upp av riksdagen. I motionen 1981/82:1921 framhölls att miljöbrotten är av speciell karaktär med hänsyn till att verkningarna av sådana brott ofta blir kända långt efter det att verksamheten ägt rum. Enligt motionen är det därför motiverat att genom särskilda preskriptionsregler för brott mot ML bestämma preskriptionstiden för sådana brott till tio år. I jordbruksutskottets betänkande med anledning av motionen (JoU 1982/83:17) uttalade utskottet att en förlängning av preskriptionstiden enligt motionsförslaget skulle kunna ge myndigheterna större handlingsfrihet vid beivrande av överträdelse av ML resp. miljöbrott enligt brottsbalken. Utskottet fann det angeläget att motionärernas förslag blev föremål för ytterligare prövning och hemställde att riksdagen som sin mening gav regeringen till kända vad utskottet anfört om en sådan översyn av ML. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1982/83:94).

Bestämmelserna om åtalspreskription finns i brottsbalken. Påföljd får inte ädömas om inte den misstänkte har häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom viss tid (preskriptionstid). Brottets straffmaximum är avgörande för hur lång preskriptionstiden är. Vid ett straffmaximum av t. ex. fängelse i två år är preskriptionstiden fem år, och vid ett straffmaximum som är högre men inte över fängelse i åtta år är preskriptionstiden tio år.

Preskriptionstiden skall räknas från den dag brottet begicks. Förutsätts

för ådömande av påföljd att viss verkan av handlingen har inträtt, skall tiden räknas från den dag då sådan verkan inträdde.

Brottsbeskrivningarna i fråga om miljöbrott i brottsbalken innebär att ett brott är fullbordat redan genom en förorening som kan medföra en viss effekt. Så länge effekten inte har inträtt räknas preskriptionstiden från det att handlingen företogs. Fortsätter föroreningen på ett sådant sätt att risk för effekten uppkommer fortlöpande, får preskriptionstiden räknas från det att föroreningen upphörde. Inträffar effekten senare får en ny preskriptionstid beräknas från den tidpunkten, oberoende av om den tidigare preskriptionstiden gått ut eller ej.

Brottsbeskrivningarna i ML förutsätter inte i något fall för ådömande av påföljd att en viss verkan av handlingen har inträtt. Dessa regler ger således inget utrymme för en rättstillämpning liknande brottsbalkens, som innebär att preskriptionstiden kan börja löpa också när den miljöskaadliga effekten uppstår. Straffbudens olika lagtekniska utformning ger således utrymme för olika preskriptionstider.

ML:s ansvarsbestämmelser är alltså inte direkt knutna till angrepp på miljön, utan skall närmast garantera upprätthållandet av lagens prövnings- och tillsynssystem. Straffansvaret an knyter till ohörsamheten mot myndigheternas förbud eller föreskrifter. Bestämmelserna i brottsbalken har däremot miljön som ett uttryckligt skyddsobjekt. En gärning som faller inom såväl brottsbalkens som ML:s brottsbeskrivningar skall i första hand prövas mot brottsbalkens regler. ML blir tillämplig om gärningen inte har sådana konsekvenser som medför ansvar enligt brottsbalken. Denna utformning av förhållandet mellan brottsbalken och ML:s ansvarsregler innebär att ett miljöbrott enligt brottsbalken normalt är att bedöma som allvarligare än ett brott mot ML. Detta synsätt kommer också till uttryck i att brottsbalken till skillnad från ML har särskilda straffregler för de grövsta miljöbrotten. För ett sådant brott kan följa fängelse i högst sex år. När det behövs en särskilt lång preskriptionstid rör det sig om allvarliga miljöbrott. Av min tidigare redogörelse har framgått att preskriptionstiden för ett brott som grovt miljöbrott är tio år. En så lång preskriptionstid borde vara tillräcklig för att beivra allvarliga miljöbrott, särskilt med tanke på hur preskriptionstiden räknas enligt brottsbalken. Jag anser därför inte att någon särskild lagstiftning i frågan är påkallad.

10.7 Miljömedvetande och miljöhänsyn

Mitt ställningstagande: Miljöfrågorna har viktiga anknytningspunkter till utbildningsväsendet. Speciella insatser bör göras för att stödja undervisningen om miljöfrågor i ungdomsskolan. Universitets- och högskoleämbetet bör vidga insatserna för att stärka miljöfrågornas ställning i utbildningen inom olika yrkesutbildningssektorer.

Ett system med miljödeklarationer på produkter kan vara ett viktigt medel för att öka miljömedvetandet. Förutsättningarna för ett sådant system behöver dock klargöras närmare.

Miljökonsekvensbeskrivningar bör prövas för vissa verksamheter.

Organisationsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har behandlat förslaget om en översyn av miljöutbildningen inom skola, universitet och högskola har varit positiva. Många av de övriga remissinstanserna har också allmänt strukit under behovet av utbildning i miljövard inom olika samhällssektorer. Universitets- och högskoleämbetet anför att miljökraven i utbildningsplanen för civilingenjörsutbildningarna och de matematisk-naturvetenskapliga linjerna under år 1985 och år 1986 har skärpts så långt det är möjligt. Ämbetet har i en skrivelse till regeringen redovisat vidtagna åtgärder.

Frågan om miljödeklarationer och miljöinriktat konsumentskydd har behandlats mera ingående av främst konsumentverket och naturvårdsverket. Båda verken tillstyrker tanken att utöka produktmärkningen till att omfatta även miljöaspekter. Samtidigt poängteras att formerna för systemet måste övervägas. Bl. a. med avseende på den befintliga märkningen av miljö- och hälsofarliga kemiska produkter måste man se till att en sammanblandning av de båda systemen inte sker. Möjligheterna att inkludera miljöaspekter i övrig produktinformation bör också beaktas.

Skälen för mitt förslag: Jag anser liksom utredningen att en ökad satsning på miljöinriktad utbildning är nödvändig för att öka miljömedvetandet.

En arbetsgrupp med representanter från miljö- och energidepartementet och utbildningsdepartementet har bl. a. studerat hur miljöundervisningen bedrivs och lämnat förslag till åtgärder. Gruppen har i sitt arbete haft fortlöpande kontakter med berörda myndigheter och organisationer inom utbildningsväsendet och miljöområdet.

Det är enligt min mening mycket viktigt att miljöfrågorna får en framträdande plats i olika skeden i barnomsorgen och i utbildningssystemet. I årets budgetproposition föreslår därför regeringen att vissa medel sätts av för miljöfostran inom barnomsorgen. Regeringen har där vidare föreslagit särskilda medel för den verksamhet som i dag bedrivs av de s. k. miljöresurspersonerna vid landets länskolnämnder. Vidare har regeringen gett sin syn på hur undervisningen om miljöfrågor bör stödjas inom grund- och gymnasieskolan. Regeringen har vidare föreslagit ett utökat bidrag till naturvårdsverket när det gäller anslag till miljöinformation i bl. a. skolan.

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) har haft regeringens uppdrag att i samband med att utbildningsplanerna för civilingenjörs- och naturvetarlinjerna förändras beakta behovet av att på ett naturligt sätt integrera miljöfrågorna i utbildningarna. UHÄ har också nyligen beslutat om en ny utbildningsplan för grundskolläroslinjen, varvid miljöfrågorna har fått en mera framträdande plats. Utbildningsministern har i årets budgetproposition (bil. 10, sid. 70) framhållit att insatserna av detta slag bör vidgas till att omfatta flera utbildningslinjer, också inom andra yrkesutbildningssektorer än de nu nämnda, och att han avser att lämna ett nytt uppdrag till UHÄ av denna innebörd.

De insatser för att integrera miljöfrågorna i utbildningssystemet som jag nu har redovisat är väsentliga både i ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv. Den arbetsgrupp som jag nyss har nämnt bör fortsätta sitt

arbete med att finna formerna för hur miljöfrågornas ställning i utbildnings-systemet kan stärkas. Gruppen bör redovisa sitt arbete senast i anslutning till budgetarbetet hösten 1988.

När det gäller frågan om *miljödeklarerationer på vissa produkter* – delar jag utredningens uppfattning att det är en viktig åtgärd. Med miljödeklarerationer kan den enskilde bättre ställa krav på bl. a. utveckling av miljövänliga varor.

Jag anser det därför angeläget att tänkbara former utvecklas för det miljöinriktade konsumentskyddet utreds. Erfarenheter kan bl. a. hämtas från Förbundsrepubliken Tyskland där ett frivilligt miljömärkningssystem har tillämpats i ca åtta år. Statsrådet Johansson kommer senare att återkomma till regeringen med förslag om att ge en särskild utredare i uppdrag att i samråd med naturvårdsverket och kemikalieinspektionen inventera problemställningar och utreda formerna för ett eventuellt införande av ett svenskt frivilligt miljömärkningssystem.

För att miljöproblemen mera långsiktigt skall kunna angripas på ett framgångsrikt sätt är det viktigt att olika verksamheters resursanvändning och miljöpåverkan analyseras. I princip bör som jag har berört tidigare (avsnitt 2) kartläggningar genomföras för olika samhällssektorer. Härigenom fås förutsättningar för övergripande beskrivningar av konsekvenserna för resursanvändning och miljö – *miljökonsekvensbedömningar*. Sådana bedömningar bör göras innan större förändringar av verksamhet eller policy inom en viss sektor beslutas. Följderna av en viss aktivitet liksom tänkbara alternativa lösningar kan därmed lättare åskådliggöras och beaktas i ett tidigt skede av planeringsprocessen.

10.8 Kunskapsförsörjning

Mitt ställningstagande: Naturvårdsverket bör ha en central roll för kunskapsförsörjningen inom miljöområdet. Till verkets viktigaste uppgifter hör att utforma strategier, handlingsprogram, råd och riktlinjer m. m. inom miljövårdsområdet.

Den nuvarande ordningen för styrning och administration av den kollektiva forskningen bör behållas tills vidare.

Erfarenheterna från verksamheten med ett miljöforskningscentrum i Umeå bör utvärderas som underlag för framtida ställningstaganden.

Organisationsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande. Utredningen föreslår dessutom att forskningsnämnden vid naturvårdsverket utökas med representanter för näringslivet och den kommunala verksamheten. Utredningen har också behandlat vissa frågor avseende organisationen av naturvårdsverkets laboratorier. Utredningen tar upp frågan om organisationen av den kollektiva forskningen och anser att denna bör kunna förenklas.

Remissinstanserna: Naturvårdsverket instämmer i huvudsak i vad som

anförs om naturvårdsverkets roll i en ytterligare decentraliserad miljö-
vårdsorganisation. Statskontoret framhåller att naturvårdsverket enligt ut-
redningens förslag delvis får en ny roll och att både omprioriteringar och
omorganisation kan komma att krävas för att anpassa verket till de nya
uppgifterna.

Några av remissinstanserna har uttalat sig i fråga om forskningsnämnden
och är i huvudsak positiva till en utökning enligt utredningens förslag.
Naturvårdsverket är dock negativt.

De remissinstanser som har behandlat frågan om centra för miljöveten-
skaplig forskning instämmer i huvudsak i utredningens överväganden.

Beträffande naturvårdsverkets laboratorier anför naturvårdsverket att
en fortsatt utveckling av laboratoriernas arbete i riktning mot ökad avnä-
maranpassning, produktinriktning och specialisering är nödvändig.

Skälen för mitt ställningstagande: Förändringarna i fråga om ansvars-
fördelningen inom miljöskyddsorganisationen, som jag nyss har förordat,
medför att arbetet inom miljöområdet decentraliseras ytterligare. Därtill
kommer att ett 80-tal myndigheter – såväl egentliga miljömyndigheter som
myndigheter inom andra sektorer – fullgör miljövårdsuppgifter av skiftan-
de karaktär. Kraven på en effektiv kunskapsförsörjning är således stora.
Kunskapsförsörjningen omfattar många olika delar, allt ifrån miljöinriktad
forskning och utveckling till insamling av mätdata, framtagande av miljö-
statistik samt utformning av handlingsprogram, råd och riktlinjer. En vik-
tig del i arbetet är också att utnyttja erfarenheterna från det löpande
arbetet vid berörda myndigheter. Jag anser i likhet med utredningen att na-
turvårdsverket bör ha en central roll som kunskapsbas och som policy- och
strategiskapare i detta system.

Naturvårdsverket har till stora delar på ett bra sätt spelat den nyckelroll
som jag här skisserat. Med de förändringar jag nu föreslår, tillsammans
med miljöfrågornas strategiska betydelse för samhällsutvecklingen, kom-
mer emellertid naturvårdsverkets förmåga att ytterligare utveckla denna
roll att bli av avgörande betydelse för det samlade systemets effektivitet.
Jag finner det därför motiverat att här något utveckla min syn på natur-
vårdsverkets roll i detta sammanhang. De organisatoriska frågorna i sam-
band härmed bör studeras i den översyn av naturvårdsverkets verksamhet
som jag nyss har aviserat.

Miljövärdsvetenskapen skall användas för att ta fram kunskaper om
miljöproblem och miljöeffekter. Naturvårdsverket har ett ansvar för att
forskningen leds och samordnas och att forskningens resultat förs ut till
berörda myndigheter och organ.

Med tanke på att inriktningen av forskningsarbetet kan förändras med de
miljöproblem som är aktuella, måste kraven på flexibilitet i forskningsor-
ganisationen vara höga. Naturvårdsverket bör därför i så stor utsträckning
som möjligt utnyttja forskare och institutioner utanför verket för genomfö-
randet av sina forskningsprojekt. Verket bör också ha egna laboratorier till
sitt förfogande för att ha tillgång till vetenskaplig expertis bl. a. i arbetet
med aktionsplaner och för att på ett kvalificerat sätt fullgöra sin *centralla-
boratoriefunktion*. Denna senare verksamhet får bl. a. ökad betydelse i
samband med att kraven på företagets egenkontroll stärks och behovet av
detaljerade anvisningar för mätning och analys ökar.

Miljöövervakningen syftar till att följa utvecklingen av miljöförhållanden i vatten, luft och mark. Denna verksamhet utgör basen för uppföljningen av vidtagna miljöskyddsåtgärder och bedömningen av behovet av ytterligare åtgärder. Miljöövervakningen är därför viktig för de åtgärdsprogram som jag tidigare redovisat. Naturvårdsverket har ett ansvar för att den långsiktiga miljöövervakningen i landet sker på ett ändamålsenligt sätt. Verket ansvarar också för samordningen av den regionala uppföljningen samt för metodutvecklingen inom området.

Resultaten av forskningen och miljöövervakningen måste utnyttjas och omformas till *policydokument och bedömningsunderlag*. Jag anser att naturvårdsverkets arbete på detta viktiga område bör ges högre prioritet. Jag vill här främst understryka betydelsen av att naturvårdsverket koncentrerar sina insatser till projektledning och samordning. Vidare bör det ankomma på verket att se till att miljövårdsorganisationens samlade resurser, kompetens och erfarenheter tas till vara i detta strategiska arbete.

Naturvårdsverkets roll som förmedlare av kunskaper får en mera framträdande plats genom de förslag jag här lägger fram. De bedömningsunderlag och policydokument som tas fram bör utnyttjas som underlag för de *allmänna råd m. m.* som jag tidigare har beskrivit i samband med tillsynen. I naturvårdsverkets uppgifter bör också ingå ett ansvar för uppföljning och utvärdering av olika åtgärder för att förhindra eller begränsa miljöstörningar.

Naturvårdsverket har i sitt remissvar i princip instämt i utredningens förslag och angivit att en fortsatt utveckling av laboratoriernas arbete i riktning mot ökad avnämranpassning, produktinriktning och specialisering är nödvändig. Med hänsyn till den ändrade inriktning som naturvårdsverkets verksamhet kommer att få, anser jag att verkets behov av laboratorieresurser bör beaktas i samband med den översyn av naturvårdsverket som jag nyss har aviserat. Härvid bör övervägas möjligheterna att utnyttja externa resurser med syfte att åstadkomma ett flexibelt resursutnyttjande.

Jag vill i detta sammanhang för riksdagens kännedom också ta upp vissa övriga frågor som har berörts av utredningen.

Forskningsnämndens ledamöter företräder i dag såväl myndigheter och andra avnämare som universitet och högskolor. För de centrala myndigheter som i särskilt hög grad är intressenter i sektorforskningen inom miljöområdet finns fasta mandat. I övrigt utses ledamöterna av regeringen på grundval av personliga meriter. Redan i dag kan således representanter från industrin och kommunerna utses som ledamöter. När det gäller näringslivets medverkan i miljövårdsforskningen vill jag erinra om att det dessutom finns ett forskningssamarbete i form av s. k. kollektiv forskning som Stiftelsen Institutet för vatten och luftvårdsforskning (IVL) svarar för.

Jag anser att forskningsnämndens sammansättning bör representera såväl de mest betydelsefulla avnämrintressena som en bred kompetens från forskarvärlden. Samtidigt motiverar miljöproblemens karaktär och föränderlighet att nämndens sammansättning ej låses för längre perioder. Även om jag inser att det finns skäl till att företrädare för kommunerna och industrin bereds en permanent plats i forskningsnämnden, är jag därför

inte beredd att nu förorda att ytterligare fasta mandat tillskapas. Det är tvärtom min uppfattning att det inte behövs fasta mandat i nämnden för någon myndighet eller organisation, förutom naturvårdsverket. Det förhållandet att regeringen utser ledamöter i forskningsnämnden bör vara en tillräcklig garanti för en lämpligt avvägd representation i forskningsnämnden. Jag vill emellertid här betona att jag i likhet med utredningen anser att det är angeläget att det i forskningsnämnden även finns företrädare från industrin och den kommunala verksamheten. Denna fråga får övervägas i samband med att nya ledamöter tillsätts i nämnden.

Utredningens förslag att förhandlingar med Föreningen för Industriell Miljövårdsforskning (FIM) om medel till *kollektiv forskning* skall skötas av naturvårdsverkets forskningsnämnd är jag inte beredd att biträda. Den nuvarande ordningen som innebär att finansieringsfrågorna diskuteras mellan företrädare för FIM och miljö- och energidepartementet anser jag vara ändamålsenlig och den bör därför bibehållas.

Vad gäller förslaget att avskaffa *Stiftelsen IVL* och föra över dess funktioner till naturvårdsverkets forskningsnämnd anser jag att arbetsuppgifterna för stiftelsen med dess forskningskommittéer är viktiga med hänsyn till den särskilda kompetens och representation som finns samlad i denna organisation. Jag förordar därför att nuvarande organisation för kollektiv forskning inom miljövårdsområdet behålls.

Jag vill i det här sammanhanget framhålla vikten av fortsatt satsning på teknisk forskning. En satsning på utveckling av miljöteknikområdet är av väsentlig betydelse för genomförande av de åtgärdsprogram jag tidigare redovisat. Bl. a. kan nämnas att styrelsen för teknisk utveckling utarbetar ett program för att utveckla tekniska lösningar på miljöproblem inom industribranscher och verksamheter med stora miljöstörningar. De branschriktade programmen samfinansieras och genomförs i samverkan med berörda branschorganisationer och företag. Programmen avser bl. a. massa- och pappersindustrin. Ökade insatser för utveckling av teknik för kommunal avfallshantering och vattenrening ingår också i programmet.

Jag tar nu upp frågan om samverkan med universitet och högskolor och *centra för miljövetenskaplig forskning*. Fr. o. m. budgetåret 1987/88 finns det ett nytt miljövetenskapligt organ vid universitetet i Umeå – ett centrum för miljövetenskaplig forskning – med uppgift att stödja och utveckla miljövetenskaplig forskning i Umeå genom att åstadkomma en samverkan mellan universitetet i Umeå, försvarets forskningsanstalt och Sveriges lantbruksuniversitet.

Jag anser i likhet med utredningen att den typ av organisation som nu införs vid universitetet i Umeå kan vara en intressant utvecklingslinje inom miljövårdsforskningen och utgöra en kompletterande samverkansmodell.

Jag anser att erfarenheterna från verksamheten i Umeå bör utvärderas som underlag för framtida ställningstaganden. Jag vill här erinra om de medel riksdagen har beviljat naturvårdsverket på tilläggsbudget för 1987/88 för köp av analyser av miljögifter från bl. a. försvarets forskningsanstalt och universitetet i Umeå (prop. 1987/88:25, bil. 10, JoU 1987/88:14 rskr. 1987/88:91).

Mitt ställningstagande: Naturvårdsverket får ett uttalat miljöbevakningsansvar i sin instruktion. Samarbetet mellan länsstyrelserna och yrkesinspektionen bör utvecklas.

Organisationsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med mitt ställningstagande. Utredningen föreslår att naturvårdsverkets miljöbevakningsansvar tas in i NRL. Den föreslår också att föreskriftsansvaret för bulleremissioner för fordon förs över till naturvårdsverket från trafiksäkerhetsverket.

Remissinstanserna: Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att föreskriftsansvaret för bulleremission från fordon förs över från trafiksäkerhetsverket. Det är enligt verket logiskt och konsekvent att samla ansvaret för föreskrifter för både bulleremissioner och avgaser för fordon hos en och samma myndighet. Några personella förstärkningar behövs inte för de nya arbetsuppgifterna. Planverket, LO och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tillstyrker att föreskriftsansvaret förs över till naturvårdsverket.

Trafiksäkerhetsverket kan däremot inte tillstyrka utredningens förslag om att föreskriftsansvaret för bulleremission från fordon förs över från trafiksäkerhetsverket till naturvårdsverket. Vägverket förordar att ansvaret för fordonsbuller skall ligga kvar hos vägsektorn, medan naturvårdsverket bör svara för emissionsriktvärden.

Naturvårdsverket anför att den främsta fördelen med att ålägga verket ett specifikt miljöbevakningsansvar beträffande NRL:s tillämpning är att miljövärden på detta sätt kan komma in i planeringen på ett så tidigt stadium som möjligt.

Planverket stöder utredningens förslag till ändring av NRL och anser att utredningens ställningstagande beträffande ansvarsfördelningen är klagörande för det fortsatta samarbetet mellan planverket och naturvårdsverket.

Ett flertal remissinstanser instämmer i utredningens förslag om en närmare samverkan mellan länsstyrelserna och yrkesinspektionen när det gäller tillsynen över kemikaliehanteringen. Arbetarskyddsstyrelsen är positiv till förslaget om en vidgad samverkan under förutsättning att de resurser som statsmakterna har anvisat till arbetsmiljötillsynen inte utnyttjas för tillsyn av den yttre miljön. Styrelsen understyrker starkt behovet av överläggningar mellan de centrala myndigheterna för att finna lämpliga former för en samverkan.

LO tillstyrker en samverkan med yrkesinspektionen när det gäller tillsyn av kemiska produkter.

Skälen för mitt ställningstagande: Utredningen har i betänkandet föreslagit att *kustbevakningen och sjöfartsinspektionen* skall läggas ihop till en myndighet. Då bl. a. denna fråga för närvarande övervägs av organisationskommittén för den nya kustbevakningsmyndigheten, har jag för avsikt att föreslå att utredningens förslag i denna del överlämnas till kommittén.

Angående frågan om *buller från vägtrafikfordon* vill jag anföra följande. Som jag tidigare redovisat är antalet människor som störs av trafikbuller stort. Det är därför av största vikt att arbetet med bullerbegränsning från vägtrafikfordon bedrivs effektivt.

Jag anser inte att det finns anledning att föra över föreskriftsansvaret för fordonsbuller från trafiksäkerhetsverket till naturvårdsverket. Naturvårdsverket bör som central miljöförvaltningsmyndighet följa utvecklingen inom området med utgångspunkt från sitt ansvar för immissionsfrågorna. Trafiksäkerhetsverket bör bedriva arbetet i nära samråd med naturvårdsverket och ta till vara verkets kompetens och erfarenheter av såväl bullerfrågor som miljöförvaltningsanknutet föreskriftsarbete för vägtrafikfordon. Detta gäller både det nationella och det internationella arbetet.

Arbetet bör i ett första steg inriktas på att skärpa de svenska bullernormerna för motorfordon till motsvarande de som senast föreslagits inom ECE:s expertgrupp för fordonsbuller. Detta skulle innebära en anpassning till EG. Ett förslag med denna inriktning har lämnats till regeringen. Framställningen remissbehandlas för närvarande.

Parallellt med det nationella arbetet bör möjligheten till internationell samordning av bullernormer prövas samt ett samordiskt agerande eftersträvas.

I denna fråga har jag samrått med chefen för kommunikationsdepartementet.

Utredningen har föreslagit att *5 kap. 3 § NRL kompletteras* med en bestämmelse som säger att statens naturvårdsverk särskilt har att i samverkan med övriga centrala förvaltningsmyndigheter utöva ett miljöbevakningsansvar. Genom att formalisera detta ansvar ges naturvårdsverket enligt utredningen en bättre plattform för samverkan med de olika myndigheter som tillämpar NRL.

Jag vill för egen del framhålla att miljöfrågorna med tiden har fått en ökad betydelse. Detta innebär att naturvårdsverket inte bara har uppsikten över hushållningen med naturresurserna inom sitt verksamhetsområde enligt NRL, utan också i praktiken har ett vidare miljöbevakningsansvar, som innebär en skyldighet att bevaka miljöeffekterna av olika slags utnyttjande av naturresurserna. Detta ansvar finns formellt inte angivet någonstans.

Avsikten med den föreslagna kompletteringen är att ge naturvårdsverket ett bättre utrymme för samverkan med olika myndigheter som tillämpar NRL. Kompletteringen avses vidare ge naturvårdsverket en kanal till främst de centrala sektorsmyndigheterna och samtidigt ge verket möjligheter att genom sin särskilda sakkunskap belysa de långsiktiga miljöeffekterna av förslag inom de verksamhetsområden som regleras genom NRL. Förslaget syftar också till att ge miljöfrågorna bättre förutsättningar att komma in i ett tidigt skede av planeringsprocessen.

Jag delar utredningens uppfattning att naturvårdsverkets ansvar för miljöbevakningen bör få ett klarare uttryck än vad som gäller i dag. Jag har emellertid kommit fram till att detta inte behöver föranleda någon ändring i lagen. Jag kommer i stället att föreslå att en motsvarande ändring görs i naturvårdsverkets instruktion. I denna fråga har jag samrått med bostadsministern.

Frågor som rör kommunernas reglering av *markanvändningen kring bl. a. miljöstörande industrier* kommer enligt vad jag har erfarit att uppmärksammas av det nya plan- och bostadsverket i enlighet med de principer som anges i PBL.

Redan i dag sker ett visst *samarbete mellan länsstyrelsernas naturvårdsenheter och yrkesinspektionen*. Ett utvecklat samarbete är enligt min mening angeläget. Berörda myndigheter bör närmare diskutera lämpliga former för ett sådant samarbete. Jag vill också särskilt framhålla de fackliga organisationernas betydelse när det gäller bevakningen av att samordnade åtgärder för en bättre miljö vidtas.

Jag har i de sistnämnda frågorna samrått med arbetsmarknadsministern.

10.10 Resurser

Mitt ställningstagande: De statliga myndigheterna på miljöskyddsområdet bör tillföras ökade resurser för sitt arbete med prövning och tillsyn enligt ML.

Organisationsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt ställningstagande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser understryker att huvudorsaken till nuvarande brister i tillämpningen av ML är de helt otillräckliga resurserna. Utredningens förslag till resursförstärkningar bedöms nödvändiga men anses av många remissinstanser som otillräckliga för att uppnå en acceptabel ambitionsnivå i miljöskyddsarbetet. Ett flertal remissinstanser framhåller också att utredningen har begränsat sig till att behandla resurserna för arbetet med prövning och tillsyn enligt ML vilket endast är en del av det miljöskyddsarbete som bedrivs.

Skälen för mitt ställningstagande: Utredningen beräknar att det nuvarande antalet handläggare för prövning och tillsyn enligt ML uppgår till ca 225 varav ca 60 hos kommunerna och att kostnaderna för systemet är ca 80 milj. kr. Utredningens förslag innebär att organisationen totalt skall omfatta ca 325 handläggare samt 35 s. k. miljörevisorer. Som jag nyss har sagt innehåller mitt förslag vissa förändringar i förhållande till utredningens. Vidare påverkas resursbehoven inom den statliga delen av miljöskyddsorganisationen av i vilken omfattning kommunerna kommer att ta över tillsynen av tillståndspliktig verksamhet. Dessutom kommer det sammanlagda resursbehovet inom naturvårdsverket, dvs. även resurserna för verkets uppgifter utöver arbetet med miljöskydd, att påverkas av den översyn av verket som nu skall göras.

Jag kommer i det följande att redovisa mina bedömningar av erforderliga resursförstärkningar fr. o. m. den 1 juli 1989, när förändringarna avses ha trätt i kraft.

Koncessionsnämndens arbete med tillståndsprövning i första instans av miljöstörande verksamhet beräknas minska. Jag bedömer att koncessionsnämndens tillståndsprövning bör kunna koncentreras till de verksamheter

som innebär de allvarligaste miljöstörningarna. Ansvaret för prövning av övrig verksamhet bör kunna föras över till länsstyrelserna. Samtidigt förutsätter jag, vilket jag tidigare framhållit, en ökad omprövning av villkor i gällande tillstånd. Detta kan förväntas medföra en ökad arbetsbelastning på nämnden. Som jag tidigare har föreslagit bör också instansordningen ändras så att beslut i miljöskyddsärenden som har fattats av länsstyrelserna och naturvårdsverket överklagas hos koncessionsnämnden i stället för hos regeringen.

Sammantaget bedömer jag att dessa förändringar medför ett något ökat resursbehov hos nämnden.

Naturvårdsverkets arbete med att utarbeta allmänna råd och sprida kunskap om miljölagstiftningen m. m. till stöd för andra myndigheters handläggning av miljöskyddsärenden kräver resursförstärkningar.

För att möjliggöra ökade satsningar på information m. m. föreslår organisationsutredningen att resurser i storleksordningen 4 milj. kr. avsätts för information om miljöfrågor. Samtliga remissinstanser som har behandlat förslaget har varit positiva till ett ökat anslag. Jag avser att behandla dessa frågor i min anmälan till budgetpropositionen 1989.

De förändringar som jag har förordat innebär att arbetsbelastningen vid *länsstyrelserna* ökar. Detta, liksom det faktum att nuvarande resurser för länsstyrelsernas tillsyn är otillräckliga för att nå den ambitionsnivå som är nödvändig, medför att resurserna vid länsstyrelserna kraftigt bör förstärkas.

Resursbehovet är beroende av dels den närmare utformningen av de nya listorna till MF, dels i vilken omfattning kommunerna väljer att ta över tillsynen från länsstyrelserna.

För utredningar och undersökningar inom miljöskyddsområdet föreslår utredningen att 5 milj. kr. tillförs länsstyrelserna. Länsstyrelsernas organisationsnämnd och länsstyrelserna har i sina remissvar överlag varit positiva till förslaget, men framhåller att de föreslagna resurserna inte är tillräckliga.

Vad gäller bedömningen av resursbehovet vid länsstyrelserna har jag samrått med chefen för civildepartementet. Jag har erfarit att han avser att behandla dessa frågor i sin anmälan till budgetpropositionen 1989.

Den ökade decentraliseringen i ansvarsfördelningen som jag föreslår medför att *kommunerna* åläggs ett obligatoriskt tillsynsansvar för icke tillståndspliktig verksamhet. Detta i kombination med att jag föreslår att kommunerna även fortsättningsvis skall kunna ta över tillsynen av tillståndspliktig verksamhet efter beslut av länsstyrelserna medför att även resursbehovet vid kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder kommer att öka. På samma sätt som för länsstyrelserna är resursbehovet beroende av de nya listorna och i vilken utsträckning tillsynen övertas av kommunerna.

Behovet av resursförstärkningar är därför inte möjligt att i dag ange exakt. För närvarande bedömer jag att i storleksordningen 100 handläggartjänster behöver tillföras de statliga myndigheterna för deras arbete med miljöskydd. Resursförstärkningen budgetåret 1989/90 inom den statliga delen av miljöskyddsorganisationen blir som jag tidigare nämnt bl. a. av-

hängig kommunernas övertagande av tillsynen över tillståndspliktig verksamhet. För att få underlag för beräkningar av resursbehovet vid de olika myndigheterna avser jag att återkomma till regeringen med förslag om särskilda budgetdirektiv för budgetåret 1989/90 för de myndigheter som berörs. Förslag till anslagsförändringar kommer jag att redovisa i min anmälan till budgetpropositionen 1989.

10.11 Avgifter för tillståndsprövning och tillsyn enligt ML

Mitt förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet med prövning och tillsyn enligt ML. Regeringen får också överlåta åt kommunen att föreskriva om sådana avgifter.

Mitt ställningstagande: En övergång till saktaxa med fasta avgifter för de tillstånds- och tillsynsärenden som prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna bör ske. Detta bör också gälla när en kommun tar över tillsynsansvaret för tillståndspliktig verksamhet.

För kommunernas handläggning av anmälningar och tillsynsärenden skall timbaserade avgifter kunna tas ut.

Avgifterna bör bestämmas så att de täcker myndigheternas kostnader för prövning och tillsyn.

Organisationsutredningens förslag: Utredningen har diskuterat frågan om den lämpligaste utformningen av avgifter för tillsyn och prövning av tillstånd och har därvid förordat en övergång från nuvarande timtaxa till en fast taxa, s. k. saktaxa. Den fasta taxan skall avse kostnader som hänförs sig till såväl tillståndsprövningen som tillsynen. Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att närmare utforma taxan för tillståndspliktiga verksamheter.

Remissinstanserna: Övervägande antalet remissinstanser ställer sig positiva till en övergång till saktaxa. Flera kommuner anser dock att det bör finnas en möjlighet till timdebitering av tillsynen över sådana verksamheter som inte är förprövningspliktiga och för vilka kommunerna föreslås få ansvaret.

Skälen för mitt förslag och mitt ställningstagande: Enligt 1 § förordningen (1984:380) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (1969:387) skall kostnader som koncessionsnämnden för miljöskydd, statens naturvårdsverk och länsstyrelserna har för prövning och tillsyn enligt ML täckas genom avgifter till staten. Har tillsynen överlåtits åt miljö- och hälsoskyddsnämnden i en kommun, skall kostnaden för tillsynen täckas genom avgifter till kommunen. Avgifterna skall betalas av den vars verksamhet är föremål för prövning eller tillsyn.

Avgiftsförordningen tillkom sedan riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om avgifter för prövning och tillsyn enligt ML. Riksdagen medgav samtidigt regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter om sådana avgifter (prop. 1983/84:40 bil. 7, JoU 15, rskr. 93).

Utredningen har föreslagit att naturvårdsverket får i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter närmare utforma en s. k. saktaxa med fasta årliga avgifter för branscher som omfattas av koncessionsnämnds- och länsstyrelselistan. Utredningen har därvid framhållit bristerna med taxans nuvarande utformning och pekat på bl. a. att avgifterna för närvarande inte täcker kostnaderna för myndigheternas prövning och tillsyn, vilket förutsattes när taxan infördes.

För egen del vill jag anföra följande.

Utgångspunkten för en taxa av det slag som det här är fråga om skall vara att avgifterna täcker kostnaderna för prövning och tillsyn samt att avgiften utformas så att den som betalar avgiften erhåller en motsvarande prestation från myndighetens sida. Vidare måste taxan vara överskådlig så att den som skall betala avgiften också kan förutse sin ungefärliga kostnad. Taxan bör också utformas så att den kan administreras på enklast möjliga sätt.

Jag förordar att taxan utformas som en s. k. saktaxa med fasta avgifter för de tillstånds- och tillsynsärenden som prövas av koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Naturvårdsverket bör i samarbete med berörda myndigheter närmare utforma taxan.

I de fall kommunerna tar över tillsyn över tillståndspliktig verksamhet från länsstyrelserna förordar jag att samtliga kommuner följer det system som kommer att gälla för länsstyrelsen.

Av praktiska skäl bör det i ML införas en regel som motsvarar det bemyndigande som riksdagen tidigare har givit regeringen.

Jag vill avslutningsvis redogöra för min uppfattning om de kostnader som kommunerna har för arbetet med anmälningsärenden och tillsynen av icke tillståndspliktig verksamhet.

Utredningens förslag att kommunerna själva bör få fastställa sina taxor enligt självkostnadsprincipen ställer sig några remissinstanser positiva till. Flera remissinstanser är dock tveksamma till en sådan lösning och förordar att de kommunala avgifterna fastställs centralt.

Jag förordar att kommunerna ges en möjlighet att ta ut avgifter även för arbetet med anmälningsärenden och tillsynen av övrig icke tillståndspliktig verksamhet. De typer av åtgärder som kommunerna kan behöva vidta varierar. Jag förordar därför att kommunerna ges möjlighet att ta ut en timbaserad avgift för detta. Naturvårdsverket bör bistå Svenska kommunförbundet i arbetet med att lämna rekommendationer för kommunernas avgifter för dessa uppgifter. Jag anser att det är lämpligt att kommunerna håller en likartad nivå på avgifterna. På grund härav bör det nyss föreslagna avgiftsbemyndigandet i ML utvidgas, så att det blir möjligt för regeringen att överlåta åt kommunen att föreskriva om avgifter (jfr. 22 § hälsoskyddsstyrelsen).

Mitt förslag: De lagändringar samt de förändringar i organisation och ansvarsfördelning som jag föreslår, bör träda i kraft den 1 juli 1989.

Mitt ställningstagande: Resursförstärkningar kommer att behövas under budgetåret 1988/89 för att förbereda genomförandet av mina förslag.

Skälen för mitt förslag och mitt ställningstagande: En resursförstärkning vid länsstyrelserna och naturvårdsverket bör ske under budgetåret 1988/89 för att bl. a. snabbt förbättra tillsynen m. m. enligt ML samt förbereda genomförandet av den föreslagna organisationsförändringen. Lagändringar och förändringar i organisation och ansvarsfördelning bör träda i kraft den 1 juli 1989.

Eftersom förslagen i vissa avseenden innebär betydande förändringar krävs att genomförandet planeras noggrant.

Främför allt innebär förändringen i ansvarsfördelningen helt nya uppgifter för flertalet miljö- och hälsoskyddsnämnder. Nämnderna får en myndighetsroll för tillsyn enligt ML, vilket innebär att ledamöterna måste vara väl insatta i lagen och dess tillämpning. Jag förutser ett behov av omfattande utbildning av ledamöterna i landets samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder samt av berörda tjänstemän inom förvaltningen.

De goda erfarenheterna från utbildningen i samband med införande av PBL bör kunna tjäna som utgångspunkt. Naturvårdsverket bör i samarbete med Kommunförbundet och övriga berörda organisationer utveckla lämpliga utbildningsprogram.

Utredningen har även föreslagit särskilda utbildningsinsatser för åklagar- och polispersonal som arbetar med miljöbrottsutredningar. Jag anser att sådana insatser är angelägna. De bör genomföras i syfte att effektivisera tillämpningen av sanktionssystemet på miljöområdet. Jag har i denna fråga samrått med chefen för justitiedepartementet.

De förändringar som jag föreslår innebär bl. a. att naturvårdsverkets roll som central tillsynsmyndighet förstärks. Därvid får naturvårdsverket ett ökat ansvar för att meddela föreskrifter och allmänna råd och på andra sätt föra ut kunskap och följa upp verksamheten vid övriga myndigheter inom miljöskyddsområdet. För att naturvårdsverket skall få en möjlighet att bl. a. förbereda genomförandet har jag i årets budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 16) föreslagit att 5 milj. kr. anvisas redan kommande budgetår.

Chefen för civildepartementet föreslår i sin anmälan till årets budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 15) att 10 milj. kr. tillförs länsstyrelserna under det kommande budgetåret. Dessa medel bör ge länsstyrelsernas naturvårdsenheter möjlighet att under budgetåret 1988/89 börja arbeta i enlighet med de intentioner för miljöskyddsarbetet som jag här presenterar.

Mitt ställningstagande:

Tillståndsprovning och tillsyn enligt ML, förordningar m. m. enligt naturvårdslagen samt regleringar av kemiska produkter enligt kemikalielagstiftningen bör även i fortsättningen vara de grundläggande styrmedlen i miljöpolitiken.

Ekonomiska styrmedel bör i ökad omfattning komplettera de administrativa styrmedlen. Avgifter på förorenande utsläpp bör successivt kunna införas där så är praktiskt möjligt och sådana avgifter kan få en avsedd effekt på miljön.

En parlamentarisk utredning bör tillsättas. Utredningen bör – mot bakgrund av de mål som gäller för miljöpolitiken – analysera förutsättningarna för och föreslå en lämplig utformning av framtida system för ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken.

Utredningen bör med förtur överväga och lämna förslag till ett system med miljöavgifter, bl. a. på utsläpp av klorerad organisk substans. Vidare bör en miljöavgift på svavel övervägas. Arbetet bör bedrivas med inriktning på att avgiftssystemet om möjligt skall kunna träda i kraft under år 1989.

Bakgrunden till mitt ställningstagande: I den svenska miljöpolitiken har främst använts administrativa styrmedel såsom tillståndsprovning, förbud mot och andra regleringar av miljöfarlig verksamhet och hanteringen av kemiska produkter. De administrativa styrmedlen har i viss utsträckning kompletterats med ekonomiska styrmedel.

Valet av styrmedel för att lösa miljöproblem präglas av den kunskap om och den syn på miljöproblemen som har rått när politiken utformades. Det nuvarande miljöskyddsarbetet har sin grund i den lagstiftning som utarbetades på 1960-talet. Av särskild vikt var tillkomsten av ML år 1969. Vidare infördes år 1973 en särskild lokaliseringsprovning enligt 136 a § byggnadslagen av industriell verksamhet av väsentlig betydelse för hushållning med landets samlade mark- och vattentillgångar. Denna provning har numera ersatts av 4 kap. naturresurslagen.

En viktig anledning till att man i miljöskyddsarbetet hittills nästan uteslutande har använt sig av administrativa styrmedel är att sådana styrmedel från flera utgångspunkter är lämpliga och effektiva för att lösa många miljöproblem. Miljövårdsarbetet var inledningsvis i hög grad inriktat mot lokala miljöproblem som ofta berodde på en dominerande föroreningskälla. ML:s system med tillståndsprovning och tillsyn framstod som ett effektivt medel att snabbt åstadkomma påtagliga miljöförbättringar.

ML:s system med individuell provning av miljöfarliga verksamheter har spelat en central roll i miljöskyddsarbetet. Efter hand har ML kompletterats med annan lagstiftning som tar sikte på mer generella regleringar av hantering och utsläpp av miljöfarliga ämnen. Jag kan peka på tillkomsten av lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor. Med stöd av den lagen har användningen av bl. a. kadmium, fenoxisyror och DDT kunnat

regleras genom generella föreskrifter. Lagen innehöll vidare föreskrifter om en individuell prövning av bekämpningsmedel. Lagen ersattes år 1985 av lagen (1985:426) om kemiska produkter. Redan år 1968 infördes den första generella föreskriften om begränsning av svavelhalten i eldningsolja genom en särskild lag (1968:551). Denna lag ersattes år 1976 av lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle.

Genom generella regleringar av angivet slag har vi kunnat angripa nationella föroreningsproblem som uppkommer till följd av utsläpp från många källor och där de totala utsläppen bör begränsas. En förutsättning för att generella regleringar skall vara lämpliga är att de miljöproblem som skall åtgärdas är av huvudsakligen regional eller global natur. Man kan i sådana fall till stor del bortse från var och hur utsläppen sker. Den typen av problem har fått ökad betydelse i miljöpolitiken. Jag vill erinra om vad jag tidigare har anfört om åtgärder mot luftföroreningar och försurning, havsföroreningar samt för att skydda ozonskiktet. I vissa fall kan miljöproblem inom begränsade regioner t. ex. storstadsområden angripas med generella styrmedel.

Som jag nyss nämnde har ekonomiska styrmedel utnyttjats i viss utsträckning som komplement till de administrativa styrmedlen. Jag vill peka på några sådana styrmedel som är av intresse i detta sammanhang.

I samband med tillkomsten av ML. skapades möjligheter för industrin att till vissa delar finansiera sina miljöskyddsåtgärder med statliga bidrag. Bidragen utgick normalt med 25% av kostnaden. Under perioden 1969/70–1974/75 fick industrin sammanlagt 770 milj. kr. i sådana bidrag.

Bidrag lämnades också till kommunala reningsverk och avfallsanläggningar under perioden 1967–1983. Under den perioden betalades ut sammanlagt 2 300 milj. kr. i bidrag som motsvarade 30–50% av kommunernas investeringskostnad. Bidragsandelen varierade med reningsgraden.

För närvarande lämnas inga investeringsbidrag för miljöskyddsåtgärder. Statens naturvårdsverk har dock möjlighet att ur den s. k. bränslemiljöfonden lämna bidrag till utveckling av ny miljöskyddsteknik.

Regeringen beslutade i oktober 1987 genom förordningen (1987:941) om *frisläpp av investeringsfonder* att företag för bl. a. miljöförbättrande åtgärder får ta i anspråk sina allmänna investeringsfonder. Investeringsfonderna är frisläppta för miljöförbättrande investeringar i hela landet. Detta frisläpp gäller t. o. m. mars 1990.

Medel som har avsatts till investeringsfond får efter medgivande av statens industriverk – eller i vissa fall av regeringen – tas i anspråk för åtgärder som väsentligt begränsar störningar i den yttre miljön i form av vatten- eller luftföroreningar eller i form av buller, skakningar, ljus e. d. Frisläppet gäller för byggnads- eller markarbeten, anskaffning av inventarier samt tekniskt och naturvetenskapligt forsknings- och utvecklingsarbete. Medgivande skall lämnas för hela investeringen, om investeringen avser ett mindre belopp eller om investeringen helt eller så gott som helt syftar till att begränsa störningar i den yttre miljön. I övriga fall skall medgivandet normalt begränsas till en tredjedel av investeringsbeloppet. Vid utgången av år 1987 fanns ca 14 miljarder kr. på spärkonto i riksbanken. En del av dessa medel – och en del av de medel som betalas in med anledning

av 1987 års fondavsättningar – kommer att användas för att finansiera miljöinvesteringar.

För närvarande ges *statsbidrag till kalkning* av försurade sjöar och vattendrag enligt en särskild förordning (1982:840). Fr. o. m. den 1 juli 1982 har länsstyrelserna ansvaret för att planera kalkningen och fördela de statliga bidragen till verksamheten. Statsbidraget uppgår normalt till 85 % av kostnaderna för ett kalkningsprojekt. Bidraget kan utökas till hela kostnaden för kalkning av vatten av riksintresse om finansieringen visar sig svår att klara på annat sätt.

De förekommande ekonomiska styrmedlen utgörs i övrigt av skatter och avgifter. Dessa har delvis olika syften och effekter på de miljöstörande verksamheterna.

Några avgifter kan betecknas som *sanktionsavgifter*. År 1981 infördes bestämmelser i ML om att en miljöskyddsavgift skall utgå vid överträdelse av villkor enligt ML och om "överträdelsen har medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar". Mot bakgrund av erfarenheterna av tillämpningen av denna föreskrift togs skaderekvisitet bort genom en ändring i miljöskyddslagen år 1987. Avgiften skall utgå med det belopp som motsvarar de ekonomiska fördelarna av överträdelsen. Den tas dock inte ut om överträdelsen är ringa.

För att motverka otillåtna utsläpp av olja från fartyg infördes från den 1 januari 1984 en vattenföroreningsavgift. Avgiften utgår enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och bestäms med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek. Den betalas av fartygets redare.

Energiskatterna kan till en del hänföras till de miljöpolitiska styrmedlen. De senaste allmänna riktlinjerna för energibeskattningen antogs av riksdagen hösten 1983 (prop. 1983/84:28, SkU 9, rskr. 96). I enlighet med regeringens förslag fastslog riksdagen att som en grundläggande princip bör gälla att skattesystemet skall främja uppfyllandet av de energipolitiska målen och att hänsyn därvid också skall tas till energislagens effekter på bl. a. miljön. I enlighet med dessa principer tas de högsta skattesatserna per energienhet ut för bensin och eldningsolja och, i en fallande skala, lägre skattesatser för kol, naturgas och gasol. Inhemska bränslen, såsom torv och träflis, beskattas inte alls. För att åstadkomma rimliga konkurrensförutsättningar medges nedsättning av energiskatterna för bl. a. den energiintensiva industrin.

Kommittén (Fi 1987:06) för indirekta skatter ser för närvarande över bl. a. energibeskattningen. En viktig uppgift för kommittén är att pröva om det numera finns bättre förutsättningar att inordna energiområdet under mervärdeskatten än när frågan senast prövades av energiskattekommittén. Beskattningen av energi fungerar nu som ett energipolitiskt styrmedel och bör enligt direktiven även i fortsättningen ha denna funktion. Någon form av styrande punktskatter på energi kan därför bli nödvändigt, även om energiområdet skulle komma att omfattas av mervärdeskatt.

Beskattningen av drivmedel skall enligt riktlinjerna för energibeskattningen främst fylla trafikpolitiska och energipolitiska syften, vari också

ingår miljöpolitiska bedömningar. Jag har nyss (avsnitt 4) redovisat introduktionen av skärpta avgaskrav för personbilar. För att påskynda introduktionen och övergången till blyfri bensin har bensinskatten differentierats.

När det gäller introduktionen av de skärpta avgaskraven har regeringen också differentierat försäljningsskatten, den s. k. bilaccisen, för personbilar. För 1987 och 1988 års modeller är bilaccisen lägre för bilar med katalytisk avgasrening. Denna differentiering av försäljningsskatten bör ses som ett *tillfälligt styrmedel för att stimulera en frivillig anpassning till kommande miljökrav.*

Vissa avgifter har införts *i syfte att finansiera* olika verksamheter inom miljöområdet. Avgifter för provning och tillsyn enligt ML infördes den 1 juli 1984 genom en särskild förordning (1984:380). Dessa avgifter är renodlade finansieringsavgifter som skall täcka myndigheternas kostnader för provning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet och därtill hörande utrednings- och undersökningsverksamhet. Inkomsterna från dessa avgifter uppgick budgetåret 1986/87 till cirka 20 milj. kr. Jag har nyss (avsnitt 10.11) förordat vissa förändringar i det gällande avgiftssystemet.

Även myndigheternas kostnader för provning och tillsyn enligt 18 § naturvårdslagen av sten-, grus- och jordtäkter m. m. skall finansieras med avgifter. Avgifterna tas ut med stöd av förordningen (1984:381) om täktavgift. Inkomsterna från täktavgifterna uppgick till ca 11 milj. kr. budgetåret 1986/87.

Fr. o. m. år 1974 tas en registreringsavgift för bekämpningsmedel ut. Vidare utgår från den 1 juli 1984 särskilda avgifter på bekämpningsmedel och handelsgödsel. Avgifterna påförs av tillverkare och importörer. Intäkterna av dessa avgifter skall enligt riksdagens beslut (prop. 1985/86:74, JoU 13, rskr. 165) användas för bl. a. forskning och rådgivning på området.

Fr. o. m. år 1973 läggs en bilskrotningsavgift om 250 kr. på nya bilar. Med hjälp av denna avgift har en fond byggts upp. Ur fonden utgår fr. o. m. år 1976 en skrotningspremie på 300 kr. mot att bilägaren visar upp ett skrotningsintyg från en auktoriserad bilskrotare. Ett sådant intyg krävs för att man skall få avregistrera bilen och slippa betala skatt och försäkring.

Fr. o. m. den 1 juli 1984 tas en differentierad skatt ut på vissa dryckesförpackningar.

Bilskrotningsavgiften och skatten på dryckesförpackningar torde för närvarande vara för låga för att ha någon större styrande effekt. Regeringen har nyligen fattat beslut om att höja bilskrotningsavgiften och premien till 300 resp. 500 kr.

Det utgår också en avgift på miljöfarliga batterier. Avgifterna skall finansiera kostnaderna för den särbehandling som krävs för det slutliga omhändertagandet av dessa batterier och kostnaderna för informationskampanjer som riktas till allmänheten.

Jag vill i sammanhanget också erinra om de förslag till ekonomiska styrmedel som har föreslagits i regeringens proposition (1987/88:50) om trafikpolitiken inför 1990-talet och som bl. a. motiveras av miljöskäl.

I den trafikpolitiska propositionen föreslås vissa *skatter och avgifter som avses motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för*

trafikslagens miljöpåverkan. Det gäller dels en miljöavgift på inrikesflyget, dels höjda bensin- och kilometerskatter samt en höjning och differentiering av kilometerskatten för lastbilar, släpvagnar och bussar.

När det gäller miljöavgifter på inrikesflyget har chefen för kommunikationsdepartementet i den trafikpolitiska propositionen bl. a. anfört att de rörliga avgifter som i dag utgår inom luftfartsområdet i princip är utformade för att ge luftfartsverket kostnadstäckning för olika tjänster. Det innebär att vissa av de samhällsekonomiska marginalkostnader som flygtrafiken ger upphov till inte beaktas inom det nuvarande avgiftssystemet. Det gäller främst kostnaderna för avgasutsläpp och olyckor. Flygtrafikens olyckskostnader är så låga att man kan bortse från dem i detta sammanhang. I propositionen föreslås att en miljöavgift införs som motsvarar den del av flygtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader som inte kan komma till uttryck i luftfartsavgifterna. Detta gäller i första hand kostnaderna för skador från avgasutsläpp. Avgiften bör enligt propositionen omfatta inrikes flygtrafik i förvärvssyfte. Chefen för finansdepartementet avser, enligt vad jag har erfarit, att senare under våren 1988 återkomma till regeringen med förslag till proposition till riksdagen om den nya avgift, som skulle kunna införas den 1 januari 1989.

Som framgår av min redovisning har de administrativa styrmedlen i miljöpolitiken under 1970- och 1980-talen kompletterats med ekonomiska styrmedel, huvudsakligen avgifter och skatter. Flertalet av dessa har dock tillkommit i finansieringssyfte. De styrande avgifterna och skatterna återfinns inom energibeskattningen och i form av sanktionsavgifter.

Frågan om en ökad användning av ekonomiska styrmedel har diskuterats i de västliga industriländerna under de senaste årtiondena. Den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD har år 1972 utfärdat rekommendationer om förorenarnas kostnadsansvar – Polluter Pays Principle (PPP). Enligt PPP skall den som bedriver miljöfarlig verksamhet svara för kostnaderna för sådana miljöskyddsåtgärder som föreskrivs av miljöskyddsmyndigheterna. Statliga bidrag för dessa åtgärder är således inte förenliga med PPP annat än i undantagsfall.

Jag kan konstatera att de ekonomiska styrmedel inom miljöområdet som förekommer i industriländerna huvudsakligen har tillkommit i finansieringssyfte. Även med den för närvarande begränsade användningen av avgifter och skatter med styrningssyfte har Sverige vid en internationell jämförelse ett omfattande system när det gäller styrande skatter och avgifter inom miljöområdet. Vissa länder, bl. a. Förbundsrepubliken Tyskland, har erfarenheter av avgifter som kopplats till företagets utsläpp av föroreningar. I Förbundsrepubliken tas avgifter ut för utsläpp i vatten av bl. a. klorerade organiska ämnen och metaller. Avgifterna beräknas i första hand på grundval av de villkor som har angivits av de tyska miljöskyddsmyndigheterna. Dessa avgifter förefaller i vissa fall ha fått en styrande effekt.

Allmänna utgångspunkter

Ett effektivt miljöskydd förutsätter inte endast att arbetet inriktas mot de viktigaste miljöproblemen utan också att målen nås till lägsta samhällsliga kostnad. Detta måste vara utgångspunkten för valet av styrmedel.

De uppgifter som miljöpolitiken står inför ställer stora krav på styrmedlens effektivitet. Jag har nyss (avsnitt 10) redovisat mina ställningstaganden och förslag när det gäller förändringar i användningen av administrativa styrmedel. I det sammanhanget behandlade jag även frågor om påföljder vid miljöbrottslighet, åtgärder för att höja miljömedvetande och öka miljöhänsynen samt frågor om kunskapsförsörjningen inom miljövrården. Jag skall nu redovisa skälen för mina ställningstaganden när det gäller ekonomiska styrmedel.

Som jag har redogjort för utnyttjas ekonomiska styrmedel redan i viss utsträckning inom miljövrårdsområdet. Avgifter tas i vissa fall ut på *miljöfarliga produkter*, såsom exempelvis batterier och handelsgödsel och bekämpningsmedel. Den differentierade bensinskatten är också ett styrmedel som riktas mot en produkt. Frisläppet av investeringsfonderna är ett styrmedel som avser *processer och verksamheter*. Även de avgifter som tas ut för att finansiera prövning och tillsyn enligt ML är kopplade till verksamheter. I fråga om *föroreningsutsläpp* kan i vissa fall miljöskyddsavgifter och vattenföroreningsavgifter tas ut. Statsbidragen till kalkning av försurade sjöar och vattendrag syftar till *återställning av miljön*.

Skillnaden mellan administrativa och ekonomiska styrmedel är inte knivskarp. Inte sällan innebär administrativa styrmedel förändrade ekonomiska förhållanden för den som utsätts för styrningen. De administrativa styrmedlen förutsätts reglera direkt och absolut beteendet hos dem som styrs. De ekonomiska styrmedlen syftar däremot till att indirekt med ekonomiska incitament påverka beteendet hos de berörda i en önskad riktning.

Inom miljöpolitiken har Sverige liksom andra industriländer huvudsakligen utnyttjat administrativa styrmedel i form av tillståndsprövning, tillsyn och andra regleringar av miljöfarliga verksamheter och kemiska produkter. Administrativa styrmedel har bl. a. den fördelen att effekten oftast kan förutses med en viss precision. Utsläppen av föroreningar har också kunnat begränsas i stor utsträckning. Jag har nyss redovisat den drastiska minskning av många utsläpp som skett under den senaste 20-årsperioden. Även i fortsättningen kommer tillståndsprövningen och tillsynen enligt ML och regleringar inom t. ex. kemikaliekontrollen att utgöra kraftfulla styrmedel i miljöskyddsarbetet. De administrativa styrmedlen har dock vissa begränsningar.

Vid tillståndsprövningen åläggs den som utövar en miljöfarlig verksamhet vissa miljöskyddskrav som måste uppfyllas för att verksamheten skall tillåtas. Villkoren fastställs efter vad som bedöms vara tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt för företaget att genomföra. Dessa miljöskyddskrav kan betraktas som minimikrav från samhällets sida. Tillståndsprövningen ger dock inte företagen några direkta incitament att därutöver reducera

sina utsläpp. Samma begränsningar vidlåder de regleringar som finns. Jag kan som ett exempel peka på lagen om svavelhaltigt bränsle. Lagen förskriver att tung eldningsolja får innehålla högst 1% svavel. Den ger dock inga incitament för oljeindustrin eller användarna att ytterligare sänka svavelhalten. Den i vissa fall dyrare lågsvavliga Nordsjöoljan blandas därför ibland ut med högsvavlig olja som oftast är billigare.

Ekonomiska styrmedel är enligt min mening av intresse som komplement till dessa regleringar, förutsatt att de kan göra det möjligt att än mer minska de förorenande utsläppen och annan miljöförstöring på ett kostnadseffektivt sätt och därigenom driva fram ny miljöskyddsteknik och nya produktions- eller reningsmetoder.

En utsläppsavgift skulle medföra att den som bedriver miljöfarlig verksamhet i princip får svara för de samhällsekonomiska kostnaderna för den miljökada som verksamheten och utsläppen förorsakar. Härigenom påverkas företagets produktionskostnader av kostnaden för den miljöbelastning som uppstår på grund av tillverkningen. Produkter som i tillverkningen eller användningen ger upphov till miljöstörningar kan därför antas få relativt högre priser. Konsumenter och producenter skulle i viss utsträckning styras mot mer miljövänliga produkter och produktionsmetoder.

En avgift ger tydliga incitament till teknisk utveckling.

Ekonomiska styrmedels användbarhet

Utredningen om miljövärdens organisation tar i betänkandet (SOU 1987: 32) För en bättre miljö upp frågan om ekonomiska styrmedel. Enligt utredningen talar mycket för att ett effektivt, ekonomiskt verkande styrmedel bör utvecklas. När mätmetoder för utsläpp har utvecklats tillräckligt, bör enligt utredningen övervägas ett system med utsläppsavgifter för olika föroreningar. Utredningen utvecklar dock inte närmare frågan om ekonomiska styrmedel.

Den utredning som mest ingående har behandlat frågan om ekonomiska styrmedel är miljökostnadsutredningen, som avslutade sitt arbete år 1978 med betänkandet (SOU 1978:43) Miljökostnader. Miljön i samhällsökonomin – kostnadsslag, kostnadsfördelning, styrmedel. Miljökostnadsutredningen skulle enligt sina direktiv bl. a. analysera effekterna av olika avgiftssystem och de problem som är förenade med sådana system mot bakgrund av de mål som gällde för miljövärdspolitiken. Utredningen skulle härvid utgå från att tillståndsprövningar och regleringar liksom tidigare skulle vara det grundläggande styrmedlet.

Miljökostnadsutredningen diskuterade ingående i vilka situationer avgifter på utsläpp och produkter kan vara effektiva miljöpolitiska medel. Utredningen gjorde därvid en distinktion mellan individuella och generella styrmedel. Utredningens slutsats var att reglering i det enskilda fallet alltså måste vara det grundläggande styrmedlet. Generella styrmedel (regleringar och avgifter) kunde i vissa fall vara användbara för att angripa nationella och regionala föroreningsproblem. De måste dock oftast kompletteras med åtgärder i det enskilda fallet för lösning av lokala problem, förorsakade av samma slags förorening. Utredningen exemplifierade med

lagstiftningen om svavelhalt i bränslen, vilken måste kompletteras med tillståndsprövning för stora bränsleförbrukare och planering av uppvärmningen i tätorter.

Generella styrmedel är enligt miljökostnadsutredningen användbara och lämpliga endast då t. ex. totala utsläppsmängder skall reduceras och en särskild minskning inte eftersträvas inom något speciellt område, dvs. när det råder utbytbarhet mellan utsläppsminskningarna i olika delar av landet. Det kan också gälla reglering av ämnen och produkter, som innebär samma risker var de än används. Generella, bindande normer och avgifter är däremot inte lämpliga då det gäller lokala problem, eftersom de inte möjliggör hänsynstagande till speciella, lokala förhållanden.

Jag anser att miljökostnadsutredningens slutsatser när det gäller användbarheten av ekonomiska styrmedel i stort sett fortfarande är giltiga. Jag vill också understryka att de miljöproblem som enligt min mening bör ges prioritet i miljövarsarbetet med fördel även kan angripas med generella styrmedel. Jag har nyss redovisat mina ställningstaganden när det gäller åtgärder mot luftföroreningar och försurning, mot havsföroreningarna samt åtgärder till skydd för ozonskiktet. De åtgärder som för närvarande är aktuella är främst regleringar av olika slag. Enligt min mening bör dock ekonomiska styrmedel efter hand kunna utnyttjas i ökad utsträckning.

Jag vill framhålla att styrande avgifter på utsläpp och miljöfarliga produkter inte bör ses som en finansieringskälla i statsbudgeten. Syftet med denna typ av avgifter är att minska utsläppen och minska användningen av miljöfarliga produkter. Inkomsterna från avgifterna skall således minska i takt med att föroreningarna minskar.

En invändning mot miljöavgifter som brukar framföras är att dessa innebär att förorenaren kan köpa sig fri från skyldigheten att vidta nödvändiga miljöskyddsåtgärder. Med det system av ekonomiska styrmedel som jag förordar kommer förorenaren fortfarande att vara skyldig att vidta de miljöskyddsåtgärder och tåla de begränsningar som kan åläggas honom med stöd av det nuvarande regelsystemet. Avgifterna är avsedda att vara ett incitament att driva fram ytterligare begränsningar av störningarna i miljön.

I vissa fall måste det även i fortsättningen stadgas direkta förbud. Sådana måste användas för de föroreningar och produkter som ger upphov till mycket allvarliga och omedelbara skadeverkningar i miljön och där inga utsläppsnivåer är acceptabla. De rådande förbuden mot användning av PCB och vissa bekämpningsmedel är exempel där ekonomiska styrmedel inte är tillräckliga. Utsläpp av vissa tungmetaller som bly och kadmium som kan ge upphov till bl. a. svåra genetiska skador bör inte heller i första hand regleras med avgifter.

Här kan dock avgifter och andra ekonomiska styrmedel under vissa förhållanden utnyttjas under en övergångstid innan ett förbud kan genomföras. Jag vill i sammanhanget erinra om mina ställningstaganden nyss när det gäller aktionsplanen mot havsföroreningar där jag har framhållit att ett långsiktigt miljöhot kommer att kvarstå så länge som stabila organiska miljögifter släpps ut till våra havsområden. För t. ex. skogsindustrins utsläpp av klorerade organiska ämnen finns det ingen annan långsiktig lösning än att dessa skadliga ämnen så gott som helt avlägsnas.

Jag har mot denna bakgrund redovisat mål för minskningen av utsläppen av klorerade organiska ämnen från massaindustrin. Åtgärder för att kraftigt minska utsläppen bör ha påbörjats vid samtliga fabriker med klorblekning före utgången av år 1992. På sikt bör utsläppen av klorerade organiska ämnen elimineras. För att uppnå detta behövs en utveckling av ny teknik.

Enligt min mening är utsläpp av klorerade organiska ämnen ett exempel på föroreningar där ett avgiftssystem skulle kunna stimulera de företag som har tekniska möjligheter att tidigarelägga sina åtgärder för utsläppsminskningar. Ett sådant avgiftssystem kan kopplas till villkor om en successiv nedtrappning av de tillåtna utsläppen. Detta skulle i så fall syfta till att stimulera till en anpassning till framtida lägre gränsvärden, redan innan dessa formellt träder i kraft.

Jag har nyss (avsnitt 4) redovisat ett förslag till skärpta krav på utsläpp av svavel från förbränningsanläggningar. Kraven föreslås införas successivt med början i storstads länen och sydligaste Sverige år 1993. Från och med år 1999 bör kraven omfatta hela landet. En avgift på svavel i tung eldningsolja skulle kunna skapa ett incitament för en tidigareläggning av åtgärder för att minska svavelutsläppen vid oljeförbränning. I avvaktan på en sådan avgift kommer jag senare att föreslå regeringen att besluta om att sänka den högsta tillåtna svavelhalten i tjockolja till 0,8 viktprocent.

System med ekonomiska styrmedel som syftar till att stimulera en anpassning till kommande skärpta krav har prövats tidigare med gott resultat. Jag vill peka på den nuvarande tillfälliga nedsättningen av bilaccisen för bilar med katalytisk avgasrening och den lägre skattesatsen på blyfri bensin.

Jag har nyss anfört att skärpta avgaskrav bör införas fr. o. m. 1992 års modeller för lätta lastbilar och fr. o. m. 1994 års modeller för tunga lastbilar och bussar. Under en övergångstid fram till dess att kraven införs bör, enligt vad jag har förordat, köpare av nya bussar och lastbilar genom ekonomiskt stöd med en sammanlagd bidragsram på 450 milj. kr. stimuleras att anskaffa fordon som uppfyller de skärpta kraven.

Jag har nyss redovisat en plan för en snabb avveckling av fullständigt halogenerade klorfluorkarboner (CFC) och haloner. Avvecklingsplanens tidsperspektiv är mycket kort. Det är vidare stora skillnader mellan olika användningsområden, bl. a. när det gäller möjligheterna och kostnaderna att ersätta CFC med andra ämnen. Jag har därför bedömt att det inte är ändamålsenligt att införa generella avgifter i detta sammanhang.

Miljöavgifternas storlek

Miljöavgifterna bör teoretiskt sett motsvara den samhällsekonomiska kostnaden för den miljöstörning som uppstår t. ex. av ett utsläpp. En sådan prissättning skulle innebära att den som släpper ut föroreningar bygger in miljöhänsynen i sina ekonomiska bedömningar och beslut om t. ex. investeringar och produktion.

Det är dock inte lätt att i praktiken genomföra en bred och entydig

samhällsekonomisk kalkyl som i kronor uttrycker alla effekter. Än svårare blir kalkylen när man har att göra med långsiktigt verkande miljögifter, som får effekter på platser långt från föroreningskällan. Detta gäller många av de föroreningar som är aktuella inom de områden som jag anser bör ges särskilt hög prioritet inom miljöpolitiken. De samhällsekonomiska kalkyler som har gjorts redovisar resultat som ligger inom besvärande vida intervall. Kalkylerna kan emellertid inte bli säkrare än de naturvetenskapliga data som de bygger på.

Svårigheterna med att mäta miljöförstörelsens kostnader var ett av skälen till att miljökostnadsutredningen avstod från att komma med förslag om utsläppsavgifter. Utredningen ansåg att sådana avgifter inte borde beräknas alltför schablonmässigt. För att en utsläppsavgift skulle kunna upplevas som någorlunda rättvisande, måste den enligt miljökostnadsutredningen stå i rimlig proportion till den faktiska miljöbelastningen. Jag vill i detta sammanhang framhålla att det även vid tillståndsprövningen görs avvägningar mellan å ena sidan miljöbelastningen och å den andra tekniska möjligheter och kostnader att begränsa t. ex. utsläpp av föroreningar. I de politiska besluten, vid tillståndsprövningen och i det dagliga miljöarbetet i övrigt värderas således miljöbelastningen, även om värderingen inte direkt uttrycks i krontalsbelopp.

Jag har nyss nämnt de differentierade skatterna på bensin och vid försäljning av nya bilar. Dessa styrmedel avses stimulera till en anpassning till krav som ännu inte har trätt i kraft. I beslutet om skärpta avgaskrav ligger en avvägning där en värdering av miljöbelastningen och kostnaderna för åtgärderna har haft en avgörande betydelse. Skattedifferentieringarna har därför kunnat beräknas med utgångspunkt i främst styreffekten.

Det är inte möjligt att få en exakt kunskap om de samhälleliga kostnaderna för utsläpp av olika föroreningar. När det gäller att fastställa avgiftsnivåer bör det enligt min mening vara tillräckligt att utgå ifrån en uppskattning av föroreningarnas miljöeffekter och hur bl. a. kostnadsförändringar påverkar beteendet hos den som utsätts för avgiften. Det jag här benämner miljöavgifter är i grundlagens mening i de flesta fall att betrakta som skatter eftersom de inte motsvaras av en specifik motprestation från staten. Riksdagen bör därför få ta ställning till den lämpliga avgiftsnivån för varje avgift.

Mätmetoder, tillsyn och kontroll

En avgörande fråga för ställningstagandet till utsläppsavgifter är möjligheterna att mäta utsläppen av föroreningar med tillräcklig noggrannhet och säkerhet. Miljöskadefondutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1987:15) Miljöskadefond ett system med utsläppsrelaterade avgifter för att finansiera uppbyggandet av en miljöskadefond. Jag har nyss redovisat mina ställningstaganden till miljöskadefondutredningens förslag. Enligt min mening bör förslaget avseende utsläppsrelaterade avgifter inte ligga till grund för att införa en miljöskadefond. Av intresse i detta sammanhang är dock utredningens redovisning av de förutsättningar som måste finnas för att ett system med utsläppsavgifter skall kunna fungera.

Utredningen framhåller att de utsläpp som avgiftsbeläggs måste vara mätbara eller gå att uppskatta med godtagbar noggrannhet utifrån andra mätbara flöden. Kontrollprogram för de avgiftsskyldiga verksamheterna måste finnas. Helst bör villkor för de avgiftsbelagda utsläppen vara angivna. För egen del vill jag understryka att en väl fungerande tillsyn från miljömyndigheternas sida är av den största betydelse för tilltron till ett avgiftssystem, på samma sätt som gäller för ett administrativt system.

Utredningen har föreslagit ett avgiftssystem som omfattar utsläpp i vatten av fosfor, organiskt syreförbrukande material och metaller samt utsläpp till luft av svavel och svaveldioxid. Utredningen har genom en särskild arbetsgrupp bedömt bl. a. de mätmetoder som finns. I gruppen ingick företrädare för naturvårdsverket, Kommunförbundet och Industrieförbundet. Enligt gruppen finns det inte några mättekniska hinder att införa utsläppsavgifter på dessa föroreningar.

När det gäller andra föroreningar torde det enligt vad jag har erfarit behövas ett visst utvecklingsarbete avseende bl. a. mätmetoderna. Det gäller t. ex. mätning av klorerade organiska ämnen.

Från mättekniska utgångspunkter finns det således möjligheter att införa vissa utsläppsavgifter inom de närmaste åren. Ett avgiftsuttag kan baseras antingen på de villkor som föreskrivs vid tillståndsprövningen enligt ML eller på de årsrapporter som företagen enligt mitt tidigare redovisade förslag skall lämna.

Mätningar av föroreningsutsläpp är alltså en central del av tillsynen och kontrollen av den miljöfarliga verksamheten. Genom den utökade egenkontrollen och den förstärkta myndighetsorganisationen torde det finnas goda organisatoriska förutsättningar för att ett avgiftssystem skall fungera. Enligt min mening bör kontrollprogrammen i regel inte behöva tillföras några ytterligare mätningar inför en avgiftsbeläggning av utsläpp.

Introduktionen av utsläppsavgifter m. m.

Utsläppsavgifter bör kunna införas successivt. På så sätt kan tillsynen och företagens egenkontroll samt uppbördssystemet successivt anpassas till de nya uppgifterna, avseende bl. a. mätning, kontroll och uppbörd. Det finns också allvarliga föroreningar där det är angeläget att inom en snar framtid förstärka samhällets styrmedel. Vissa frågor behöver dock klarläggas ytterligare, innan utsläppsavgifterna kan införas.

Vid remissbehandlingen av miljöskadefondutredningens betänkande hävdade några remissinstanser att ett system med utsläppsavgifter inte bör införas utan att förhållandet till nuvarande tillståndsprövning utretts.

Enligt koncessionsnämnden skulle man med de av miljöskadefondutredningen föreslagna utsläppsrelaterade avgifterna ta ett första steg mot ett system av "styr- och sanktionsmedel" utan att närmare ha utrett konsekvenserna härav för nuvarande prövningsordning. Koncessionsnämnden framhåller att ett avgiftssystem kommer att medföra en väsentlig belastning för vissa tillståndsprövade företag, något som dessa företag inte hade

anledning att räkna med vid tillståndsprövningen. Industriförbundet konstaterar att koncession och myndighetsutövning baseras på vad som är miljömässigt motiverat, tekniskt möjligt och ekonomiskt genomförbart. Detta innebär, enligt Industriförbundet, att ett system med förprövning svårligen kan kombineras med avgifter på tillåtna utsläpp, eftersom hänsyn redan vid förprövningen har tagits till vad som är ekonomiskt rimligt att kräva av resp. företag. En avgift ovanpå detta skulle enligt Industriförbundet innebära att man krävde det ekonomiskt orimliga av varje företag.

Ekonomiska styrmedel bör enligt min mening utnyttjas i ökad utsträckning i det framtida miljöskyddsarbetet. Det som är aktuellt inom de närmaste åren är att införa utsläppsavgifter på ett begränsat antal föroreningar. Vidare kan det bli aktuellt att genom avgifter eller andra ekonomiska incitament påverka användningen av miljöfarliga produkter och ämnen. I ett något längre tidsperspektiv bör dock de ekonomiska styrmedlen ges en större roll i miljöpolitiken. I det perspektivet kan det av koncessionsnämnden diskuterade förhållandet mellan den nuvarande miljöskyddsprövningen och de ekonomiska styrmedlen ha stor betydelse.

Miljökostnadsutredningen avslutade sitt arbete för tio år sedan. Även om utredningens analyser och slutsatser i stort sett ännu är giltiga, har kunskaperna om miljöproblemen ökat. Även den ekonomiska teorin kring miljöfrågorna har utvecklats. Jag kan som ett exempel peka på teorin om s. k. bubblor, som av många anses vara ett effektivt styrmedel för att hantera lokala miljöproblem. Teorin bakom s. k. bubblor är i korthet att en högsta nivå för samtliga utsläpp inom en region fastställs. Därefter överläts åt föroreningarna att förhandla om hur utsläppen skall fördelas. Tanken är att minskningarna av utsläppen skall ske på det mest kostnadseffektiva sättet. Dock finns många olösta praktiska problem förknippade med s. k. bubblor.

Mot denna bakgrund finns det anledning att göra en analys av de ekonomiska styrmedel som bör utnyttjas i miljöpolitiken i ett längre tidsperspektiv.

Jag avser därför att inom kort hemställa att regeringen bemyndigar mig att tillkalla en särskild utredning för att närmare analysera förutsättningarna för en ökad användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Utredningen bör med hänsyn till de svåra avvägningar som kan bli aktuella få en parlamentarisk sammansättning.

Utredningen bör med förtur överväga och lämna förslag till ett avgifts- och uppbördssystem för utsläpp av föroreningar som ger upphov till stora miljöstörningar. Förslaget bör omfatta bl. a. utsläpp av klorerad organisk substans från skogsindustrin samt utsläpp av svavel vid oljeförbränning. I det senare fallet bör möjligheten att avgiftsbelägga bränslet utredas. Utredningen bör dock ha möjlighet att föreslå avgifter för även andra föroreningar. Utredningen bör bl. a. pröva möjligheterna att basera avgiftsuttaget på de villkor avseende högsta utsläpp som föreskrivs av tillståndsmyndigheten enligt ML. Vidare bör utredningen precisera mätmetoder, ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna och företagen samt ge förslag om avgifternas storlek. Arbetet bör bedrivas med inriktning på att ett system för nämnda avgifter om möjligt skall kunna träda i kraft år 1989.

12 Upprättade lagförslag

Prop. 1987/88:85

I enlighet med vad jag har anfört i avsnitt 4.4, 4.7, 7, 8.5, 10.3, 10.4, 10.5, 10.6 och 10.11 har inom miljö- och energidepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387),
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080),
4. lag om ändring i lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle

Förslaget under 2 har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet och förslaget under 3 i samråd med chefen för socialdepartementet.

Förslagen 1–3 har granskats av lagrådet. Förslag 4 är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

13.1 Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

5 §

I paragrafens första stycke har tagits in en bestämmelse om återställnings-skyldighet. Andra stycket har ändrats redaktionellt. Enligt det remitterade förslaget skulle paragrafens andra stycke ändras.

Lagrådet har anfört följande.

”I paragrafens andra stycke i det remitterade förslaget har tagits in en bestämmelse om att den skyldighet att avhjälpa olägenheter som kan föreligga enligt första stycket kvarstår till dess behövliga åtgärder har vidtagits eller befrielse från dem har medgivits. Syftet med bestämmelsen är enligt remissprotokollet att klargöra att skyldigheten att vidta s. k. återställningsåtgärder inte upphör i och med att den miljöfarliga verksamheten upphör. Enligt lagrådets mening kommer denna tanke inte fram på ett tillräckligt tydligt sätt i den föreslagna lagtexten. Mot den nya bestämmelsen kan också anmärkas att miljöskyddslagen inte i övrigt talar om möjligheten att medge befrielse från en skyldighet att vidta åtgärder. Även bestämmelsens placering i andra stycket reser invändningar.

Lagrådet föreslår att andra stycket lämnas oförändrat och att paragrafens första stycke i stället förses med en ny andra mening av följande innehåll: ”Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.”

Som har anmärkts i remissprotokollet gäller paragrafens bestämmelser – däribland skyldigheten att vidta återställningsåtgärder – alla som utövar en miljöfarlig verksamhet, vare sig verksamheten är tillståndspliktig eller ej. För det fall att behövliga åtgärder inte vidtas blir emellertid skilda regler att tillämpa, beroende på verksamhetens art. Är det fråga om en tillståndsprövad verksamhet, torde nya villkor om återställningsåtgärder kunna meddelas med stöd av 24 § första stycket i det remitterade förslaget. Har verksamheten upphört, torde beslut om åtgärder kunna meddelas med stöd av den angivna paragrafens andra stycke.

När det gäller icke tillståndsprövade verksamheter finns det möjlighet att meddela förelägganden enligt 40 eller 41 §. Paragrafernas ordalydelse medför att föreläggande kan meddelas, oavsett om den miljöfarliga verksamheten fortfarande pågår eller ej.

Pågår den verksamhet som medför behov av återställningsåtgärder, skall förelägganden och andra beslut självfallet riktas mot den som driver verksamheten. Och har verksamheten upphört eller övertagits av någon annan, bör i princip den som bedrev verksamheten när olägenheterna uppkom träffas av myndigheternas åtgärder. Som framhålls i remissprotokollet hindrar de nyss berörda paragraferna inte en sådan ordning. Praktiska problem kan emellertid uppstå när en myndighet vill vända sig mot den som tidigare har bedrivit en miljöfarlig verksamhet. Svårigheter kan uppkomma inte bara när verksamheten har övertagits av någon annan utan också när verksamheten har upphört och den fastighet där den bedrevs har bytt ägare. Lagrådet saknar underlag för en närmare diskussion av hur myndigheterna bör handla i dessa fall. Det är emellertid önskvärt att hithörande spörsmål, bl. a. frågan om till vem ett föreläggande bör rikta sig i olika situationer, blir föremål för ytterligare överväganden.”

Lagtexten har utformats i enlighet med lagrådets förslag. Jag kan även i övrigt i allt väsentligt instämma i vad lagrådet har anfört. När det gäller de eventuella praktiska problem som lagrådet har pekat på är det enligt min

mening i det flesta fall naturligt för den som äger en fastighet där återställningsåtgärder behövs att ställa fastigheten till förfogande för sådana åtgärder även om någon annan har utövat den miljöfarliga verksamheten i fråga. Mot denna bakgrund anser jag att det finns skäl att avvakta vunna erfarenheter innan den av lagrådet uppmärksammade frågan görs till föremål för utredning.

Jag instämmer alltså i lagrådets ståndpunkt att det inte behövs någon särskild bestämmelse om befrielse från återställningsskyldighet. Detta hindrar dock inte att en sådan fråga kan aktualiseras i olika situationer då återställningsskyldighet övervägs, t. ex. vid omprövning av villkor eller när ett föreläggande av tillsynsmyndighet är aktuellt enligt 40 §.

8 a §

Paragrafens första stycke har ändrats. I stycket bemyndigas regeringen att förklara visst område som miljöskyddsområde. Genom ändringen kan även luftförorenade och bullerutsatta områden omfattas av förordnande enligt paragrafen.

Vad som menas med miljöfarlig verksamhet framgår av 1 § tredje stycket ML. Det kan vara karaktären eller omfattningen av föroreningen eller störningen som gör det påkallat att förklara området som miljöskyddsområde. Utöver själva området kan också dess närmaste omgivningar omfattas för att förhindra att föroreningar kommer ut strax utanför området och för att åtgärder skall kunna vidtas om föroreningar kommit ut från området. I fråga om vattenområden är ingen ändring avsedd i förhållande till vad som tidigare gällt.

Ändringen av denna paragraf föreslås träda i kraft tidigare än övriga ändringar, nämligen den 1 januari 1989.

12 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att andra punkten har utgått. I övrigt har den ändringen gjorts att en ledamot inte är jävig på den grunden att han i vattenmål har tagit befattning med ärende som rör samma miljöfarliga verksamhet som är under prövning hos koncessionsnämnden. I 13 kap. vattenlagen (1983:291) anges vad som är vattenmål. Med vattenmål i förevarande paragraf avses även vad som räknats dit enligt äldre vattenlagen.

13 §

I första stycket punkt 3 slås fast att sökanden i sin ansökan skall ange förslag till, förutom de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenhet, hur kontrollen bör ske. Härigenom framgår också att tillståndsmyndigheten har att vid utformningen av villkor beakta frågan om kontroll av verksamheten. Liksom tidigare är det tillsynsmyndigheten som vid behov har att förelägga om kontrollprogram.

15 §

Genom ändringen i paragrafen föreskrivs att särskild omröstning i koncessionsnämnden också skall ske rörande fråga om underställning till regeringen av ett till nämnden överklagat ärende.

I och med införandet av ett nytt *andra stycke* kodifieras den praxis som alltsedan lagens tillkomst har tillämpats av tillståndsmyndigheterna i samband med tillståndsgivningen. Beröringandet ger koncessionsnämnden rätt att överlåta åt en tillsynsmyndighet att fastställa villkor för verksamheten. En förutsättning är dock att de frågor som avgörs efter en sådan delegering inte har någon självständig betydelse för tillåtligheten av företaget. Det skall alltså vara frågor om villkor av mindre betydelse. Som exempel på sådana villkor kan nämnas fråga om närmare teknisk utformning av en reningsutrustning eller fråga om åtgärder rörande enstaka avfallstyper som har mindre betydelse från miljöskyddssynpunkt. I och med stadgandet får de villkor som bestäms i denna ordning samma rättsverkan som övriga villkor i tillståndsbeslutet. De ger således tillståndshavaren den tryggheten i hans näringsutövning att han inte behöver tåla ytterligare inskränkningar eller åläggas att vidta försiktighetsmått utöver vad som anges i villkoren, om inte förutsättningarna för omprövning i enlighet med lagen är uppfyllda. Det innebär också att villkoren, om de överträds, kan föranleda straffansvar.

23 §

I paragrafens *första stycke* anges de fall då verksamhet som har tillståndsprövats kan förbjudas.

Punkten 1 anger att tillstånd får dras in om sökanden har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter. Med oriktiga uppgifter avses även ofullständiga uppgifter och uppgifter som har utelämnats.

Punkten 2 motsvarar tidigare stadgande i denna paragraf, dock att frågan om ändring av villkor i stället för indragning av tillstånd nu regleras genom punkten 3 i 24 §.

Punkten 3 är avsedd att kunna tillämpas om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte kunde förutses när verksamheten tilläts. Som framgår av 24 § punkt 4 skall det emellertid i första hand ske en omprövning av villkoren.

I *andra stycket* anges att koncessionsnämnden får återkalla tillståndet helt eller delvis om verksamheten har förbjudits. Om tillståndet har återkallats får inte den därmed avsedda verksamheten starta på nytt utan att ny ansökan enligt 13 § har ingivits och verksamheten underkastats ny prövning.

Befogenheten för koncessionsnämnden att meddela förbud och återkallelse av tillstånd omfattar liksom nuvarande förverkande – möjlighet även verksamhet till vilken tillstånd lämnats av regeringen och verksamheter som avses i 2 § andra stycket.

24 §

I paragrafen anges de fall då villkor för gällande tillstånd vid en omprövning får ändras eller upphävas och då nya villkor får bestämmas. Bestämelsen täcker dels det fallet att viss tid förflutit sedan tillståndet gavs, dels ett antal uppräknade situationer då ändring får ske redan dessförinnan när särskilda förutsättningar är uppfyllda.

I de senare fallen bör omprövningen naturligtvis riktas in på sådana villkor som i första hand har att göra med den förutsättning som grundar rätten att företa omprövning. En ändring av ett villkor kan emellertid få till konsekvens att också andra ändringar måste göras.

Första punkten stämmer överens med vad som nu gäller enligt huvudregeln i paragrafens första stycke.

Andra punkten motsvarar de fall där enligt 23 § första stycket punkt 1 tillstånd får dras in men åtgärden framstår som alltför ingripande.

Enligt *trejde punkten* får villkor alltid ändras om det ej iakttagits i verksamheten och åsidosättandet är av ej endast ringa betydelse. Kravet är sålunda lägre än enligt 23 § första stycket punkt 2.

Punkten 4 har med viss ändring förts över från den tidigare 25 §. För ändring av villkoren enligt denna punkt krävs inte längre att olägenheten är betydande. Även en mindre allvarlig olägenhet har ansetts böra förebyggas eller minskas om detta är möjligt. Vid svårare olägenheter, som det inte går att bemästra genom villkorsändring, uppkommer frågor om förbud och indragning av tillstånd enligt föregående paragrafs tredje punkt.

Punkterna 5 och 6 motsvarar vad som nu gäller enligt det andra stycket. Någon saklig ändring är inte avsedd.

Punkten 7 är avsedd att kunna tillämpas när ny teknik kan användas för kontrollen av verksamheten, antingen så att en effektivare kontroll kan erhållas genom att en annan parameter mäts än förut eller genom att annan mätutrustning används, varigenom man kan upptäcka nya störningskällor som bör åtgärdas. I fråga om innebörden av att tekniken skall vara ny gäller detsamma som vid tillämpning av punkten 5. Frågan vad som menas med ny teknik har också behandlats i prop. 1980/81:92 s. 74.

Andra stycket avser andra beslut än villkorsändringar och ger möjlighet att i de fall en verksamhet har upphört meddela de förelägganden som behövs, t. ex. i fråga om återställningsåtgärder. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 25 §.

25 §

Paragrafen motsvarar tredje stycket i nuvarande 24 §.

26 §

Genom ändringen i paragrafen har länsstyrelsen fått befogenhet att själv-
mant ta upp frågor om förbud och indragning av tillstånd eller ändring av villkor enligt 23–25 §§ i fråga om verksamheter som skall tillståndsprovvas av länsstyrelsen (jfr. 6 § MF). Dessa verksamheter står under länsstyrelsens fortlöpande tillsyn. I normalfallet torde det vara iakttagelser i samband med denna tillsyn som ger anledning att ta upp frågan. Skulle naturvårdsverket vid sin allmänna tillsyn uppmärksamma en sådan fråga som avses i paragrafen, kan verket naturligtvis göra en framställning om omprövning hos länsstyrelsen. I fråga om verksamheter som skall tillståndsprovvas av koncessionsnämnden är det som förut naturvårdsverket som får göra framställningen hos nämnden. Skälen för ändringen av paragrafen framgår av den allmänna motiveringen avsnitt 10.5.

28 §

Ändringarna i paragrafen är väsentligen en följd av de redaktionella och sakliga ändringarna i 23–25 §§. Regeln i paragrafen har förut omfattat alla villkorsändringar utom sådana som föranletts av betydande avvikelser från vad som angetts i ett tillståndsbeslut. Sådana villkorsändringar regleras nu i huvudsak genom 24 § första stycket 3. Denna punkt har därför undantagits vid hänvisningen till 24 §, liksom 24 § första stycket 2, som förutsätter att tillståndet vilar på öriktiga eller ofullständiga uppgifter från sökanden.

Första stycket har ändrats redaktionellt.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att om något villkor för miljöfarlig verksamhet får ändras emedan det varit gällande i tio år, så får också därmed sammanhängande ändringar samtidigt göras i sådana andra villkor som förut ändrats, upphävts eller tillkommit inom tioårsfristen med stöd av 24 § 2–7 eller 27 §, oavsett hur länge de varit gällande.

I övrigt är ändringarna i paragrafen föranledda av omredigeringen av 23–25 §§ och utan självständig betydelse.

38 §

I *första stycket* anges att statens naturvårdsverk, länsstyrelserna samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna är tillsynsmyndigheter enligt ML. Tillsynsmyndigheterna utövar tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Vad som menas med sådan verksamhet anges i 1 § tredje stycket ML.

Andra stycket motsvarar vad som tidigare gällt med det tillägget att i naturvårdsverkets uppgifter också ingår att samordna den kommunala tillsynen. Omnämmandet av de uppgifter som ankommer på länsstyrelsen har flyttats från detta stycke till tredje stycket.

Tredje stycket reglerar länsstyrelsernas och miljö- och hälsoskyddsmyndigheternas uppgifter. Länsstyrelsen har tillsynsansvaret för sådana verksamheter som är tillståndspliktiga. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för tillsynen av anmälningspliktig och övrig icke-tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Uppkommer fråga om kontrollprogram för sådan verksamhet är det således miljö- och hälsoskyddsnämnden som förelägger om programmet. När det gäller miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten framgår av förevarande stadgande samt undantagsregeln i 44 a § andra stycket att miljö- och hälsoskyddsmyndigheten inte har rätt att i något fall sköta tillsynen.

38 a §

Paragrafen är ny. Den behandlar företagens egenkontroll. Se härom i den allmänna motiveringen, avsnitt 10.2.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att utfärda bestämmelser om kontrollprogrammets innehåll. I första hand avses den del av kontrollprogrammet som rör mätverksamheten i fråga om emissioner etc. Syftet är att få till stånd en kvalitetssäkring och en metodmässig samordning av mätverksamheten. Med stöd av bestämmelsen kan meddelas föreskrifter om kontrollprogram för miljöfarlig verksamhet. Därvid kan föreskrivas att sådana mätningar skall genomföras som gör det möjligt att kontrollera villkor och bedöma utsläpp och andra belastningar på miljön.

38 b §

Paragrafen är ny.

Den som bedriver verksamhet för vilken tillstånd lämnats skall varje år avge en miljörapport. Om tillstånd inte krävs men innehavaren likväl frivilligt sökt tillstånd omfattas han sålunda av skyldigheten att avge en miljörapport.

Miljörapporten skall ge en samlad bild av företagets arbete med att uppfylla och kontrollera att villkoren i tillståndsbesluten efterlevs. Se vidare den allmänna motiveringen, avsnitt 10.2.

Enligt tredje stycket kan föreläggande med vite meddelas om skyldigheten att avge miljörapport inte fullgörs.

Prop. 1987/88:85

40 §

Lydelsen av första stycket har ändrats därigenom att dess andra mening har utgått. Härigenom finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att göra mera resoluta ingripanden när det kan anges befogat. Ändringen har ytterligare motiverats i den allmänna motiveringen, avsnitt 10.2. Vidare har en ändring gjorts i första stycket så att det klart framgår att rätten att meddela föreläggande avser alla föreskrifter som tillkommit med stöd av lagen.

43 §

Paragrafens andra stycke om undersökningsskyldighet har kompletterats. Enligt lagändringen får tillsynsmyndigheten förelägga såväl den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig som den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från en verksamhet att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. En förutsättning för tillämpning av den nya bestämmelsen är dock att skyldigheten att avhjälpa olägenhet är klarlagd, när ett föreläggande meddelas.

44 a §

Paragrafen har jämkats med hänsyn till att miljö- och hälsoskyddsnämnden nämnts bland tillsynsmyndigheterna i 38 § och undantaget för verksamhet av försvarsmakten också nämnts där.

Enligt andra stycket skall länsstyrelsen, om den inte följer kommunens framställning om överlåtelse av tillsyn, överlämna frågan till regeringens avgörande, om kommunen begär det. Länsstyrelsen skall därvid till regeringen avge ett eget yttrande med skälen för länsstyrelsens ställningstagande. Överlämnande till regeringen skall ske även om länsstyrelsen gått emot kommunen endast till en del.

45 §

I paragrafen har första stycket 3 ändrats. Ändringen innebär att överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av de nya 38 a och 38 b §§ är straffsanktionerade.

Första stycket har vidare ändrats genom att en särskild regel om val av påföljd har införts. Har domstolen funnit utrett att den som skall dömas för uppsåtligt brott därigenom åsidosatt förpliktelse av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt, får straffet inte bestämmas till böter.

Som exempel på fall då den nya påföljdsregeln skall tillämpas kan nämnas att en så allvarlig villkorsöverträdelse har ägt rum att förbud och återkallelse enligt 23 § bör komma i fråga. Regeln tar också sikte på gärningar som har pågått under en längre tid eller om förhållandena i omgivningen har särskilt värde från natur- eller miljösynpunkt, därmed inbegripet landskapsbild och kulturminnesvård. Har miljöskyddsmyndigheterna i sitt arbete bestämt villkor eller andra åligganden från en sådan utgångspunkt, är dessa förpliktelser i allmänhet av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt.

Vid bestämmande av påföljd enligt den nya bestämmelsen gör sig allmänpreventiva hänsyn starkt gällande. Detta utesluter emellertid inte att individualpreventiva skäl kan beaktas när omständigheterna i det enskilda fallet starkt talar mot ett frihetsberövande.

Paragrafen reglerar instansordningen i miljöskyddsärenden. *Första stycket första punkten* motsvarar vad som tidigare gällt. Någon saklig ändring är inte avsedd. *Andra punkten* innebär att instansordningen ändras så att flertalet beslut som har meddelats av länsstyrelsen, inklusive beslut enligt 51 §, som inte överklagas hos kammarrätten, och samtliga beslut av statens naturvårdsverk får överklagas hos koncessionsnämnden i stället för hos regeringen. *Tredje punkten* reglerar möjligheten att överklaga koncessionsnämndens beslut. Har koncessionsnämnden som första instans fattat beslut får beslutet överklagas hos regeringen. Instansordningen överensstämmer här således med vad som tidigare gällt.

Har koncessionsnämnden fattat beslut i en överklagad fråga, får beslutet enligt *andra stycket* inte överklagas. Detsamma gäller beträffande fråga som i ett överklagat ärende uppkommit först hos koncessionsnämnden. Ett exempel kan vara fråga om avvisning på grund av att klaganden inte har rätt att klaga.

I *tredje stycket* har angivits att beslut enligt 8 a § skall överklagas till regeringen. Skälen för detta framgår av den allmänna motiveringen avsnitt 10.6.

Fjärde och femte styckena motsvarar de tidigare andra och tredje meningarna i 48 §. Någon saklig ändring mot tidigare är inte avsedd utan ändringarna är enbart redaktionella.

48 a §

Paragrafen är ny. Den motsvarar de tidigare andra och tredje styckena i 48 §. Någon saklig ändring är inte avsedd utan ändringarna är enbart redaktionella.

48 b §

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller vissa bestämmelser om koncessionsnämndens handläggning. En del överklagade ärenden kommer att vara av den arten att koncessionsnämndens prövning kan ske redan mot bakgrund av den befintliga utredningen. I andra fall däremot måste nämnden på grund av sitt utredningsansvar på olika sätt se till att utredningen kompletteras. I koncessionsnämndens skyldighet att sörja för utredningen kan som jag anfört i den allmänna motiveringen ingå att kungöra att ett överklagande kommit in från sökanden.

I *andra stycket* har angivits de stadganden i ML om koncessionsnämndens handläggning som är tillämpliga även vid prövningen av ett överklagat ärende. Vid prövning av ett överklagat ärende skall nämnden bestå av ordförande och tre andra ledamöter. Vid förberedande åtgärd i ett överklagat ärende och vid prövning av frågor om avvisning och avskrivning av ett sådant ärende kan nämnden emellertid bestå av ordföranden ensam. Möjligheten att ensam avvisa bör dock utnyttjas med en viss försiktighet. Om frågan om avvisning inte är av enkel beskaffenhet, bör den inte prövas av ordföranden ensam.

Även 14 § tredje-femte styckena skall tillämpas i överklagade ärenden. Nämndens utredningsansvar i överklagade ärenden innebär sålunda att möjlighet finns att lämna uppdrag åt en sakkunnig att verkställa särskild utredning. I den mån koncessionsnämnden anser att utredningsansvaret kräver att nämnden håller sammanträde eller besiktning skall kallelse utgå till klaganden och de sakägare som har yttrat sig i ärendet. Dessa är att

anse som parter i ärendet. Kallelse skall också utgå till de kommunala och statliga myndigheter som har ett väsentligt intresse att bevaka i frågan.

I paragrafens *iredje stycke* har tagits in en bestämmelse om att koncessionsnämnden skall överlämna ärendet till regeringens prövning, om omständigheterna är sådana som anges i 6 § andra stycket. Enligt det lagrummet kan en verksamhet tillåtas, om närmare angivna synnerliga skäl för tillstånd föreligger, trots att verksamheten är av den arten att mycket stora olägenheter kan befaras. Koncessionsnämnden får också underställa ett överklagat ärende regeringens prövning om avgörandet kan bedömas vara av särskild vikt. Utgångspunkten för denna bedömning bör i enlighet med vad som angivits i prop. (1983/84:120) om regeringens befattning med besvärärenden vara om bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Som ett exempel har i propositionen nämnts ett nytt förvaltningsområde där miljöskyddskrav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter. I den allmänna motiveringen, avsnitt 10.6, har givits ytterligare exempel som kan påkalla att ärendet överlämnas till regeringen, men det kan naturligtvis uppkomma även andra frågor som lämpligen bör prövas av regeringen.

Som också har angetts i avsnitt 10.6 skall koncessionsnämnden överlämna ett överklagat ärende till regeringen om naturvårdsverket begär det.

52 §

Paragrafen har ändrats redaktionellt.

58 §

Ändringen är föranledd av en ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291), se SFS 1987:748. I övrigt är ingen saklig ändring avsedd.

Miljöskadeförsäkring

Under denna nya rubrik har införts fyra nya paragrafer, 65–68 §§.

65 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om miljöskadeförsäkring. Som framgår av avsnitt 7.2 i den allmänna motiveringen har ett antal försäkringsbolag gått samman i ett försäkringskonsortium och detta har till regeringen gett in ett åtagande att betala ut försäkringsersättning från en miljöskadeförsäkring. Det ankommer på regeringen att godkänna villkoren i denna försäkring. Godkännandet kan göras tidsbegränsat. Då blir villkoren föremål för förnyade överväganden och förhandlingar med försäkringskonsortiet med jämna mellanrum.

Alla som bedriver tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet skall, om inte undantag har föreskrivits med stöd av 69 §, bidra till miljöskadeförsäkringen. Bidragsbeloppen beräknas på försäkringsmässiga grunder av konsortiet för miljöskadeförsäkring men skall godkännas av regeringen.

Lagrådet har anfört följande.

”Enligt lagrådets mening bör syftet med den föreslagna miljöskadeförsäkringen anges i denna paragraf, som inleder avsnittet om försäkringssystemet. Lagrådet ifrågasätter vidare om inte lagen bör öppna möjlighet för

regeringen att delegera uppgiften att godkänna försäkringsvillkor och tabeller. Paragrafen skulle i så fall få följande lydelse: "För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen (1986:225) skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet som enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår."

Lagtexten har utformats i enlighet med lagrådets förslag.

För den som påbörjar en verksamhet under ett kalenderår innebär bestämmelserna att betalning skall ske när verksamheten sätts i gång. För den som avslutar sin verksamhet under ett kalenderår inträder en motsvarande rätt till återbäring.

Det kan nämnas att liknande försäkringslösningar finns på andra områden, t. ex. läkemedelsförsäkringen och patientförsäkringen. I tillämpliga delar överensstämmer villkoren i den föreslagna miljöskadeförsäkringen i allt väsentligt med villkoren i dessa andra försäkringar.

66 §

I paragrafen anges dels de principiella förutsättningar, under vilka ersättning utgår till skadelidande, dels de skador, som omfattas av ersättningsreglerna. Bestämmelsen är utformad som ett minimikrav på miljöskadeförsäkringen. Detta innebär bl. a. att försäkringen kan göras generösare mot de skadelidande. En sådan avvikelse till de skadelidandes förmån har gjorts i de villkor för ersättning vid personskada som finns intagna i avsnitt 7.2. Den närmare utformningen av försäkringen anges i försäkringsvillkoren.

En grundförutsättning för att någon skall vara berättigad till ersättning är att han har drabbats av en skada som omfattas av miljöskadelagen.

Med formuleringen i punkt 1 att den skadelidande "inte kan få skadeståndet betalt" menas det fallet att den skadeståndsansvarige saknar ekonomiska resurser att betala. Däremot är regeln inte tillämplig om den ansvarige av tredska vägrar att betala.

Om den skadeståndsansvarige är okänd och det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan finns det också rätt till ersättning enligt punkt 2. För att ersättning skall utgå då den som har orsakat skadan inte kan identifieras gäller i princip detsamma som när den som orsakat skadan är känd, nämligen att miljöskadelagens förutsättningar skall vara uppfyllda. När man inte vet vem som orsakat skadan kan miljöskadelagen inte tillämpas fullt ut, men förutsättningarna för rätt till skadestånd skall vara uppfyllda i tillämpliga delar.

67 §

På lagrådets inrådan har paragrafen getts en annan utformning än i det remitterade förslaget.

Lagrådet har anfört.

"I paragrafen föreslås en ordning som innebär att den som inte betalar bidrag till miljöskadeförsäkringen förlorar rätten att utöva den miljöfarliga verksamhet till vilken han har tillstånd. Fortsätter han ändå att utöva verksamheten riskerar han böter eller fängelse. Bestämmelsen innehåller inte något om att den som betalar senare återvinner rätten att utöva verksamheten.

Som sanktion för underlåtenhet att betala bidrag till miljöskadeförsäkringen förefaller förslaget onödigt drastiskt samtidigt som påföljden torde bli föga effektiv.

Vill man säkerställa att bidrag till miljöskadeförsäkringen betalas med rätt belopp och i rätt tid, torde den effektivaste metoden vara att tillsynsmyndigheten, sedan den genom underrättelse från försäkringsgivaren eller på annat sätt fått veta att bidrag inte betalats, får möjlighet att vid vite förelägga den försumlige att fullgöra sin betalningsskyldighet. Paragrafen föreslås därför få följande lydelse:

”Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom 30 dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.”

Godtas lagrådets förslag krävs en följdändring i 45 § första stycket 3 i det remitterade förslaget.”

Jag instämmer i vad lagrådet har anfört.

68 §

Enligt paragrafen får regeringen meddela föreskrifter om undantag att lämna bidrag till miljöskadeförsäkringen. Undantagsmöjligheten är främst avsedd för vissa anmälningspliktiga verksamheter.

Avgifter för myndighets verksamhet

69 §

Under denna rubrik och i förevarande paragraf har tagits in ett avgiftsmyndigande som innebär att avgifter i fråga om tillstånd, anmälan och tillsyn bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer eller av kommun. Bemyndigandet i lagen ersätter det allmänna bemyndigandet att ta ut avgifter för prövning och tillsyn som riksdagen tidigare har beslutat (prop. 1983/84:40 bil. 7, JoU 15, rskr. 93). Bemyndigandet beträffande kommunerna har sin motsvarighet i 22 § hälsoskyddslagen (1982:1080).

Ikraftträdande m. m.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1989. Ändringen i 8 a § träder dock i kraft den 1 januari 1989.

Särskilda övergångsbestämmelser har intagits i fråga om överklagande av redan meddelade beslut och i fråga om tidpunkten för betalningen av det första bidraget till miljöskadeförsäkringen.

13.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

13 kap.

9 §

I paragrafen har den ändringen gjorts att oaktsamheten för straffbar gärning med anknytning till 7, 8 och 8 a § inte behöver vara grov.

7 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om värmepumpar. Den är utformad på liknande sätt som 7 §.

I *första stycket* slås fast att det grundläggande syftet med bestämmelserna är att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet.

I *andra stycket* ges på liknande sätt som i 7 § andra stycket närmare bestämmelser om anmälnings- eller tillståndsplikt för fall av användning av en fastighet som typiskt sett medför risk för sanitär olägenhet, nämligen inrättande av värmepumpsanläggning för utvinning av värme ur mark, ytvatten eller grundvatten. Anmälan skall alltid ske till miljö- och hälsoskyddsnämnden om en anläggning av någon av de angivna typerna inrättas. Kommunen har rätt att föreskriva tillståndsplikt, om det behövs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet. I vissa fall räcker det således inte med anmälningsplikten. I en kommun eller inom delar av kommunen kan förhållandena vara sådana att det av sanitära skäl är olämpligt att inrätta en värmepumpsanläggning av berört slag. Kommunen bör då ha rätt att hindra att anläggningen inrättas. Detta kan exempelvis bero på att mark- och terrängförhållandena är olämpliga från sanitär synpunkt för en sådan anläggning. Ett annat skäl kan vara att det i närheten av den tillämnade anläggningen finns dricksvattentäkter som riskerar att förorenas. Bl. a. i fall av nu angivet slag bör det kunna föreskrivas tillståndsplikt.

I *tredje stycket* anges att anmälnings- och tillståndsplikten inte gäller om anläggningen är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt ML eller vattenlagen.

Föreskriften i *fjärde stycket* om giltighetstiden för ett tillstånd har 7 § fjärde stycket som förebild.

23 §

Paragrafen har ändrats så att också överträdelse av 7 a § andra stycket medför straffansvar på samma sätt som överträdelse av de övriga i paragrafen angivna bestämmelserna.

Övergångsbestämmelser

I *punkt 2* föreskrivs att anmälningskyldighet enligt den nya bestämmelsen även gäller en anläggning som inrättats eller påbörjats före ikraftträdandet. Härigenom blir även de befintliga anläggningarna anmälningspliktiga. Detta är mycket viktigt efter som dessa under mycket lång tid torde utgöra det stora flertalet anläggningar. Rent allmänt torde många gamla anläggningar medföra risker från hälsosynpunkt. De har tillkommit under tider då hälso- och miljökraven varit lägre än nu. Ålder och slitage kan också förmodas föra med sig att dessa anläggningar medför större risker för människors hälsa än nya anläggningar. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bör givetvis på lämpligt sätt, exempelvis genom annonsering i dagspressen, informera berörda fastighetsägare om vikten av att alla befintliga anläggningar anmäls.

De äldre anläggningarna omfattas däremot inte av en eventuell tillståndsplikt. Befogenheten i 7 a § andra stycket för kommunerna att föreskriva tillståndsplikt gäller endast inrättande av värmepumpsanläggningar.

I *punkt 3* föreskrivs att anmälningskyldigheten avseende de befintliga

anläggningarna inte gäller om miljö- och hälsoskyddsnämnden redan fått kännedom om en anläggning genom en anmälan eller ansökan som skett enligt bestämmelser i hälsoskyddslagen eller ML eller med stöd av dessa lagar meddelade bestämmelser. Såsom jag tidigare anført har vissa kommuner med stöd av 11 § första stycket 5 hälsoskyddsförordningen infört anmälnings- eller tillståndskyldighet för mindre värmepumpsanläggningar. Om en anmälan eller ansökan redan har skett enligt en sådan föreskrift behövs således ingen anmälan enligt den nya bestämmelsen.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att anta förslagen till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387),
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080),
4. lag om ändring i lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle,

dels att bemyndiga regeringen att

5. medge att nationalparkerna Ångsö, Blå Jungfrun och Gotska Sandön utvidgas till att omfatta även de till resp. nationalparksfastigheter hörande, omgivande vattenområdena (avsnitt 3.4.1),

6. medge att Sånfjällets nationalpark utvidgas med omgivande mark som är upptagen på naturvårdsfonden (avsnitt 3.4.2),

7. medge det intrång i Stora Sjöfallets nationalpark som föranleds av en turistanläggning i Vietas (avsnitt 3.4.3),

dels att

8. godkänna riktlinjerna för det fortsatta arbetet med att introducera alternativa drivmedel m. m. (avsnitt 4.6),

9. godkänna Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet (avsnitt 6.3.2),

10. godkänna att ett internationellt institut för att främja forskning och utveckling av teknik för en miljöanpassad och varaktigt hållbar utveckling inrättas (avsnitt 9.6).

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om

11. en översyn av naturvårdsförvaltningen (avsnitt 3.5),

12. en uppföljning m. m. av programmet mot luftföroreningar och försurning (avsnitt 4.3 och 4.5–4.11),

13. en aktionsplan mot havsföroreningar – med begränsning av utsläpp av stabila organiska ämnen, närsalter, metaller och olja till den marina miljön, samt om forskning, mätverksamhet och uppföljning i anslutning härtill (avsnitt 5),

14. en avvecklingsplan för användningen av klorfluorkarboner (CFC) och haloner som bryter ned ozonskiktet (avsnitt 6.4.3 och 6.5),

15. behovet av återställning av skadad miljö i vissa fall (avsnitt 7.4.3),

16. åtgärder mot radon i bostäder (avsnitt 8.3),

17. betydelsen av det internationella miljösamarbetet (avsnitt 9.1–9.5),

18. miljöskyddets regelsystem, organisation och behovet av resurser för att förstärka miljöskyddet (avsnitt 10.1, 10.3 och 10.7–10.12),

19. en ökad användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken (avsnitt 11),

20. miljöpolitikens inriktning och innehåll i övrigt.

Fjortonde huvudtiteln

B Miljö

I årets budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 16 s. 34 och 37) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ärendet, för budgetåret 1988/89 beräkna

till Åtgärder mot försurningen ett reservationsanslag av 163 000 000 kr.

till Mark för naturvård ett reservationsanslag av 40 000 000 kr.

till Vård av naturreservat m. m. ett reservationsanslag av 47 300 000 kr. och

till Vård av hotade arter m. m. ett reservationsanslag av 2 000 000 kr.

Jag anhåller att nu få ta upp dessa och vissa andra anslagsfrågor.

B 5. Åtgärder mot luftföroreningar och försurning

1986/87 Utgift	127 428 763 ¹	Reservation	132 698 402 ¹
1987/88 Anslag	163 000 000 ¹		
1988/89 Förslag	163 000 000		

¹ Anslaget B 5. Åtgärder mot försurningen.

Huvuddelen av de anvisade medlen används för statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag.

Förutom kalkningsverksamhet finansieras från anslaget bl. a. viss forskning och övervakning, försöksverksamhet med kalkning av mark och grundvatten samt uppföljning och information.

Statens naturvårdsverk

Naturvårdsverket föreslår en uppräknig av anslaget med nära 24 % till 202 milj. kr. för budgetåret 1988/89, dvs. en ökning med 39 milj. kr.

Föredragandens överväganden

I enlighet med vad jag har anfört tidigare (avsnitt 4) föreslår jag att medel även fortsättningsvis skall sättas av för åtgärder mot luftföroreningar och försurning.

Inledningsvis vill jag redovisa bakgrunden till att en relativt stor reservation finns på anslaget. Anledningen är att medel anslås och bidrag beviljas för kalkningsprojekt som sträcker sig över flera år. Medlen betalas sedan ut i den takt de förbrukas inom projekten. De medel som är reserverade på anslaget är således till allra största delen redan disponerade för olika pågående projekt.

Jag vill vidare hänvisa till de särskilda insatser som jag nyss har berört för återställning och sanering av miljöskador. De särskilda medel för dessa insatser som jag beräknar i det följande under anslagen B 20 Åtgärder mot miljöskador och B 21 Åtgärder för att rena Dalälven omfattar även de

åtgärder för behandling av gruvavfall som naturvårdsverket föreslår för nästa budgetår. Några medel för detta behöver därför inte tas upp på detta anslag.

Statsrådet Göransson kommer enligt vad jag har erfarit att föreslå regeringen att förelägga riksdagen en proposition om kulturmiljövård. Han avser att föreslå att 10 milj. kr. anslås under nästa budgetår till riksantikvarieämbetet för åtgärder mot luftföroreningarnas skadeverkningar på kulturminnen och kulturföremål. Dessa medel ingår i naturvårdsverkets budgetförslag i Aktionsplan '87. Jag föreslår att från anslaget Åtgärder mot luftföroreningar och försurning anvisas 5 av dessa 10 milj. kr. för åtgärder mot skador på kulturminnen och kulturföremål.

Jag är inte beredd att föreslå några statsbidrag till en utvidgad skogsmarkskalkning.

Mot bakgrund av bl. a. mina förslag om en vidgad användning av anslaget bör det benämnas Åtgärder mot luftföroreningar och försurning.

Den reservation som vid utgången av budgetåret 1987/88 kan finnas under anslaget Åtgärder mot försurningen bör föras över till förevarande anslag.

Hemställen

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Åtgärder mot luftföroreningar och försurning* för budgetåret 1988/89 anvisa ett reservationsanslag av 163 000 000 kr.

B 7. Mark för naturvård

1986/87 Utgift	40 104 606	Reservation	453 666
1987/88 Anslag	40 000 000		
1988/89 Förslag	40 000 000		

Från anslaget betalas statens förvärv av värdefulla naturområden. De naturvårdsobjekt som förvärvas med utnyttjande av medel från anslaget liksom vissa andra naturvårdsobjekt i statens ägo redovisas på naturvårdsfonden. Naturvårdsfonden förvaltas av statens naturvårdsverk.

Från anslaget betalas vidare ersättningar enligt naturvårdslagen samt 86 och 122 §§ byggnadslagen (1947:385) i lydelse intill den 1 januari 1965. Från anslaget kan lämnas statsbidrag till kommuner eller kommunala stiftelser för skydd av mark för naturvårdsändamål. Dessutom får anslaget disponeras för utrednings-, förhandlings- och värderingskostnader i samband med säkerställande av mark för naturvårdsändamål.

Statens naturvårdsverk

Syftet med anslaget är att skydda representativa områden och unik svensk natur som är av betydelse för artbevarandet, för den vetenskapliga naturvården och för friluftslivet. Detta sker genom dels förvärv som främst inriktas på områden av vetenskapligt intresse, dels intrångsersättningar

och dels bidrag till kommuner eller kommunala stiftelser för skydd av friluftsområden.

I avsikt att påskynda skyddet av urskogarna, bl. a. för att så vitt möjligt komma ifrån framtida prisstegringar, föreslår naturvårdsverket att anslaget höjs till 60 milj. kr.

Föredragandens överväganden

Som framgår av naturvårdsverkets anslagsframställning krävs omedelbara insatser för skydd och bevarande av markområden, bl. a. urskogsområden med högsta skyddsvärde. Jag anser det vara angeläget att områden som är av särskilt stor betydelse från naturvårdssynpunkt skyddas. Anslaget bör för nästa budgetår föras upp med oförändrade 40 milj. kr. Jag har därvid i enlighet med vad jag har anfört i det föregående (avsnitt 3) beräknat medel för upprättande av skötselplaner i samband med bildande av naturreservat och naturvårdsområden.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att
till *Mark för naturvård* för budgetåret 1988/89 anvisa ett reservationsanslag av 40 000 000 kr.

B 8. Vård av naturreservat m. m.

1986/87 Utgift	36 147 136	Reservation	165 004
1987/88 Anslag	47 300 000		
1988/89 Förslag	49 192 000		

Anslaget används för att bekosta vård och förvaltning av naturvårdsobjekt som har avsatts enligt naturvårdslagen och ännu inte avsatta objekt, vilka redovisas på naturvårdsfonden. Vidare lämnas från anslaget bl. a. bidrag till vård av hagmarker med ädellövskog samt till andra landskapsvårdande åtgärder inom odlingslandskapet. Anslaget får även användas för att bekosta upprättande av skötselplaner för ännu inte avsatta naturvårdsobjekt, för särskild tillsynspersonal i Norrbottens fjällvärld och för bemanning av vissa utsjöplatser.

Statens naturvårdsverk

Huvuddelen av anslaget används för vård av objekt som säkerställts genom förvärv och ersättning.

Det samlade resursbehovet för budgetåret 1988/89 uppgår till 75,5 milj. kr., vilket erfordras för att på ett tillfredsställande sätt klara vård och förvaltning av nationalparkerna och naturreservaten samt skötseln m. m. av det statliga ledsystemet i fjällvärlden.

Naturvårdsverket yrkar för budgetåret 1988/89 en ökning av anslaget med 12,7 milj. kr. till 60 milj. kr. Ökningen avser bl. a. kostnader för

beslutade nytillkomna naturvårdsobjekt och fortsatt bemanning av utsjö-
platserna Gotska Sandön, Stora Karlsö, Nidingen och Svenska Högarna,
för en viss utökning av fältpersonalen i fjällvärlden på grund av en över-
gång från en- till tvåmannapatruller samt för att något kompensera tidigare
eftersläpningar i vården på grund av medelsbrist.

Föredragandens överväganden

Jag har i det föregående (avsnitt 3) redovisat vissa förslag för att effektivi-
sera naturvårdsförvaltningen. Utgångspunkten för förslagen är bl. a. behö-
vet att stärka och förbättra vården av skyddade naturvårdsobjekt genom
att befintliga resurser utnyttjas på ett effektivare sätt. Ett visst tillskott för
att kompensera kostnadshöjningar bör tillföras anslaget. I enlighet med
vad jag nyss har anfört under B 7 Mark för naturvård bör medel för
upprättande av skötselplaner i samband med bildande av naturreservat och
naturvårdsområden i fortsättningen anvisas från nämnda anslag.

Det är angeläget att de möjligheter som kan finnas till samarbete med
länsarbetsnämnderna tas till vara när det gäller beredskapsarbeten på
naturvårdsområdet. I de fall vårdåtgärderna omfattar objekt som också
berör kulturminnesvårdens intressen bör dessa beaktas. Samråd bör i
 dessa frågor ske med riksantikvarieämbetet. Anslaget bör för nästa bud-
getår föras upp med 49 192 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Vård av naturreservat m. m.* för budgetåret 1988/89 anvisa
ett reservationsanslag av 49 192 000 kr.

B 9. Vård av hotade arter m. m.

1987/88 Anslag	2 000 000
1988/89 Förslag	2 000 000

Anslaget disponeras för kostnader i samband med särskilda insatser till
skydd för utrotningshotade växt- och djurarter.

Statens naturvårdsverk

Under senare år har behovet av målriktade studier och åtgärder rörande
de hotade och sällsynta arterna blivit alltmer framträdande. På flera håll i
landet pågår ett antal artbevarande projekt på ideell basis. För att dessa
skall bli effektiva bör en viss samordning ske såväl när det gäller organisa-
tionen som finansieringen. Dagens teknik inom framför allt de areella
näringsarna åstadkommer mycket snabba förändringar av djurens och väx-
ternas livsbetingelser. Antalet arter minskar kraftigt.

För vård av utrotningshotade djurarter behöver särskilda program för de
olika djurarterna upprättas. Detta arbete har redan påbörjats och verksam-

heten kan vara i full gång under nästa budgetår. Ett viktigt led i arbetet med bevarande av hotade arter är den artdatabank för flora och fauna som håller på att byggas upp och beräknas vara i full drift år 1989.

Föredragandens överväganden

I min föregående redogörelse (avsnitt 3) har jag ingående behandlat frågan om vården av hotade arter. Behovet av att säkerställa mångfalden i flora och fauna har vuxit sig allt starkare under senare år. Jag delar naturvårdsverkets bedömning att vården av de hotade växt- och djurarterna bör grundas på särskilda program. Möjligheterna till samarbete och samordning med andra myndigheter och med ideella organisationer på området bör tas till vara.

I prop. 1986/87:58 om jaktlag m. m. anförde föredragande statsrådet att det bör ankomma på naturvårdsverket att utarbeta ett åtgärdsprogram som syftar till att bevara hotade eller sårbara arter och att svara för en samordning av samhällets och de ideella organisationernas insatser. Naturvårdsverket avsågs senare få ett sådant uppdrag. Jag har nu erfårit att verket utarbetar ett samordnat handlingsprogram och att verket kommer att redovisa detta till regeringen under nästa budgetår.

Jag anser det angeläget att särskilda resurser kan avsättas för insatser till skydd för utrotningshotade växt- och djurarter. Anslaget bör för nästa budgetår föras upp med oförändrade 2 milj. kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Vård av hotade arter m. m.* för budgetåret 1988/89 anvisa ett reservationsanslag av 2 000 000 kr.

B 18. Åtgärder mot havsföroreningar

Nytt anslag (förslag) 15 000 000

Statens naturvårdsverk

Naturvårdsverket har i en särskild skrivelse redovisat resursbehovet under en treårsperiod för att genomföra en aktionsplan mot havsföroreningar. Enligt denna skrivelse är resursbehovet 98,3 milj. kr. för budgetåret 1988/89 samt 95,5 resp. 94 milj. kr. för de därpå följande budgetåren.

Vissa myndigheter har lämnat uppgifter om sina resursbehov till verket. Dessa uppgifter har legat till grund för verkets skrivelse. Remissinstanserna har inte haft tillfälle att yttra sig över naturvårdsverkets skrivelse.

Föredragandens överväganden

Resurser för vissa särskilda satsningar för åtgärder mot havsföroreningar bör i enlighet med vad jag har anfört i det föregående (avsnitt 5.a) avsättas.

Jag föreslår att ett nytt reservationsanslag benämnt Åtgärder mot havsföreningar förs upp på statsbudgeten för budgetåret 1988/89. Jag beräknar att 15 milj. kr. behöver anvisas för en förstärkning av åtgärdsinriktad teknisk forskning, för uppföljning av förändringar i miljön samt för uppföljning av effekter av genomförda åtgärder.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att till *Åtgärder mot havsföreningar* för budgetåret 1988/89 anvisa ett reservationsanslag av 15 000 000 kr.

B 19. Utredningsverksamhet om CFC-föreningar, m. m.

Nytt anslag (förslag) 2 900 000

Statens naturvårdsverk

Naturvårdsverket yrkar, för budgetåret 1988/89 att 18,2 milj. kr. anvisas för åtgärder mot CFC.

Föredragandens överväganden

Jag har tidigare (avsnitt 6.5) redogjort för behovet av viss utredningsverksamhet m. m. i första hand när det gäller frågor om eventuella importregleringar, minskning av CFC-användning och utsläpp vid kemtvättar samt eventuell insamling och destruktion av CFC-innehållet i förbrukade produkter som kylskåp m. m. Med hänvisning till vad jag där anför föreslår jag att ett nytt reservationsanslag benämnt Utredningsverksamhet om CFC-föreningar, m. m. förs upp på statsbudgeten för budgetåret 1988/89. Behovet av medel beräknar jag till 2,9 milj. kr.

Medlen bör stå till regeringens förfogande.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att
till *Utredningsverksamhet om CFC-föreningar, m. m.* för budgetåret 1988/89 anvisa ett reservationsanslag av 2 900 000 kr.

B 20. Åtgärder mot miljöskador

Nytt anslag (förslag) 50 000 000

Föredragandens överväganden

Jag har tidigare (avsnitt 7) behandlat åtgärder i syfte att återställa och sanera skadade områden i miljön. Med hänvisning till vad jag där anför föreslår jag att ett nytt reservationsanslag benämnt Åtgärder mot miljöskador förs upp på statsbudgeten för budgetåret 1988/89. Jag beräknar behovet av medel till 50 milj. kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att
till *Åtgärder mot miljöskador* för budgetåret 1988/89 anvisa ett reservationsanslag av 50 000 000 kr.

B 21. Åtgärder för att rena Dalälven

Nytt anslag (förslag) 100 000 000

Föredragandens överväganden

Jag har tidigare (avsnitt 7) behandlat behovet av att inom en tioårsperiod väsentligt rena Dalälven. Jag har med stöd av regeringens bemyndigande (Dir 1987:57) tillkallat en delegation (ME 1987:02) för att bl. a. arbeta fram ett åtgärdsprogram avseende miljösituationen i Dalälven. Ett nytt anslag om 100 milj. kr. bör engångsvis inrättas för de miljöförbättrande åtgärder som behöver vidtas. Delegationen skall före den 1 juli 1988 till regeringen redovisa en arbetsplan med uppgifter om angelägna projekt samt förslag om hur medlen bör fördelas.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att
till *Åtgärder för att rena Dalälven* för budgetåret 1988/89 anvisa ett reservationsanslag av 100 000 000 kr.

B 22. Internationellt institut för främjande av miljöteknik m. m.

Nytt anslag (förslag) 25 000 000

Föredragandens överväganden

I enlighet med vad jag har anfört tidigare (avsnitt 9.6) bör ett internationellt institut för främjande av miljöteknik m. m. inrättas. Institutet bör arbeta för att främja forskning och utveckling. Vidare bör institutet verka för att

kunskap förmedlas internationellt om teknik för en miljöanpassad och varaktigt hållbar ekonomisk utveckling. Jag har med stöd av regeringens bemyndigande (Dir 1987:58) tillkallat en särskild utredare för att överväga och lämna förslag vad gäller inriktningen, omfattningen och organisationen avseende institutet. Uppdraget skall redovisas våren 1988.

Ett nytt reservationsanslag för detta ändamål bör föras upp på statsbudgeten. För budgetåret 1988/89 beräknar jag anslaget till 25 milj. kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att
till *Internationellt institutet för främjande av miljöteknik m. m.* för budgetåret 1988/89 anvisa ett reservationsanslag av 25 000 000 kr.

16 Beslut

Prop. 1987/88:85

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som föredraganden har hemställt om.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)¹

dels att rubriken närmast före 8 § skall utgå,

dels att nuvarande 39 a § skall betecknas 38 c §,

dels att 5, 8 a, 12, 13, 15, 20, 23–26, 28, 29 a, 38, 40, 43, 44 a, 45, 48, 52 och 58 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nio nya paragrafer, 38 a, 38 b, 48 a, 48 b och 65–69 §§ samt nya rubriker före de nya 65 och 69 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagna lydelse

5 §

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

Omfattningen av åliggande enligt första stycket bedömes med utgångspunkt i vad som är vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.

Omfattningen av åligganden enligt första stycket bedöms med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen. Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår till dess de åtgärder som behövs har vidtagits eller befrielse från dem har medgivits.

Vid avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

8 a §²

Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett vattendrag, en sjö eller ett annat vattenområde mot förorening, får regeringen förklara vattenområdet och angränsande marker som ett särskilt föroreningskänsligt område.

Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett område som är utsatt för förorening eller annan miljöstörning av betydelse, får regeringen förklara området och dess närmaste omgivningar som miljöskyddsområde.

¹ Lagen omtryckt 1981: 420.

² Senaste lydelse 1984: 912.

För ett sådant område skall regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen ge närmare föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området. Sådana föreskrifter innebär inte ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut.

Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket.

12 §

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

1. i vattendomstol tagit befattning med ärende om samma miljöfarliga verksamhet som är under prövning hos koncessionsnämnden,

2. hos annan myndighet än vattendomstol tagit befattning med sådant ärende utan att fatta beslut varigenom ärendet avgjorts.

Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare gäller också ledamöterna i koncessionsnämnden. En ledamot är dock inte jävig på den grunden att han i vattendomstol eller vattenöverdomstolen har tagit befattning med ärende om samma miljöfarliga verksamhet som är under prövning hos koncessionsnämnden.

13 §

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla

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

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

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

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

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

Uppfyller ansökningen inte vad som föreskrivs i första stycket eller har den inte givits in i tillräckligt antal exemplar, skall koncessionsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet får vite sättas ut. Efterkommer sökanden inte ett föreläggande, får nämnden

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 och förslag till hur kontrollen bör ske,

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

besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökningen inte kan ligga till grund för prövning av ärendet, avvisa ansökningen.

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

15 §³

Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning tilllämpas föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål. Särskild omröstning skall ske beträffande frågor om tillämpligheten av denna lag, förberedande åtgärder och underställning enligt 16 §.

Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning tilllämpas föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål. Särskild omröstning skall ske beträffande frågor om tillämpligheten av denna lag, förberedande åtgärder och underställning enligt 16 § eller 48 b § tredje stycket.

20 §

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

Om koncessionsnämnden lämnar tillstånd, får nämnden överlåta åt en myndighet, som utövar tillsyn enligt denna lag, att fastställa villkor beträffande en fråga som inte är avgörande för tillståndet.

23 §

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

Koncessionsnämnden får förbjuda fortsatt miljöfarlig verksamhet för vilken tidigare meddelats tillstånd enligt denna lag

1. när villkor som gäller för verksamheten åsidosatts i betydande mån,

2. om den som sökt tillståndet, för att vilseleda tillståndsmyndigheten, har lämnat denna oriktiga uppgifter eller förtigit något förhållande av betydelse för tillståndet eller

3. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.

När förbud meddelas enligt första stycket, får tillståndet återkallas.

³ Senaste lydelse 1986: 1157.

24 §

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

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

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

Koncessionsnämnden får, efter vad som är skäligt, ändra eller upphäva gällande villkor för en miljöfarlig verksamhet eller meddela nya villkor för den

1. när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft,

2. när villkor som gäller för verksamheten åsidosatts på ett sätt som varit av mer än ringa betydelse,

3. om det finns sådana omständigheter som anges i 23 § första stycket 2 och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd,

4. om förhållandena i omgivning-
en har ändrats väsentligt,

5. om en från miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

6. om verksamheten visat sig medföra någon olägenhet som inte förutsägs när tillstånd lämnades och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd,

7. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten.

I fall som avses i första stycket 6 får koncessionsnämnden också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

25 §

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

Ett tillstånd att släppa ut avloppsvatten i ett visst vattenområde får, om det finns särskilda skäl, omprövas av koncessionsnämnden när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft.

26 §

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

Frågor som avses i 23–25 § prövas efter framställning av statens naturvårdsverk. Skall frågan prövas av länsstyrelsen, får den tas upp av länsstyrelsen utan någon särskild framställning.

28 §

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

Har regeringen fastställt villkor för ett tillstånd, får koncessionsnämnden vid tillämpningen av 24 § första stycket 1 eller 4–7, 25 §, 27 § eller 29 § andra stycket inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit det.

29 a §

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 att beslutet vann laga kraft.

Koncessionsnämndens beslut om villkor eller åtgärder enligt 24, 25, 27 § eller 29 § andra stycket andra meningen har samma verkan som ett tillståndsbeslut.

När koncessionsnämnden prövar frågor som avses i 24 § första stycket 1 eller 25 § får nämnden i den mån det föranleds av prövningen ompröva beslut varigenom villkor har upphävts eller ändrats enligt 24 § första stycket 2–7 eller 27 §, även om tio år inte har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

38 §

Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna utövar tillsynen över miljöfarlig verksamhet.

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

Statens naturvårdsverk, länsstyrelserna samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna utövar tillsynen över miljöfarlig verksamhet.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar tillsynsverksamheten och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet.

Om inte annat följer av 44 a §, utövar länsstyrelsen tillsyn över sådan verksamhet som kräver tillstånd enligt 10 § eller som utövas av försvarsmakten. Miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar den lokala tillsynen över övrig miljöfarlig verksamhet.

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

38 a §

Den som utövar miljöfarlig verksamhet med tillstånd enligt denna lag skall varje år avge en särskild miljörapport till länsstyrelsen eller till miljö- och hälsoskydds nämnden, om nämnden är tillsynsmyndighet.

I miljörapporten skall de åtgärder redovisas som vidtagits för att uppfylla villkoren i tillståndsbeslutet och resultaten av dessa åtgärder. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i en miljörapport.

Tillsynsmyndigheten får förelägga en tillståndshavare som underlåtit att avge en miljörapport att fullgöra sin skyldighet. I beslut om ett föreläggande får tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

38 b §

Den som bedriver verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att utöva kontroll av verksamheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontroll och kontrollprogram.

40 §⁴

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

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådana försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den skall efterlevas.

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

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förelägga honom att vidta rättelse.

⁴ Senaste lydelse 1987: 397.

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

43 §⁵

Om verksamheten vid en anläggning kan befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna en tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen. En tillsynsmyndighet får förelägga innehavaren att lämna sådana upplysningar.

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

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

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

I beslut om föreläggande enligt första och andra styckena får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

44 a §⁶

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

Tillsyn av sådan miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten får inte *utövas* av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva *sådan tillsyn som annars ankommer på länsstyrelsen.* Tillsyn av sådan miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten *dock* inte *överlåtas* åt miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Finner länsstyrelsen att tillsyn inte bör överlåtas till kommunen, skall länsstyrelsen, om kommunen begär det, med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande.

⁵ Senaste lydelse 1987: 397.

⁶ Senaste lydelse 1987: 397.

45 §⁷

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt 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 § tredje stycket,

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

3. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 a § andra stycket, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25 §, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §,

4. underlåter att iaktta föreläggande som har meddelats med stöd av 43 § första stycket eller andra stycket första meningen.

5. 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.

Den som med uppsåt 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 § tredje stycket,

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

3. bryter mot 67 § eller åsidosätter beslut, villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 a § andra stycket, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 24 §, 25 §, 27 §, 29 § andra stycket, 38 a § andra stycket, 38 b § eller 41 §,

4. underlåter att iaktta föreläggande som har meddelats med stöd av 43 § första stycket eller andra stycket första meningen.

5. 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,

döms, om gärningen inte är att bedöma som ringa, till böter eller fängelse i högst två år. Har brottet begåtts med uppsåt och avsett förpliktelse av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet.

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

48 §⁸

Beslut enligt denna lag får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljö- och hälsoskyddsmyndigheten.

Om inte något annat framgår av andra eller tredje stycket, får beslut enligt denna lag överklagas

1. hos länsstyrelsen, om beslutet

⁷ Senaste lydelse 1987: 397.

⁸ Senaste lydelse 1984: 912.

den, och hos regeringen, om beslutet har meddelats av länsstyrelsen, koncessionsnämnden eller statens naturvårdsverk. Dock överklagas beslut om ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut om förbud vid vite enligt 51 § hos kammarrätten genom besvär. Om klagan över beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns särskilda bestämmelser 59–62 §§.

Naturvårdsverket får överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena, 40, 41 §§ eller 43 § andra stycket.

Rätt att överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

har meddelats av miljö- och hälso-skyddsnämnden.

2. hos koncessionsnämnden, om beslutet har meddelats av statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen.

3. hos regeringen, om beslutet har meddelats av koncessionsnämnden.

Koncessionsnämndens beslut i ett dit överklagat ärende får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i frågor som avses i 8 a § andra och tredje styckena får överklagas hos regeringen.

Beslut i fråga om ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut i fråga om förbud vid vite enligt 51 § får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Särskilda bestämmelser om överklagande av beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns i 59–62 §§.

48 a §

Statens naturvårdsverk får överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje stycket, 40 §, 41 § eller 43 § andra stycket.

Rätt att överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

48 b §

Koncessionsnämnden skall se till att ett överklagat ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och därvid

1. hålla sammanträde eller besiktning om det behövs för utredningen i ärendet.

2. ge de statliga och kommunala myndigheter som har ett väsentligt

intresse att bevaka i frågan tillfälle att yttra sig.

På nämndens handläggning i övrigt av överklagade ärenden tillämpas också 11 och 12 §§, 14 § tredje–femte styckena och 15 §. Till sammanträde eller besiktning skall nämnden kalla klaganden och andra parter samt de statliga och kommunala myndigheter som har ett väsentligt intresse att bevaka i frågan.

Koncessionsnämnden skall med eget yttrande överlämna ett överklagat ärende till regeringens prövning, om omständigheterna är sådana som anges i 16 §, eller om nämnden anser att ärendet på annat sätt rör en fråga av särskild vikt, eller om statens naturvårdsverk begär det.

52 §⁹

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall *utgå*, om en *föreskrift* som avses i 45 § första stycket 1–3 har *överträtts* och överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. I ringa fall skall ingen avgift *utgå*.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall *betalas*, om en *överträdelse* som avses i 45 § första stycket 1–3 har *skett* och överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. I ringa fall skall ingen avgift *betalas*.

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.*

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 §, 38 §, 39 § och 41–53 §§ förvaltningsprocesslagen (1971: 291). Därvid skall vad som sägs om rätten och länsrätt gälla koncessionsnämnden.

⁹ Senaste lydelse 1987: 397.

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

Miljöskadeförsäkring

65 §

Den som bedriver en sådan verksamhet, som kräver tillstånd eller anmälan enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, skall bidra till en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen. Bidragen skall lämnas med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen. Beloppen skall betalas förskottsvis för kalenderår.

66 §

Från miljöskadeförsäkringen enligt 65 § betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225)

1. om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad.

2. om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

67 §

Den som är skyldig att betala bidrag enligt 65 § får inte bedriva sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av bidragsskyldigheten. om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom 30 dagar efter anmaning.

68 §

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i 65 och 67 §§.

Avgifter för myndighets verksamhet

69 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får fö-

reskriva om avgifter för myndighets verksamhet enligt denna lag. Regeringen får överlåta åt kommun att meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft, i fråga om 8 a § den 1 januari 1989 och i övrigt den 1 juli 1989.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.
3. Bidrag enligt 67 § skall för det andra halvåret 1989 betalas före den 1 september 1989.

2 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Prop. 1987/88: 85
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 9 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Begår någon av *grov* oaktsamhet en gärning som anges i 7 eller 8 §, skall han dömas för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.

Den som av *grov* oaktsamhet begår en gärning som avses i 8 a § döms för vållande till miljöstörning till straff som anges i första stycket.

Föreslagen lydelse

9 §

Begår någon av oaktsamhet en gärning som anges i 7 eller 8 §, skall han dömas för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.

Den som av oaktsamhet begår en gärning som avses i 8 a § döms för vållande till miljöstörning till straff som anges i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

3 Förslag till
Lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982: 1080)

Prop. 1987/88: 85
Bilaga I.

Härigenom föreskrivs i fråga om hälsoskyddslagen (1982: 1080)
dels att 23 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

En värmepumpsanläggning skall anläggas och användas så att sanitär olägenhet inte uppkommer.

För att inrätta en värmepumpsanläggning för utvinning av värme ur mark, ytvatten eller grundvatten krävs anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Om det behövs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet, får kömmunen föreskriva att det skall fordras tillstånd av nämnden för inrättande av en sådan anläggning inom kommunen eller inom vissa delar av denna.

Anmälan eller tillstånd enligt andra stycket fordras inte om värmepumpsanläggningen kräver anmälan eller tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969: 387) eller vattenlagen (1983: 291).

Ett tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden gäller i fem år men förfaller om arbetet med anläggningen inte har påbörjats inom två år.

23 §

Till böter döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot 7 § andra stycket eller 12 § eller mot en föreskrift som meddelats med stöd av denna lag samt den som inte uppfyller villkor som meddelats med stöd av 14 §.

Till böter döms den som *med uppsåt* eller av oaktsamhet bryter mot 7 § andra stycket, 7 a § *andra stycket* eller 12 § eller mot en föreskrift som meddelats med stöd av denna lag samt den som inte uppfyller villkor som meddelats med stöd av 14 §.

Ansvar enligt första stycket inträder ej om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

2. Anmälningsplikt enligt 7 a § andra stycket gäller även en värmepumpsanläggning som inrättats eller påbörjats före ikraftträdandet. Anmälan i ett sådant fall skall göras snarast, dock senast inom tre månader från ikraftträdandet.

3. Föreskrifterna i 2 gäller inte en anläggning som miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått kännedom om genom en anmälan eller en ansökan enligt hälsoskyddslagen (1982: 1080) eller miljöskyddslagen (1969: 387) eller med stöd av dessa lagar meddelade bestämmelser.

Prop. 1987/88: 85
Bilaga I

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1988-02-17.

Närvarande: f. d. regeringsrådet Wieslander, regeringsrådet Wadell, justitierådet Magnusson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 28 januari 1988 har regeringen på hemställan av statsrådet Dahl beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387), m. m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av departementsrådet Ulf Andersson och hovrättsassessorn Stefan Rubenson.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen

5 §

I paragrafens andra stycke i det remitterade förslaget har tagits in en bestämmelse om att den skyldighet att avhjälpa olägenheter som kan föreligga enligt första stycket kvarstår till dess behövliga åtgärder har vidtagits eller befrielse från dem har medgivits. Syftet med bestämmelsen är enligt remissprotokollet att klargöra att skyldigheten att vidta s. k. återställningsåtgärder inte upphör i och med att den miljöfarliga verksamheten upphör. Enligt lagrådets mening kommer denna tanke inte fram på ett tillräckligt tydligt sätt i den föreslagna lagtexten. Mot den nya bestämmelsen kan också anmärkas att miljöskyddslagen inte i övrigt talar om möjligheten att medge befrielse från en skyldighet att vidta åtgärder. Även bestämmelsens placering i andra stycket reser invändningar.

Lagrådet föreslår att andra stycket lämnas oförändrat och att paragrafens första stycke i stället förses med en ny andra mening av följande innehåll: "Skyldighet att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört."

Som har anmärkts i remissprotokollet gäller paragrafens bestämmelser – däribland skyldigheten att vidta återställningsåtgärder – alla som utövar en miljöfarlig verksamhet, vare sig verksamheten är tillståndspliktig eller ej. För det fall att behövliga åtgärder inte vidtas blir emellertid skilda regler att tillämpa, beroende på verksamhetens art. Är det fråga om en tillståndsprövad verksamhet, torde nya villkor om återställningsåtgärder kunna meddelas med stöd av 24 § första stycket i det remitterade förslaget. Har verksamheten upphört, torde beslut om åtgärder kunna meddelas med stöd av den angivna paragrafens andra stycke.

När det gäller icke tillståndsprövade verksamheter finns det möjlighet att meddela föreläggande enligt 40 eller 41 §. Paragrafernas ordalydelse medför att föreläggande kan meddelas, oavsett om den miljöfarliga verksamheten fortfarande pågår eller ej.

Pågår den verksamhet som medför behov av återställningsåtgärder, skall förelägganden och andra beslut självfallet riktas mot den som driver verksamheten. Och har verksamheten upphört eller övertagits av någon annan, bör i princip den som bedrev verksamheten när olägenheterna uppkom träffas av myndigheternas åtgärder. Som framhålls i remissprotokollet hindrar de nyss berörda paragraferna inte en sådan ordning. Praktiska problem kan emellertid uppstå när en myndighet vill vända sig mot den som tidigare har bedrivit en miljöfarlig verksamhet. Svårigheter kan uppkomma inte bara när verksamheten har övertagits av någon annan utan också när verksamheten har upphört och den fastighet där den bedrevs har bytt ägare. Lagrådet saknar underlag för en närmare diskussion av hur myndigheterna bör handla i dessa fall. Det är emellertid önskvärt att hithörande spörsmål, bl. a. frågan om till vem ett föreläggande bör riktas sig i olika situationer, blir föremål för ytterligare överväganden.

65 §

Enligt lagrådets mening bör syftet med den föreslagna miljöskadeförsäkringen anges i denna paragraf, som inleder avsnittet om försäkringssystemet. Lagrådet ifrågasätter vidare om inte lagen bör öppna möjlighet för regeringen att delegera uppgiften att godkänna försäkringsvillkor och tabeller. Paragrafen skulle i så fall få följande lydelse: "För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen (1986:225) skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet som enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår."

67 §

I paragrafen föreslås en ordning som innebär att den som inte betalar bidrag till miljöskadeförsäkringen förlorar rätten att utöva den miljöfarliga verksamhet som det är fråga om. Fortsätter han ändå att utöva verksamheten riskerar han böter eller fängelse. Bestämmelsen innehåller inte något om att den som betalar senare återvinner rätten att driva verksamheten.

Som sanktion för underlåtenhet att betala bidrag till miljöskadeförsäkringen förefaller förslaget onödigt drastiskt samtidigt som påföljden torde bli föga effektiv.

Vill man säkerställa att bidrag till miljöskadeförsäkringen betalas med rätt belopp och i rätt tid, torde den effektivaste metoden vara att tillsynsmyndigheten, sedan den genom underrättelse från försäkringsgivaren eller på annat sätt fått veta att bidrag inte betalats, får möjlighet att vid vite förelägga den försumlige att fullgöra sin betalningsskyldighet. Paragrafen föreslås därför få följande lydelse:

"Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom 30 dagar

efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.”

Godtas lagrådets förslag krävs en följdändring i 45 § första stycket 3. i det remitterade förslaget.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar lagförslagen utan erinran.

Lägesredovisning beträffande introduktionsplanen för alternativa drivmedel, promemoria utarbetad inom miljö- och energidepartementet

1 Inledning

Riksdagen antog år 1983 en introduktionsplan för alternativa drivmedel (prop. 1982/83:100 bil. 14, NU 14, rskr. 280). Enligt planen bör de statliga insatserna främst inriktas på att utveckla användning av bränslen som nästan enbart består av motoralkoholer. Den motoralkohol som förordades i propositionen var metanol. Målet för de statliga insatserna borde enligt propositionen vara att ge underlag för ett beslut i slutet av 1980-talet om introduktion i större skala av ett rent alkoholbränsle som drivmedel. Övergång till rent alkoholbränsle förutsätter att nya eller förbättrade motorer utvecklas. Planen angav en strategi med syftet att pröva ett rent alkoholbränsle i allt större fordonsflottor. Huvudinriktningen i planen var personbilar.

Forsknings- och utvecklingsarbete (FoU) för att få fram kommersiellt godtagbar teknik för inhemsk produktion av ett rent alkoholbränsle bör enligt planen liksom tidigare vara en angelägen uppgift energiforskningsprogrammet. Vidare pekas i planen på behovet av internationell samordning på drivmedelsområdet.

I energipropositionen år 1985 (prop. 1984/85:120 s. 213) anförde föredraganden att det är angeläget med försök i större skala för att erfarenheter av användning av alternativa drivmedel skall erhållas. Genom att medvetet välja strategiskt viktiga fordonsflottor borde miljön bli bättre och tryggare bränsleförsörjning uppnås under förutsättning att de nya drivmedlen baseras på inhemska råvaror.

Regeringen tillkallade i mars 1985 en parlamentarisk kommitté (Dir 1985:14) för att klargöra förutsättningarna för låginblandning av motoralkoholer i drivmedel m. m.¹ Kommittén som antog namnet motoralkoholkommittén (MAK) överlämnade i december 1986 sitt slutbetänkande Alkohol som motorbränsle (SOU 1986:51). MAK:s betänkande har remissbehandlats och en sammanställning av remissinstansernas synpunkter över betänkandet återfinns i *bilaga 4.9*. Statens energiverk överlämnade i augusti 1986 rapporten (1986:7) Motoralkoholer i Sverige till regeringen.

I den forskningspolitiska propositionen tog regeringen ställning till energiforskningen under budgetåren 1987/88–1989/90 (prop. 1986/87:80 bil. 12, NU 33, rskr. 292). Regeringens ställningstagande byggde på energiforskningsutredningens betänkande (EFU 87, SOU 1986:31). Riksdagens beslut innebär att närmare 110 mil. kr. anslås under treårsperioden för FoU om

¹ Statssekreterare Rolf Annerberg, ordförande, samt riksdagsledamöterna Bo Forslund, Ivar Franzén, Birgitta Johansson, Per-Richard Molén, Ake Selberg och Oswald Söderqvist samt numera biträdande partisekreteraren Christer Nilsson

alternativa drivmedel, motorer m. m. Regeringen gav i juni 1987 transportforskningsberedningen (TFB), styrelsen för teknisk utveckling (STU) och statens energiverk uppdrag att i samverkan utarbeta program för energirelaterad forskning med anknytning till transportsektorn. Dessa uppdrag torde fogas till *bilaga 4.9*. Syftet därmed är att ge ansvariga myndigheter utgångspunkter och riktlinjer för fortsatt FoU inom transportsektorn under de närmaste tre åren.

Statens energiverk har i rapporten (1987:6) Gasolboken bl. a. utrett förutsättningarna för framtida användningen av motorgas. Rapporten har remissbehandlats.

Regeringen har efter förslag av MAK (DsI 1986:9, Förutsättningar för etanolproduktion i en fullskaleanläggning) anslagit 10 milj. kr. för att närmare kartlägga förutsättningarna för att bygga en fullskaleanläggning som skall producera etanol ur spannmål. Resultatet av arbetet har redovisats i en särskild rapport som har remissbehandlats. Regeringen gav i december 1987 Stiftelsen Svensk Etanolutveckling (SSEU) 1,7 milj. kr. i stöd för fortsatta försök med motoralkoholer, främst etanol, i lastbilar och bussar.

Regeringen har också fått många skrivelser och annan information om utveckling av nya motorer, alternativa drivmedel.

I det följande redovisas pågående arbete med att introducera alternativa drivmedel, FoU rörande motorer m. m. för sådana drivmedel inom ramen för den av riksdagen beslutade introduktionsplanen.

2 Överväganden

Genom omfattande insatser från bl. a. statsmakternas sida har oljeberoendet inom energisektorn kraftigt kunnat minskas. Andelen olja för uppvärmning har minskats kraftigt. Det har dock varit svårare att minska oljeberoendet i transportsektorn. Där tenderar det istället att öka. Detta gäller både i absoluta tal och relativt, jämfört med energisektorn i dess helhet. Den sammanlagda användningen av oljeprodukter i transportsektorn (exkl. utrikes sjöfart) bedöms öka till 79 TWh år 1987 eller med 2,8% jämfört med år 1986. Under år 1988 förväntas ökningstakten dämpas, till 2,2%.

I den forskningspolitiska propositionen konstaterades att åtgärderna hittills inte varit särskilt framgångsrika när det gäller att minska oljeberoendet och utsläppen av skadliga ämnen. En mer samlad syn på transportsektorns energi- och miljökonsekvenser borde utvecklas. Dessutom bedömdes att miljöhänsyn bör ha större tyngd vid överväganden om introduktion av alternativa drivmedel och att dessa överväganden skall vara långsiktiga. Målet för FoU-satsningarna är att medverka till att skapa ett energisnålare och miljövänligare transportsystem samtidigt som åtgärder vidtas för att på längre sikt utveckla ett konkurrenskraftigt alternativt drivmedel baserat på inhemska råvaror.

Utvecklingen av nya eller förbättrade motorer och drivsystem är ett centralt område för FoU. Först genom ny teknik blir det möjligt att till fullt utnyttja de miljöfördelar som alternativa drivmedel kan föra med sig.

Redan nu pågår inom ramen för STU:s FoU-program arbete med att utveckla motorer som kan drivas med alternativa drivmedel. Med hänsyn till miljöproblemen är det viktigt att prova FoU-resultaten genom försök i lämplig skala. Det ankommer i första hand på TFB att finansiera och leda sådana försök.

Ett FoU-arbete med denna inriktning får självfallet inte isoleras från insatserna på andra områden. Det måste därför samordnas med den övergripande transportpolitiken och miljöpolitiken. Vidare måste den internationella utvecklingen följas av ansvariga organ. Regeringen har i proposition 1987/88:50 till riksdagen överlämnat förslag till inriktningen av trafikpolitiken inför 1990-talet.

2.1 Motoralkoholkommitténs förslag

Enligt MAK bör målet med insatserna vara att minska oljeberoendet inom transportsektorn och förbättra miljön genom utnyttjandet av alternativa drivmedel och nya motorer och drivsystem. Arbetet bör ske etappvis, vara långsiktigt inriktat och inte påverkas av kortsiktiga fluktuationer på bränslemarknaden. Syftet bör vara att införa alternativa drivmedel och att på längre sikt utveckla ett sådant drivmedel baserat på inhemska råvaror. Fortsatt FoU bör syfta till miljövänliga och energieffektiva motorer.

MAK:s förslag har i huvudsak godtagits av remissinstanserna. STU och statens energiverk ställer sig i huvudsak bakom MAK:s förslag. Enligt ÖCB bör försörjningsberedskapsfrågorna uppmärksammas i det fortsatta FoU-arbetet. Enligt Efn bör handlingsalternativen fortlöpande omprövas och FoU-insatserna inte begränsas till alkoholer.

Genom introduktionsplanen för alternativa drivmedel har en långsiktig strategi för att på sikt introducera alternativa drivmedel lagts fast. MAK har inte föreslagit att den grundläggande inriktningen på introduktionsplanen skall ändras.

En minskning av transportsektorns oljeberoende och en förbättring av miljön kräver, som bl. a. Efn har anfört, ett mycket flexibelt FoU-arbete.

I den trafikpolitiska propositionen tidigare i år har regeringen redovisat en mer samlad miljö- och energistrategi på transportområdet. För att tillräckligt kunna väga in industripolitiska aspekter i arbetet med att utveckla nya motorer och drivsystem föreslog regeringen i den forskningspolitiska propositionen att STU:s program Energiteknik för transporter bör integreras i STU:s allmänna industriprogram. Även transportpolitiken bör beaktas. Därför föreslog regeringen att Energirelaterad transportsystemforskning som hittills bedrivits inom ramen för energiforskningsprogrammet i fortsättningen skall integreras i TFB:s allmänna transportprogram. Riksdagen godtog dessa förslag.

När det gäller inriktningen av arbetet anser MAK att det av energipolitiska skäl finns motiv att utveckla och förbereda en introduktion av alternativa inhemska drivmedel. Motoralkoholer torde enligt MAK för närvarande vara det alternativ som har bäst förutsättningar från tekniska utgångspunkter att kunna introduceras i större skala. Enligt MAK bör regeringen

inte nu ta ställning till om etanol eller metanol bör introduceras i framtiden. När det gäller inriktningen på de fortsatta FoU-insatserna föreslår MAK en tyngpunktsförskjutning av insatserna från lätta till tyngre fordon samtidigt som mer praktiskt inriktade flottförsök genomförs. MAK förutsätter att flera parter deltar vid finansiering av fortsatta insatser. Vissa insatser bör göras för användning av motoralkoholer i personbilar. Möjligheterna att ersätta gengas med motoralkoholer bör prövas. MAK anser att huvudansvaret för genomförandet av planen liksom hittills bör åvila statens energiverk i samverkan med STU och TFB.

Ett flertal remissinstanser har kommenterat MAK:s överväganden. *Statens energiverk* anser att motoralkoholer utgör det bästa alternativet till oljebaserade drivmedel. Från råvaru- och kostnadssynpunkt är metanol att föredra framför etanol, men de anses likvärdiga från miljösynpunkt. Verket är kritiskt till värdet av mer omfattande flottförsök. Liknande synpunkter om värdet av mer omfattande flottförsök framförs av bl. a. *STU* som vidare anser att en ökad användning av alternativa drivmedel baserade på inhemska råvaror ger större handelsfrihet gentemot oljeproducerande länder samt fördelar från beredskapssynpunkt. Vidare understryker *STU* att försöksverksamhet av detta slag måste harmoniseras med fortsatt motorutveckling. *STU* framhåller vidare att miljömålen vid alkoholdrift måste specificeras. Även *TPR* understryker angelägenheten från beredskapssynpunkt med en övergång till inhemskt producerade drivmedel. Enligt *Efn* bör staten i första hand finansiera grundforskning och svara för bevakning av teknik med sikte att på lång sikt förbättra de ekonomiska, miljö- och energimässiga förutsättningarna för framtidens vägtransporter. *RRV* anser att MAK:s förslag att det fortsatta FoU-arbetet bör avse etanol är dåligt underbyggt. *RRV* ifrågasätter också värdet av fortsatta flottförsök avseende etanol eftersom det är tveksamt om sådana drivmedel kommer att introduceras i landet. Flera remissinstanser, bl. a. *STU*, *SNV* och *Bilindustriföreningen*, understryker behovet av fortsatt internationellt samarbete om motoralkoholer.

Det fortsatta arbetet inom ramen för introduktionsplanen bör i enlighet med MAK:s förslag även fortsättningsvis vara inriktat mot motoralkoholer. Det är för övrigt samma slutsats som statens energiverk kom fram till i rapporten (1987:7) *Motoralkoholer i Sverige*. Denna inriktning vinner allmän uppslutning från remissinstanserna. Inriktningen av introduktionsplanen från år 1983 kvarstår alltså. Det är som MAK framhåller varken lämpligt eller nödvändigt att nu ta definitiv ställning till vilken motoralkohol som skall introduceras. Ett av skälen till detta är att de båda drivmedlen är tämligen likvärdiga från tekniska utgångspunkter. Det är dock som MAK anförde, naturligt att tyngdpunkten i statens FoU-satsningar ligger på etanol. Detta överensstämmer med vad som anfördes i den forskningspolitiska propositionen.

I regeringens uppdrag till *STU* anfördes att ett program för *försök med tyngre fordon* bör utarbetas parallellt med FoU rörande nya motorer och drivsystem. *STU* bör härvid dra nytta av de erfarenheter som erhållits av *SSEU*:s pågående försöksverksamhet. MAK har föreslagit en viss tidsplan för alltmer omfattande försök med tyngre fordon. Omfattningen av denna

försöksverksamhet får bedömas av ansvariga myndigheter i samråd med berörd industri, bl. a. SSEU. Ansvariga myndigheter torde senare i vår komma att redovisa ett program för fortsatta praktiska fordonsförsök till regeringen.

Av miljöskäl torde försöken främst avse fordon i tätorter, i första hand bussar. Flera kommuner har visat intresse för bussförsök med motoralkoholer.

Viss fortsatt FoU bör även omfatta *personbilar*. I uppdraget till STU ingår att mot bakgrund av MAK:s överväganden och förslag utvärdera hittillsvarande insatser rörande M100. Ansvariga myndigheter kommer senare i vår att redovisa en utvärdering av M100-programmet.

När det gäller *finansieringen* av de fordonsförsök som MAK föreslår bör erinras om att chefen för kommunikationsdepartementet i den trafikpolitiska propositionen (1987/88:50) föreslog att investeringar i lokal och regional kollektivtrafik som främjar miljö, samordning och energieffektivitet skall kunna erhålla statsbidrag från anslaget Byggnad av länstrafikanläggningar. För budgetåret 1988/89 beräknas 85 milj. kr. för detta ändamål. Bidragsgrundande kostnader föreslås därvid bl. a. vara merkostnader som uppkommer vid anskaffande av sådana fordon som i särskild mån ger en miljövänlig och energieffektiv trafik. I vissa fall bör det kunna vara möjligt att investeringar i bussar med motorer förberedda eller anpassade för alternativa drivmedel kan erhålla sådant statsbidrag. Chefen för kommunikationsdepartementet föreslår i den trafikpolitiska propositionen att 100 milj. kr. av de medel som staten får in genom den av riksdagen beslutade höjda bilaccisen avsätts för stöd till utvecklingsarbete och demonstrationsprojekt inom kollektivtrafiken m. m. Medel från detta anslag, som föreslås handhas av TFB, kommer att användas för att stödja utvecklingsarbete och demonstrationsprojekt inom kollektivtrafiken. Som anges i den trafikpolitiska propositionen skall medel i första hand användas till konkreta försök av olika slag.

Det är angeläget att den privata industrin tar ett ökat ansvar för att utveckla nya motorer som kan möta framtidens mer strikta miljökrav. Detta överensstämmer med MAK:s bedömningar om ansvaret för framtida FoU-insatser. Miljöfördelarna med alternativa drivmedel tas bäst tillvara om motorerna är speciellt utformade eller anpassade till sådana drivmedel. Utvecklandet av nya motorer och drivsystem kan vidare ge svensk industri en konkurrensfördel i framtiden.

Ett framgångsrikt arbete för att utveckla nya motorer kräver också FoU-insatser av mer grundläggande art. Det kan exempelvis gälla förbränningsforskning samt utprovning av nya motorer i laboratorieskala och i fordon samt mer långsiktig FoU inriktad på helt nya motorkoncept som ångmotorer, bränsleceller, vätgas och elbilar. Ett utvecklat samarbete sker för närvarande mellan STU och berörd industri, institut och högskolor m. fl. Detta samarbete omfattar bl. a. kolvmotorer, alternativa värmemotorer, eldrift och hybridsystem. Regeringen framhöll i uppdraget till bl. a. STU med hänvisning till MAK:s betänkande att berörda företag m. m. på längre sikt skall ta på sig ett ökat ansvar för finansieringen av utvecklingskostnaderna. Exempel på sådan gemensamt finansierad FoU inom energiområdet är Stiftelsen Värmeforsk.

Inom ramen för energiforskningen bör det finnas möjlighet att, som komplement till motoralkoholer, även bedriva FoU rörande *andra drivmedel*. Som exempel på sådana drivmedel nämnde MAK motorgas, naturgas, vätgas och syntetisk bensin. Föreskrifter rörande sådan kompletterande FoU finns bl. a. i uppdraget till STU. Inom ramen för statens energiverks uppdrag att utarbeta ett samlat gastekniskt FoU-program kommer behovet av fortsatta insatser på detta område att övervägas. Enligt uppdraget skall resultatet av arbetet redovisas till regeringen senast den 7 mars 1988.

Det är väsentligt att en flexibel strategi i olika tidsperspektiv kan läggas fast för energirelaterad FoU inom transportområdet. Olika alternativ bör kunna prövas och en utgångspunkt bör härvid vara ett visst drivmedels ekonomiska konkurrenskraft, dess miljövänlighet samt förutsättningarna för att uppnå en säker försörjning bör vägas in i en samlad bedömning. I de uppdrag som regeringen har givit till berörda myndigheter ges utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet på detta område.

I enlighet med vad flera remissinstanser anförde i sin remiss över MAK, är fortsatt internationellt samarbete nödvändigt på transportområdet. Sverige är en liten del av Europa och måste på många områden underkasta sig krav på harmonisering för att t. ex. möjliggöra transporter över gränserna.

När det gäller försörjningen med alternativa drivmedel anser MAK att FoU-arbetet främst bör inriktas på produktion av etanol ur inhemska cellulosahaltiga råvaror. Mer begränsade FoU-insatser bör vidare ske för att klargöra möjligheterna att producera metanol genom förgasning.

Flertalet remissinstanser delar eller har inga erinringar mot MAK:s förslag att FoU bör inriktas mot etanolproduktion ur cellulosa samt metanolförgasning av torv m. m. ÖCB anser att krisbehovet av etanol bäst tillgodoses genom att den inhemska produktionskapaciteten i fredstid ökas. ÖCB anser att det finns goda förutsättningar för att hela råvarubehovet för svensk etanolproduktion som motsvarar krisbehovet, kan tillgodoses genom inhemska förnyelsebara råvaror. I skogsbruket finns en råvaruresurs i form av avfall och rester från avverkning som kan användas. Enligt SSEU är ett fortsatt kraftfullt utvecklingsarbete nödvändigt för att utnyttja lignocellulosahaltig råvara för etanolproduktion. Det är enligt stiftelsen fullständigt klart att det finns goda förutsättningar att effektivisera tekniken för etanolframställning. SCPF redovisar en liknande uppfattning.

Efter det att MAK lade fram sitt betänkande, har SSEU 1 juli 1987 redovisat resultatet av sitt utredningsarbete (Fullskalig etanolproduktion, Rapport om förutsättningarna att uppföra en fullskaleanläggning för etanolproduktion baserad på främst spannmål, SSEU juni 1987). Det är fortfarande mycket osäkert om en framtida etanolfabrik kan bli konkurrenskraftig och lönsam med tanke på priset på spannmål, olja m. m. LRF och Svenska Lantmännen har nyligen inkommit till regeringen med en skrivelse om skattebefrielse för etanol eller direkta statliga bidrag för att stödja uppförandet av en etanolanläggning.

Huvudinriktningen av FoU-arbetet bör i likhet med vad som anfördes i den forskningspolitiska propositionen vara produktion av etanol ur cellulosa

sahaltiga råvaror. Det bör särskilt noteras att det finns ett aktivt intresse från industrin att delta i forsknings- och utvecklingsverksamheten på detta område. Riktlinjer för det fortsatta FoU-arbetet på detta område finns bl. a. i uppdraget till statens energiverk.

Från principiella utgångspunkter anser MAK att en ökad svensk etanolproduktion för låginblandning kan ha ett värde, men att en företagsekonomiskt lönsam produktion inte kan förutses på flera år utan statliga ingrepp. De statliga åtgärder som krävs för att åstadkomma en snar storskalig introduktion av etanol som låginblandningskomponent är enligt MAK för närvarande alltför kostsamma för att kunna motiveras. Därför avstyrker MAK ett borttagande av skatten på etanol vid låginblandning. Enligt MAK bör skatten på motoralkoholer som på sikt kan produceras av inhemska råvaror och som kan komma att utgöra realistiska alternativ som drivmedel uppgå till 50% av skatten på bensin.

Statens energiverk biträder MAK:s förslag. De investeringar som krävs för att anpassa distributionssystemet till låginblandad bensin, kommer enligt verket till stånd när det finns företagsekonomiska förutsättningar. Detta förutsätter dock enligt verket att statsmakterna är konsekvent vid framtida beskattning av motoralkoholer. *Statens naturvårdsverk* anser att frågor om standarden på låginblandad bensin bör lösas innan beslut fattas om introduktion av sådan bensin. *Kemikalieinspektionen* anser att underlaget från MAK inte medger några egentliga slutsatser om låginblandningens hälso- och miljöaspekter.

Två remissinstanser har behandlat frågan om det från principiella utgångspunkter är möjligt att ta bort skatten på inhemskt producerade motoralkoholer, men behålla den på importerade alkoholer.

Kommerskollegium avstyrker en generell skattebefrielse endast för etanol som tillverkas i Sverige av inhemska råvaror. En sådan åtgärd skulle strida mot våra handelspolitiska åtaganden. *RSV* anser liksom MAK att avsevärda komplikationer skulle uppstå från både redovisnings- och kontrollsynpunkt om skattebefrielse skulle gälla endast för inhemskt producerad etanol.

Det torde mot denna bakgrund saknas förutsättningar att ta bort skatten för motoralkoholer som produceras ur inhemska råvaror.

Riksdagen godkände våren 1987 regeringens förslag att höja bensinskatten på andra motoralkoholer än metanol och etanol till samma nivå som för normal bensin (prop. 1986/87:139, SkU 48, rskr. 311). Regeringen har nyligen föreslagit riksdagen att skatten på bensin skall höjas med 25 öre (prop. 1987/88:50).

För närvarande är skatten på etanol och metanol 80 öre per liter. Vid inblandning av dessa alkoholer i bensin tillkommer en skatt på 6 öre per liter. Nuvarande skattesatser ger etanol en viss fördel beroende på att energiinnehållet är högre än metanol. MAK:s förslag att skatten på etanol och metanol bör höjas till hälften av skatten på bensin samt att skatten bör höjas med 50% i samband med kommande bensinskattehöjningar har inte närmare motiverats.

Frågan om skatterna på bl. a. energiområdet utreds för närvarande av utredningen (Fi 1987:06) om indirekta skatter. Man bör därför inte nu

föregripa förslag av utredningen genom att ta ställning till MAK:s betänkande i denna del.

MAK konstaterar att för kilometerskattepliktiga fordon tillämpas olika kilometerskatt för olika typer av fordon. För bussar är kilometerskattesatserna låga, vilket innebär att beskattningen för körd vägsträcka kan bli lägre för en dieseldriven kilometerskattepliktig buss än för en etanolbuss. Enligt MAK:s uppfattning är denna omständighet otillfredsställande och rimmar dåligt med gällande riktlinjer för energipolitiken. MAK föreslår därför att den angivna effekten av skattebestämmelserna undanröjs. Detta bör ske genom att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i varje särskilt fall medger skatterestitution, helt eller delvis, vid drift av tunga fordon med motoralkoholer.

RSV erinrar om att fordonsskatten är lägre för bussar som drivs med enbart etanol, och således inte är kilometerskattepliktiga, än för dieseldrivna bussar. Sammantaget är vägtrafikskatten för den etanoldrivna bussen i MAK:s exempel lägre än för motsvarande dieseldrivna buss. Enligt RSV måste vid en kostnadsjämförelse hänsyn tas till skillnaden i fordonsskatt varför det inte finns något behov av att införa något restitutionsförfarande. *Statskontoret* föreslår att kilometerskatten slopas och ersätts av en motsvarande höjning av brännoljeskatten. Om omfattande försök genomförs med etanolbränsle eller ett bränsle bestående av både etanol och metanol i tunga dieselfordon kommer enligt *SSEU* nuvarande skattesystem att leda till en besvärande byråkratisk rutin med dispenser och omräkningar. *SSEU* föreslår att beskattningen för alkoholer som används som permanent bränsle i motorer som arbetar enligt dieselpolykelen förändras.

De höjningar av kilometerskatten som föreslagits i den trafikpolitiska propositionen och skälen för dessa har betydelse i detta sammanhang. Det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar att fatta dessa beslut från fall till fall.

Uppföljning av introduktionsplanen

MAK föreslog att statens energiverk bör leda genomförandet av planen för introduktion av alternativa drivmedel. Det är väsentligt att arbetet drivs med kraft och utan större förseningar. *MAK* föreslog att regeringen uppdrar åt statens energiverk och *STU* att årligen redogöra för vilka insatser som har gjorts inom ramen för planen. Särskilt bör anges på vilket sätt miljö- och beredskapsfrågorna beaktats. Senast år 1989 bör enligt *MAK* en ingående utvärdering ske av arbetet.

Inga remissinstanser har närmare kommenterat denna fråga.

Regeringens uppdrag till berörda myndigheter att bedriva energirelaterad FoU inom transportsektorn är i detta sammanhang betydelsefullt. Det ankommer på regeringen att meddela föreskrifter i denna fråga bl. a. med underlag från berörda myndigheter.

2.2 En samlad strategi för introduktion av alternativa drivmedel m. m.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.10

Redovisningen i det föregående kan sammanfattas i följande *strategi för oljeersättning och miljöförbättringar inom transportsektorn*.

1. En samlad bedömning bör göras vid överväganden om introduktion av alternativa drivmedel, nya motorer m.m. Miljöfrågorna bör ha en central roll vid sidan av energifrågorna samtidigt som industri-, beredskaps- och livsmedelspolitiska bedömningar vägs in.

2. Huvudinriktningen bör även i fortsättningen vara att skapa tekniska och ekonomiska förutsättningar att introducera motoralkoholer som alternativ till oljebaserade drivmedel. En tyngdpunktsförskjutning föreslås ske mot tyngre dieselfordon, men med viss fortsatt utveckling för personbilar.

3. Ett intensifierat samarbete på FoU-området bör bedrivas mellan statliga organ (främst STU) och berörd industri för att utveckla nya motorer och drivsystem.

4. Av miljö- och energiskäl är det angeläget att en successiv introduktion av alternativa drivmedel kan ske i begränsade fordonsflottor, i första hand bussar i tätorter. Med hänsyn till miljömålen bör en samtidig utveckling och anpassning av motorer ske.

5. FoU-insatserna förutsätts finansieras genom energiforskningsprogrammet. TFB har fått resurser av riksdagen bl. a. för försöksverksamhet med miljövänlig teknik inom kollektivtrafiken. Industrin och andra intressenter som kommuner och kollektivtrafikbolag förutsätts också medverka vid finansieringen.

6. Det internationella samarbetet bör intensifieras.

7. Huvudinriktningen av FoU-arbetet är produktion av etanol ur cellulosa och förgasning av torv m.m. för metanolproduktion. Verksamheten förutsätts bli finansierad inom ramen för energiforskningsprogrammet.

8. Statens energiverk bör ha huvudansvaret för introduktionsplanen. Inom ramen för denna plan ankommer det på STU att stödja FoU om motorer m.m., och på TFB att stödja fullskaleförsök samt energirelaterad transportsystemforskning. Redovisning av arbetet till regeringen bör ske med jämna mellanrum. Regeringens uppdrag till berörda myndigheter ligger härvid fast.

	sid.
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)	5
Förslag till lag om ändring i brottsbalken	17
Förslag till lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982: 1080)	18
Förslag till lag om ändring i lagen (1976: 1054) om svavelhaltigt bränsle	20
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 februari 1988	21
1. Inledning	21
2. Miljöpolitikens inriktning	27
2.1 Utgångspunkter	27
2.2 Tillståndet i miljön	32
2.3 Miljöarbetet	35
2.4 Organisationsfrågor m. m.	38
2.5 Det internationella miljösamarbetet	39
2.6 Ett ökat miljömedvetande	41
2.7 Kostnader och effekter av redovisade åtgärder m. m.	42
3. Naturresurser och naturvård	45
3.1 Inledning	46
3.1.1 Utgångspunkter	46
3.1.2 Inriktningen av naturvårdspolitiken	48
3.2 De arcella näringarna och deras påverkan på naturmiljön ..	52
3.3 Naturvård	57
3.3.1 Skydd och vård av naturtyper	57
3.3.2 Skydd och vård av hotade arter	64
3.3.3 Friluftsliv	68
3.4 Utvidgning av vissa nationalparker, m. m.	70
3.4.1 Nationalparkerna Ängsjö, Blå Jungfrun och Gotska Sandön	71
3.4.2 Sänfjällets nationalpark	73
3.4.3 Stora Sjöfallets nationalpark	75
3.5 Översyn av naturvårdsförvaltningen	76
3.5.1 Inledning	76
3.5.2 Den centrala och regionala administrationen	77
3.5.3 Ekonomisk planering m. m.	79
3.5.4 Kommunernas ansvar	79
3.5.5 Skötselplanefrågor	80
3.5.6 Översyn av naturvårdsobjekt m. m.	81
3.5.7 Nya finansieringskällor	82
3.5.8 Beredskapsarbeten och övriga frågor	83
3.6 Lagstiftning och organisation	84
4. Luftföroreningar och försurning	88
4.1 Mina utgångspunkter	89
4.2 Utsläpp och nedfall av luftföroreningar	89
4.3 Hälso- och miljöeffekter	98
4.4 Strategi för renare luft	103
4.5 Särskilda föreskrifter för miljöskyddsområde	112
4.6 Skärpta avgaskrav för fordon	114
4.7 Kväveoxider från förbränningsanläggningar	126
4.8 Ytterligare åtgärder mot svavelutsläppen	130
4.9 Åtgärder mot kolväteutsläppen	132
4.10 Kalkning av sjöar och vattendrag	134
4.11 Forskning, utveckling och information	136
4.12 Uppföljning	141

5.	Havsföroreningar	143
5.1	Föroreningssituationen	143
5.2	Internationellt arbete	145
5.3	Huvudpunkterna i aktionsplanen mot havsföroreningar	148
5.4	Stabila organiska ämnen	149
5.4.1	Bakgrund	149
5.4.2	Åtgärder för att minska utsläppen av stabila organiska ämnen	151
5.5	Närsalter	156
5.5.1	Bakgrund	156
5.5.2	Åtgärder för att minska utsläppen av närsalter från jordbruket	159
5.5.3	Åtgärder för att minska utsläppen av närsalter från kommunala reningsverk och industrier	161
5.6	Metaller	164
5.6.1	Bakgrund	164
5.6.2	Åtgärder för att minska utsläppen av metaller	165
5.7	Olja	166
5.8	Forskning och utvecklingsarbete samt övervakning och utvärdering	168
5.9	Uppföljning av åtgärdsprogrammet	171
6.	Skydd för ozonskiktet	173
6.1	Miljöproblemet	173
6.2	Allmän beskrivning av användningsområden och utsläpp	175
6.2.1	Berörda ämnen	175
6.2.2	Produktion och användning m. m.	176
6.2.3	Alternativa substanser	177
6.3	Det internationella arbetet och Montrealprotokollet	178
6.3.1	Montrealprotokollets huvudsakliga innehåll m. m.	179
6.3.2	Godkännande av Montrealprotokollet	181
6.4	Styrmedel och regleringar	182
6.4.1	Allmänna utgångspunkter vid val av styrmedel	182
6.4.2	Förslagen från statens naturvårdsverk och näringslivet	183
6.4.3	Genomförandet av ett samlat åtgärdsprogram	184
6.5	Avvecklingsplan	188
6.5.1	Avvecklingsplanen i stort	188
6.5.2	Sterilisering	190
6.5.3	Sprayförpackningar	190
6.5.4	Förpackningsmaterial	191
6.5.5	Rengöring m. m. inom verkstadsindustrin	191
6.5.6	Kemtvättar	191
6.5.7	Mjuk skumplast	192
6.5.8	Hård skumplast, extruderad polystyren (XPS)	192
6.5.9	Hård skumplast, polyuretan	193
6.5.10	Arbetsmedier i kylanläggningar, värmepumpar m. m.	194
6.5.11	Haloner	194
6.6	Kostnader och resursbehov	195
7.	Miljöskador, m. m.	197
7.1	Utgångspunkter	197
7.2	Ersättning till skadelidande	200
7.3	Finansiering av ersättning för miljöskada	208
7.4	Återställning m. m.	212
7.4.1	Bakgrund	212

7.4.2	Vissa frågor angående ansvaret för återställningsåtgärder	214
7.4.3	Återställning när ansvar inte kan utkrävas enligt ML	218
8.	Vissa övriga miljöfrågor	221
8.1	Kemikalier	221
8.2	Avfall	225
8.3	Radon i bostäder	227
8.4	Regionala miljöfrågor	231
8.5	Ändrade regler för installation och användning av värmepumpar	237
9.	Internationellt miljösamarbete	240
9.1	Det internationella miljösamarbetets omfattning och utveckling	240
9.2	Uppföljning av Brundtlandkommissionens rapport	242
9.3	Europeiskt miljösamarbete	245
9.4	Nordiskt miljösamarbete	246
9.5	Bilateralt miljösamarbete	247
9.6	Ett internationellt miljöteknikinstitut	248
10.	Miljöskyddets regelsystem och organisation	250
10.1	Utvecklat miljöskydd	251
10.2	Företagens egenkontroll m. m.	255
10.3	Fördelningen av myndigheternas uppgifter	258
10.4	Instansordningen i miljöskyddsärenden m. m.	263
10.5	Villkoren i tillståndsbeslut m. m.	268
10.6	Påföljden för miljöbrottslighet m. m.	272
10.7	Miljömedvetande och miljöhänsyn	276
10.8	Kunskapsförsörjning	278
10.9	Särskilda frågor	282
10.10	Resurser	284
10.11	Avgifter för tillståndsprovning och tillsyn enligt ML	286
10.12	Genomförande	288
11.	Ekonomiska styrmedel	289
12.	Upprättade lagförslag	301
13.	Specialmotivering	302
14.	Hemställan	314
15.	Anslagsfrågor för budgetåret 1988/89	315
16.	Beslut	323
Bilaga 1	De remitterade lagförslagen	324
Bilaga 2	Lagrådets yttrande över lagrådsremissen	339
Bilaga 4.10	Lägesredovisning beträffande introduktionsplanen för alternativa drivmedel	342

(Övriga bilagor finns i särskild bilagedel)

Naturresurser och naturvård

- 3.1 Sammanfattning av betänkandet Våra naturvårdsobjekt. Förvaltning, skötsel, ekonomi (Ds Jo 1986:4) 4
- 3.2 Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över naturvårdsförvaltningskommitténs betänkande Våra naturvårdsobjekt. Förvaltning, skötsel, ekonomi (Ds Jo 1986:4) 9

Luftföroreningar och försurning

- 4.1 Sammanfattning av statens naturvårdsverks rapport 3283 Lastbilar, bussar och renare luft
Kapitel 8 Sammanfattning, slutsatser och förslag 10
- 4.2 Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över statens naturvårdsverks rapport 3283 Lastbilar, bussar och renare luft 35
- 4.3 Statens naturvårdsverks och statens energiverks rapport 3312 resp. 1987:3 Mindre kväveoxider från förbränning
Kapitel 11 Slutsatser och förslag till handlingsprogram 39
- 4.4 Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över statens naturvårdsverks och statens energiverks rapport 3312 resp. 1987:3 Mindre kväveoxider från förbränning 50
- 4.5 Statens naturvårdsverks rapport 3379 Aktionsplan 87 mot luftföroreningar och försurning
Kapitel 19 Sammanfattande bedömning av effekter och kostnader till följd av förslagen 59
- 4.6 Förteckning av remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över statens naturvårdsverks rapport 3379 Aktionsplan 87 mot luftföroreningar och försurning 62
- 4.7 Statens naturvårdsverks och statens energiverks skrivelse den 24 november 1987 med förslag till nya svavelkrav vid förbränning
Kapitel 9 Sammanfattande slutsatser och förslag 72
- 4.8 Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över skrivelse den 24 november 1987 från statens energiverk och statens naturvårdsverk med förslag till nya svavelkrav vid förbränning 79
- 4.9 Remissynpunkter på motoralkoholkommitténs betänkande (SOU 1986:51) Alkoholer som motorbränsle m. m. 81

Åtgärder mot havsföroreningar

- 5.1 Sammanfattning av statens naturvårdsverks rapport Aktionsplan mot havsföroreningar 107
- 5.2 Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över statens naturvårdsverks rapport Aktionsplan mot havsföroreningar 125

Skydd för ozonskiktet

6.1 Sammanfattning av statens naturvårdsverks rapport 3353 CFC/Freon – Förslag till åtgärder till skydd för ozonskiktet	146
6.2 Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över statens naturvårdsverks rapport 3353 CFC/Freon – Förslag till åtgärder till skydd för ozonskiktet	153
6.3 Industrins program för begränsning av CFC-utsläpp	229
6.4 Remissammanställning – industrins program för begränsning av CFC-utsläpp	232
6.5 Promemoria 1987–12–22 Industriförbundets avvecklingsprogram för CFC-användning och yttrande 1988–02–12 av Dow Chemical AB om möjligheter och planer för avveckling och användning av ozonskiktsnedbrytande CFC vid tillverkning av XPS	238
6.6 Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer- Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet	246

Miljöskador

7.1 Sammanfattning av betänkandet (SOU 1987:15) Miljöskadefond .	262
7.2 Lagförslag i betänkandet (SOU 1987:15) Miljöskadefond	266
7.3 Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1987:15) Miljöskadefond	271
7.4 Sammanfattning av betänkandet (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II angående återställning och sanering	318
7.5 Lagförslag angående återställningsåtgärder i betänkandet (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II	319
7.6 Sammanställning av remissyttranden över miljöskyddsutredningens slutbetänkande (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II vad gäller frågan om återställning	320

Internationellt miljösamarbete

9.1 Förteckning över viktigare styrelser, förhandlings-, arbets- och expertgrupper i vilka Sverige deltar inom det internationella miljösamarbetet	336
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Miljöskyddets regelsystem och organisation

10.1 Sammanfattning av betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljö	340
10.2 Lagförslag i betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljö	355
10.3 Sammanställning av remissyttranden över betänkandet av utredningen om miljövärdens organisation (SOU 1987:32) För en bättre miljö	376
10.4 Lagförslag i jordbruksdepartementets promemoria (Ds Jo 1985:3) Ändrad instansordning i miljöskyddsärenden	487

10.5 Sammanställning av remissyttranden över jordbruksdepartementets promemoria (Ds Jo 1985:3) Ändrad instansordning i miljöskyddsärenden 489

Sammanfattning av betänkandet Våra naturvårdsobjekt. Förvaltning, skötsel, ekonomi (Ds Jo 1986:4)

Naturvårdsförvaltningskommittén har haft till uppgift att lämna förslag till administration och ansvarsfördelning beträffande förvaltningen av landets naturvårdsobjekt, dvs. nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, naturminnen och djurskyddsområden.

Kommittén har vidare bl. a. haft i uppdrag att diskutera olika prioriteringar och redovisa förutsättningarna för att engagera kommuner och ideella organisationer i naturvårdsförvaltningen.

Under utredningsarbetet har kommittén också uppmärksammat problemen kring bevarandet av odlingslandskapet. Vissa principförslag läggs fram i denna fråga.

Nuläge

I Sverige finns i dag 20 nationalparker, drygt 1200 naturreservat, ett 50-tal naturvårdsområden, drygt 600 djurskyddsområden och 1300 naturminnen, dvs. mer än 3000 naturvårdsobjekt med en sammanlagd areal av ca 2,3 milj. ha.

I samband med att sådana naturvårdsobjekt avsätts meddelas också föreskrifter om vård och förvaltning av objekten.

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för naturvårdsförvaltningen medan länsstyrelsen ansvarar för naturvårdsförvaltningen inom länet. För varje naturvårdsobjekt skall dessutom utses en lokal naturvårdsförvaltare. För naturvårdsobjekt som ägs av kommun eller stiftelse skall kommunen eller stiftelsen normalt utses. För övriga objekt bör i första hand skogs- värdsstyrelsen eller domänverket utses som naturvårdsförvaltare.

Utgångspunkter för översynen

Arealen och antalet naturvårdsobjekt har ökat kraftigt sedan 1960-talet. Däremot har vårdanslaget inte ökat i den takt som behövs för vården av objekten. Disponibla medel för vård av objekten per areal eller per objekt har minskat kontinuerligt. Klyftan mellan vårdbehov och vårdanslag har blivit större och större.

Hittills har klyftan till en del kunnat fyllas upp med beredskapsmedel. På senare år har dock skett en kraftig minskning av medlen till beredskapsarbeten för naturvård, vilket kommer att få stora negativa följder för skötseln av objekten.

Trots att arbetet med att avsätta naturvårdsobjekt pågått under lång tid har hittills endast ca 20 % av landets riksobjekt för vetenskaplig naturvård och friluftsliv blivit säkerställda på ett tillfredsställande sätt. Ännu återstår

således stora områden som behöver säkerställas. Detta kommer att ställa ytterligare krav på vårdanslaget.

Översynen bör enligt direktiven ha som utgångspunkt att tillgängliga resurser skall användas på effektivaste sätt. Kommittén har från denna utgångspunkt gått igenom möjligheterna till besparingar och rationellare metoder i naturvårdsförvaltningen. De förslag som läggs fram syftar sålunda till en effektivare vård med oförändrade resurser. Om naturvårdsobjektens naturvärden skall bibehållas i framtiden bör dock vårdanslaget förstärkas avsevärt. För att kunna sköta naturvårdsobjekten tillfredsställande borde vårdanslaget enligt naturvårdsverkets beräkningar behöva vara minst 60 milj. kr per år. Med hänsyn till direktiven föreslår kommittén emellertid ingen ökning av anslaget.

Principiella utgångspunkter för att åstadkomma en effektivisering av naturvårdsförvaltningen har i kommitténs arbete varit

- ett vidgat engagemang i vårdarbete,
- ett decentraliserat ansvar – ekonomiskt och organisatoriskt,
- att skapa förutsättningar för viss konkurrens i skötselarbetet,
- säkerställande och vårdbehov bedöms samtidigt,
- att finna nya finansieringskällor.

Förslag

Organisation m. m.

- Länsstyrelsen får ett utvidgat och mer preciserat ansvar för naturvårdsförvaltningen. Länsstyrelsen skall utse den som med hänsyn till kompetens och från naturvårdssynpunkt samt av ekonomiska skäl bedöms mest lämplig som naturvårdsförvaltare. Länsstyrelsen kan också välja att själv ta hela ansvaret för förvaltningen av ett objekt, men bör då inte bygga upp en egen organisation för det praktiska arbetet. Detta bör i stället utföras av entreprenör.

Den särställning som skogsvårdsstyrelserna och domänverket haft tas bort. Förslaget ger möjlighet för andra myndigheter, företag och organisationer att konkurrera om att förvalta och ansvara för den praktiska skötseln av objekt.

- Kommunerna och landstingen bör få ett vidgat ansvar för förvaltningen av naturvårdsobjekt, särskilt sådana som är av lokalt och regionalt intresse liksom objekt som i första hand är av intresse för friluftslivet. Kommunerna bör också ta ett ökat ansvar för renhållningen inom naturvårdsobjekten. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör regleras i naturvårdsförordningen.
- Ytterligare kommunala och landstingskommunala stiftelser bör bildas för naturvård och friluftsliv. Stiftelserna bör också svara för vård och förvaltning av de naturvårdsobjekt stiftelserna äger. Stiftelserna bör också kunna förvalta annan naturvårdsmark än den egna.
- Ideella organisationer för bl. a. naturskydd, hembygdsvård, friluftsliv och turism utgör en resurs för insatser vid vård och förvaltning av naturvårdsobjekt som bör tas tillvara i större utsträckning än för närva-

rande. Även markägare bör anlitas i större utsträckning för praktiskt vårdarbete inom naturvårdsobjekten.

- Skötselplaner för naturvårdsobjekt bör bli obligatoriska. Planerna skall fastställas i samband med besluten om naturreservat och naturvårdsområden.

Arbetet med skötselplaner för befintliga objekt intensifieras. Alla naturreservat och naturvårdsområden bör ha fastställda skötselplaner senast 1989.

Skötselplanerna bör redovisa flera tänkbara ambitionsnivåer, varav en miniminivå.

- Naturvårdsverket bör fördela vårdanslaget länsvis. Bidrag från vårdanslaget till kommuner och stiftelser bör prövas av länsstyrelsen.
- Samarbetet mellan länsstyrelsen och tull- och polismyndigheterna beträffande tillsynen av naturvårdsobjekten bör intensifieras och ett rapporteringssystem utvecklas för informationsutbyte.
- Användningen av maskiner och redskap bör öka i naturvårdsförvaltningen. Ett utvecklingsprojekt bör sättas igång av naturvårdsverket i samarbete med STU för att få fram slätteraggregat som kan användas i svårarbetad terräng.

Nya finansieringskällor

- Med hänsyn till de krympande resurserna för naturvårdsförvaltningen bör nya finansieringskällor sökas, som inte grundar sig på skattemedel. Sponsring av såväl förvärv som skötsel av naturvårdsobjekt kan vara ett sätt för finansiering, uttag av avgifter för service inom eller i anslutning till objekten ett annat. Även om sponsring endast kan ge marginella ekonomiska tillskott till naturvårdsförvaltningen är den värd att prövas. Något beroendeförhållande mellan sponsor och mottagare av medel får inte uppstå.

Budgetfrågor m. m.

- En omfördelning bör göras av budgetmedel för sysselsättningskapande åtgärder till anslaget för vård av naturreservat. För att effektivisera användningen av beredskapsmedel för naturvård bör dessutom länsarbetsnämnderna komma överens med länsstyrelserna om en rullande treårsplan för nivån på beredskapsarbetena för naturvård.
För att underlätta länsarbetsnämndernas arbete bör inrättas en beredningsgrupp för fördelningen av beredskapsmedel för naturvård, fornvård och skogsvård.
- Kostnaderna för att upprätta skötselplaner liksom för vissa grundläggande istandsättningsarbeten i nybildade naturvårdsobjekt bör belasta anslaget Mark för naturvård i stället för vårdanslaget.
- Naturvårdsverket bör i samråd med riksrevisionsverket se över rutiner för hanteringen av vårdanslaget med syfte att minska detaljstyrningen och i stället eftersträva målstyrning i så hög grad som möjligt.
- Ett system med flerårsbudgetering bör införas för vårdanslaget.

- Naturvårdsverket bör få besluta om försäljning av fast egendom om inte värdet överstiger 1 milj. kr. (nu är gränsen 100 000 kr).

Prioriteringar

- En översyn bör ske av alla naturvårdsobjekt med syfte att naturvårdsförordnanden som inte längre är motiverade kan upphävas.
- De statliga insatserna för vård av naturvårdsobjekt koncentreras till områden av riksintresse för vetenskaplig naturvård och friluftsliv. Insatser för att bevara omistliga naturvärden prioriteras högst.
- Beredskapsarbeten för naturvård bör koncentreras till avsatta naturvårdsobjekt eller objekt av motsvarande kvalitet.

Natur- och kulturvårdsåtgärder i odlingslandskapet

Kommittén har funnit det mycket angeläget att åtgärder vidtas för att behålla och i vissa fall återskapa den från naturvårdssynpunkt värdefulla variationen i det öppna odlingslandskapet. Kommittén föreslår därför att betydande medel - vad gäller statliga medel i storleksordningen 50 milj. kr/år - ställs till förfogande för arbetet med naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet. Därtill kommer insatser från kommuner och markägare.

Arbetet bör ske i samverkan mellan stat, kommun och markägare/brukare. Länsstyrelsen bör ha en samordnande roll när det gäller de statliga insatserna. Kommunerna bör vara huvudmän för verksamheten och träffa avtal med markägare/brukare. Dessa utför det praktiska arbetet. De statliga insatserna för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet bör finansieras genom höjning av miljöavgifterna på gödselmedel och bekämpningsmedel.

Författningsförslag

Förslag till

Förordning om ändring i naturvårdsförordningen (1976:484)

Regeringen föreskriver att 3 och 9⁰⁰ i naturvårdsförordningen (1976:484) skall ha nedan angiven lydelse. Nuvarande lydelse.

3 §

För naturvårdsobjekt skall naturvårdsförvaltare utses enligt denna förordning. För naturvårdsobjekt på mark som tillhör kommun eller kommunal stiftelse bör kommunen eller stiftelsen utses, om ej särskilda skäl är däremot. För övriga naturvårdsobjekt bör i första hand domänverket eller skogsvårdsstyrelsen utses.

För naturvårdsobjekt skall naturvårdsförvaltare utses enligt denna förordning. För naturvårdsobjekt på mark som tillhör kommun eller kommun-/landstingsägd stiftelse bör kommunen eller stiftelsen utses, om ej särskilda skäl är däremot.

Vid valet av förvaltare skall behovet av samordning av naturvårdsförvaltningen av olika objekt inom ett område beaktas.

Vid valet av förvaltare skall utöver kompetens och kostnader även behovet av samordning av naturvårdsförvaltningen av olika objekt inom ett område beaktas.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 3.1

9 §

Länsstyrelsen meddelar föreskrifter rörande naturvårdsförvaltningen av naturreservat genom att fastställa skötselplan. Naturvårdsförvaltare för naturreservat utses av länsstyrelsen.

Beslut enligt första stycket meddelas efter samråd med statens naturvårdsverk.

Länsstyrelsen meddelar föreskrifter rörande naturvårdsförvaltningen av naturreservat genom att fastställa skötselplan. Skötselplanen skall fastställas i samband med att länsstyrelsen fattar beslut om bildande av naturreservat. Naturvårdsförvaltare för naturreservat utses av länsstyrelsen. Förhållandet mellan länsstyrelsen och naturvårdsförvaltare regleras genom avtal.

Beslut enligt första stycket meddelas efter samråd med statens naturvårdsverk. Naturvårdsverket får medge undantag från kravet på skötselplan om särskilda skäl föreligger.

Markägare, naturvårdsverket och naturvårdsförvaltaren skall snarast möjligt underrättas om beslut som avses i första stycket.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över naturvårdsförvaltningskommitténs betänkande Våra naturvårdsobjekt. Förvaltning, skötsel, ekonomi (DsJo 1986:4)

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av rikspolisstyrelsen, generaltullstyrelsen, riksantikvarieämbetet, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, domänverket, statskontoret, riksrevisionsverket, Sveriges lantbruksuniversitet, samtliga länsstyrelser, Riksförbundet för hembygdsvård, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska turistföreningen, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen, Friluftsförbundet, Trädgårdsnäringens riksförbund, Sveriges jordägareförbund och Nordiska förbundet för kulturlandskap.

Vidare har lantbruksstyrelsen bifogat yttranden från lantbruksnämnderna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Blekinge, Kristianstads, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län.

Skogsstyrelsen har bifogat yttranden från skogsvårdsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinges, Kristianstads, Värmlands, Örebro, Gävleborgs och Västerbottens län.

Flera länsstyrelser har bifogat yttranden av kommuner, länsorgan m. m.

Landsorganisationen i Sverige har bifogat yttrande från Svenska Skogsarbetareförbundet.

Sammanfattning av statens naturvårdsverks rapport 3283 Lastbilar, bussar och renare luft

8 Sammanfattning, slutsatser och förslag

Ur hälso- och miljösynpunkt är det för lastbilar och bussar framförallt fråga om att minska utsläppen av kväveoxider, partiklar och specifika kolväten. Utsläppen kan minskas avsevärt med befintlig teknik för lätta lastbilar och i betydande utsträckning med teknik som väntas finnas i produktion sent på 1980-talet eller i början av 1990-talet för tunga fordon. Den samlade bedömningen leder enligt naturvårdsverkets slutsats till att bästa tillgängliga teknik enligt USA-kraven bör införas i Sverige.

8.1 Miljömässiga behov.

En fungerande transportapparat är en förutsättning för att samhället skall fungera. Den ekonomiska tillväxten och förändringar i mönstren för boende, sysselsättning, serviceutbud och olika fritidsverksamheter har medfört att person- och godstransporterna ökat kraftigt sedan 1945. Bilarna har svarat för nästan hela ökningen. Persontransporterna har sedan andra världskriget ökat med nästan fyra gånger och godstransporterna med ca tre gånger. Bilismens nackdelar drabbar i första hand tätorterna genom bilköer, buller, luftföroreningar, trafikolyckor m. m., men förorsakar dessutom storskalig miljöpåverkan, bl. a. genom utsläpp av luftföroreningar.

Det har konstaterats att lastbilar och bussar står för betydande utsläpp av kväveoxider och partiklar. De dieseldrivna lastbilarna och bussarna står idag för den övervägande delen av partikelutsläppen från bilarna. Lastbilar och bussar står i dag för ca en tredjedel av bilarnas utsläpp av kväveoxider. I närmiljön kan utsläpp av specifika, hälsovådliga kolväten från lastbilar och bussar vara betydande.

Biltrafiken utgör den största källan till luftföroreningar i de flesta tätorter. När det gäller koloxid, kväveoxider och kolväten svarar motorfordonen för större utsläpp än alla andra källor i Sverige tillsammans. Utsläpp av koloxid och kolväten är dock i första hand ett problem förknippat med bensenmotordrivna bilar, framför allt personbilar.

Effekterna på människan är bl. a. att infektionsbenägenheten ökar liksom risken för hjärt-, lung-, nerv- och cancerskador. Ett ämne kan vara orsak till att besvärreaktioner uppkommer, men i tätortsmiljön finns det flera föroreningar som samverkar (s. k. synergistisk effekt). Barn och gravida kvinnor är särskilt utsatta. Andra som är bland de första som drabbas är äldre människor samt personer med hjärt- och kärlsjukdomar samt de som har nedsatt lungkapacitet. Bilavgaserna är unika genom att de sprids direkt i marknivå bland oskyddade människor. Avgaserna kan också orsaka att hela stadskärnor beläggs av "smog".

Luftföroreningar från bilavgaser kan medföra effekter som sträcker sig från lindriga obehag till allvarliga sjukdomar, t. ex. lungcancer. Orsaks-sammanhången är dock fortfarande i många fall osäkra.

Oxidanter som bildas genom reaktioner mellan ämnen i bilavgaserna under inverkan av solljus kan medföra skador på växtligheten som bl. a. orsakar sämre tillväxttakt. Kväveoxiderna bidrar jämte svaveloxiderna till att mark och vatten försuras. Det har i försurade miljöer uppmärksamats att växtligheten uppvisar en ökande grad av stressymtom. På sina håll är en stor del av skogsbeståndet skadat av luftföroreningar.

Genom riksdagens beslut att införa skärpta avgaskrav för personbilar kommer utsläppen av avgaser från biltrafiken att minska i framtiden. Detta gäller framför allt koloxid och kolväten. En del av den miljöeffekten motverkas dock av en förväntad trafikökning. Beträffande utsläpp av kväveoxider och partiklar begränsas minskningen från personbilarna av en ökning av utsläppen från lastbilar och bussar. Om inga avgaskrav införs på lastbilar och bussar kommer kväveoxidutsläppen uppskattningsvis att 1995 ha minskat med drygt 20 % jämfört med situationen 1985. Detta är effekten av att avgaskrav införs på personbilar i slutet av 1980-talet. De kommer att på sin höjd medföra omkring 30 % lägre kväveoxidutsläpp, omkring år 2000 jämfört med 1985. Men utsläppen kommer därefter att öka.

Hittills har inga avgaskrav införts för att reducera utsläppen av bl. a. kväveoxider från övriga rörliga källor, andra än personbilar. Bland dessa återfinns förutom vägtrafiken arbetsredskap, trafik- och jordbrukstraktorer, båt- och järnvägstrafik. Hittills har den uppräknade gruppen ansetts stå för ca 42 tusen ton kväveoxider per år. Till detta bör läggas flygtrafikens utsläpp över landet, f. n. preliminärt uppskattade till ca 15 tusen ton per år. Räknat relativt för hela samfärdssektorns utsläpp resulterar därför avgaskraven för personbilarna i en mindre utsläppsminskning av kväveoxider, högst drygt 20 %.

Partikelutsläppen från bilarna utgör en mindre del av de totala utsläppen av de partiklar, stoft och sot som släpps ut från olika källor. Dock sker utsläppen av partiklar från bilarna speciellt ogynnsamt ur exponeringssynpunkt. Av bilarnas utsläpp kommer merparten från de dieseldrivna tunga fordonen. Genom de införda kraven på personbilar kommer vägtrafikens partikelutsläpp år 2010 att till ca 85 % härröra från tunga dieseldrivna lastbilar och bussar om inga krav införs för dessa. De sammanlagda partikelutsläppen från vägtrafiken beräknas dock ha minskat med ca 10 % år 2010.

Riksdagen har i Program mot *luftföroreningar* och *försurning 1985* lagt grunderna till ett handlingsprogram för att minska utsläppen av bl. a. luftföroreningar. Regeringen satte som målsättning för programmet att utsläppen skall minskas med 65 % med avseende på svavelutsläpp och 30 % med avseende på kväveoxider. Denna reduktion skall ske utgående från 1980 t. o. m. 1993 respektive 1995. Förutsättningarna för att åstadkomma den 30 %-iga minskningen av kväveoxider var bl. a. skärpta avgaskrav för personbilar, med införande i Sverige från 1987 års modell, och nuvarande avgaskrav för tunga dieselfordon gällande i USA, med införande från 1988 års modell. Man räknade med att dessa åtgärder skulle nedbringa utsläppen från vägtrafiken 1995 med ca 25 % jämfört med 1980.

Hittills har krav införts för personbilar. De kommer att gälla för nya bilar fr. o. m. 1989 års modell. Kraven gäller frivilligt innan dess. Som bekant har inga krav ännu införts för lastbilar och bussar. För att regeringens målsättning skall uppfyllas måste vägtrafikens utsläpp därför minskas ytterligare fram till 1995.

Införande av generella avgaskrav ger effekt först på lång sikt, vartefter bilparken byts ut mot avgasrenade bilar. För att rätta till dagens situation krävs därför ett snabbt införande av skärpta krav.

Om inte den uppsatta målsättningen uppnås 1995 kan nackdelarna eventuellt uppvägas av en större minskning av utsläppen, som infaller först senare. Mer långtgående krav måste ändå införas under 1990-talet för att råda bot på dagens hälso- och miljöproblem.

Det är svårt att sätta ett mått på den belastning av föroreningar som miljön och hälsan tål. Det synes dock klart att det ur miljö- och hälsosynpunkt är påkallat att ytterligare minska bl. a. kväveoxidutsläppen. För närvarande anses åtminstone en halvering av kväveoxidutsläppen vara påkallad.

Luftföroreningar är ett regionalt problem. Av de kväveoxider som belastar Sverige kommer merparten in över landets gränser. För att åstadkomma nödvändiga minskningar av nedfallet av bl. a. kväveföreningar är det viktigt att utsläppen kan minskas även i övriga länder i Norra Europa, annars krävs att mycket drastiska åtgärder genomförs i Sverige.

Efter åtgärderna på personbilssidan kan konstateras att en 30 %-ig sänkning av vägtrafikens utsläpp av kväveoxider år 1995, jämfört med situationen 1980, kräver att utsläppen minskas med ytterligare 18–22 tusen ton. Om samma reduktion skall nås år 2000 krävs att utsläppen minskas med ytterligare ca 7 tusen ton. Detta motsvaras av en minskning av lastbilarnas och bussarnas utsläpp, jämfört med utan krav år 1995, med ca 18–22 respektive med ca 3 tusen ton.

För en 50 %-ig sänkning av utsläppen av kväveoxider krävs att de årliga utsläppen ytterligare minskas med ca 34 tusen ton till år 2000 eller med 33–40 tusen ton till år 2005. För lastbilar och bussar betyder det, jämfört med utan krav år 1995, att utsläppen måste minskas med ca 33 tusen ton år 2000 och ca 29–31 tusen ton år 2005.

Slutsatser

Ur hälso- och miljösynpunkt är det påkallat att begränsa utsläppen av luftföroreningar från biltrafiken. Införande av avgaskrav för personbilar fr. o. m. 1989 års modell är ett steg mot minskade utsläpp. Utsläppen bör dock minskas ytterligare. Detta gäller framför allt partiklar, vissa specifika kolväten och kväveoxider. De fordon som bidrar med mest kväveoxider näst efter personbilarna är de tunga lastbilarna och bussarna. Utsläppen från dessa bör begränsas.

Med tanke på att avgaskraven ger en effekt som är utdragen över tiden är det viktigt att generella avgaskrav införs så snabbt som möjligt. Utsläppen kommer annars att börja öka igen sedan effekten av avgaskraven på personbilar slagit igenom.

För att uppnå målet med 30% reduktion av kväveoxider 1995 måste kraven på personbilar kompletteras med krav också på andra fordonskategorier. Det är dock tveksamt om ens ett snabbt beslut om begränsning av utsläppen från lastbilar och bussar räcker för att uppnå 30%-målet. För att uppnå en 50% minskning av kväveoxiderna krävs att kraftfulla åtgärder vidtas på flera områden.

8.2 Studerade kravalternativ

I regeringens uppdrag till naturvårdsverket angavs några förutsättningar för arbetet med denna utredning. Det konstaterades att en rad skäl talar för att skärpta avgasreningskrav bör införas för lätta lastbilar och tunga fordon, inte minst för bussar. Det påpekades speciellt att man i utredningen måste ta tillvara de erfarenheter som gjorts på området och samla information om de avgaskrav som gäller i andra länder, inte minst i USA varifrån mycken erfarenhet på emissionsområdet kan hämtas. Utredningen skall ligga till grund för ett svenskt ställningstagande i frågan med inriktning på att arbetet skall bedrivas genom internationellt samarbete.

Utredningen har formulerat uppgiften att närmare analysera de alternativ beträffande avgaskrav som kan komma ifråga för nya bilar inom ett medellångt tidsperspektiv och som kan ge miljöförbättringar för svenskt vidkommande. Det bör vara möjligt att samla fler länder omkring dessa alternativ i ett samarbete inom denna tidsram. Kraven skall förutses komma att tillämpas i andra länder med eller utan Sveriges inverkan. De aktuella kravalternativen bör motsvara kända tekniksteg avseende motor och avgasrenande anordningar. Ett av dessa alternativ bör dessutom utgå från tillämpning av bästa tillgängliga avgasrenande teknik, dvs. den teknik med vilken man anser vid en given tidpunkt det vara möjligt att åstadkomma de lägsta utsläppen och i övrigt fylla kraven på funktion och hållbarhet.

Med dessa utgångspunkter har några huvudalternativ beträffande förslag för framtida svenska avgaskrav satts upp. Avsikten med dessa alternativ är således främst att få så realistiska bedömningsgrunder för den framtida utvecklingen på området som möjligt. De uppställda alternativen anses bäst representera de gjorda bedömningarna beträffande bästa tillgängliga teknik, ledtider och införandestrategier osv..

Antagandena om utredningens huvudalternativ har således bl. a. nåtts efter överväganden om den framtida utvecklingen på området i framför allt Europa och USA. Detta inbegriper antaganden med många osäkra faktorer. Det råder t. ex. osäkerhet om vilka kravnivåer som framöver kommer att gälla i Europa. Dessutom kan förändringar ske främst beträffande tidsplanen för införande av kraven i USA för tunga fordon. Detta innebär att andra kravnivåer än dem som studerats i denna utredning, eller modifiering av dessa, kan bli aktuella. Sådana alternativ kommer då naturligtvis att tas upp till diskussion i ett kommande internationellt samarbete. Det bör dock vara möjligt att översiktligt kunna bedöma även sådana alternativ vad gäller miljökonsekvenser, kostnader m. m.

De alternativa kravnivåerna, huvudalternativen, kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

För lätta lastbilar och små bussar:

Alternativ 1: Antagande beträffande framtida Europakrav. Gränsvärden enligt det inom EG diskuterade förslaget för krav på personbilar, känt under benämningen Luxembourg-förslaget. Ett påslag på gränsvärdena med 25% har gjorts. Kraven baseras på den europeiska provmetoden enligt ECE-Reglemente nr 15.

Alternativ 2: Detta alternativ omfattar krav som gäller federalt i USA för 1988 och senare års modell. Att studera detta alternativ ingår redan som en av förutsättningarna för utredningen.

För tunga fordon, lastbilar och bussar:

Alternativ 1: Antagna framtida Europakrav baserat på ECE-reglemente nr 49, med gränsvärdena tagna minus 40%.

Alternativ 2: Krav i enlighet med det program för stegvis skärpning av kraven som beslutats om i USA och som börjar tillämpas fr. o. m. 1988 års motormodell.

Slutsatser

Det har konstaterats att det i världen inom kort gäller eller kommer att gälla relativt långtgående avgaskrav för lastbilar och bussar. Med teknik som redan finns i produktionsstadiet kan utsläppen från lätta lastbilar och små bussar begränsas högst avsevärt. Avgasrenande anordningar är kända med vilka man kan nå en betydande reduktion av framför allt kväveoxidutsläppen från tunga dieselmotorer.

Alternativa kravnivåer för framtiden har satts upp i syfte att studera konsekvenserna av ett införande i Sverige. Ett USA- respektive ett Europa-alternativ studeras för vardera lätta lastbilar och små bussar respektive tunga fordon.

8.3 Införandetid och införandestrategier

Det har konstaterats att det finns ett stort behov av att avgaskrav införs i syfte att minska utsläppen av föroreningar från bilarna. Generellt gällande avgaskrav tar dock lång tid innan de ger utbyte i form av minskade utsläpp. Den effekt en kravskärpning har, slår igenom gradvis i takt med att bilparken byts ut. Det är av denna anledning angeläget att kraven införs så tidigt som möjligt.

Introduktion av nya avgaskrav kan dock inte ske innan de tekniskt går att uppfylla. Det krävs därför att införandetiden avpassas så att tillverkarna har möjlighet att producera lösningar som uppfyller kraven den dag de skall börja gälla. I vissa fall påverkas denna tidtabell av tillverkarens ledtider för nya motorkoncept. Då ledtider i sådana sammanhang är mycket långa, även i jämförelse med de införandetider man normalt talar om för nya avgaskrav, är det angeläget att finna vägar att förkorta dessa när det gäller införande av ny avgasrenande koncept och anordningar. Införan-

detiden är därför beroende av när beslutet fattas om att kraven skall införas. För att krav för lastbilar och bussar skall kunna införas i Sverige krävs riksdagsbeslut.

Utgångspunkten för diskussionen om framtida avgaskrav har varit att närmare beskriva konsekvenserna av kravalternativ som redan existerar eller som det kan uppstå internationell enighet om. Detta betyder att kraven redan är införda, beslutade eller avsedda bli antagna på annat håll vid den tidpunkt då kraven skall införas i Sverige. Därmed finns det vid den tidpunkten redan avgasrenande lösningar som uppfyller kraven i serieproduktion eller i ett långt framskridet projekteringsstadium. Det är t. ex. för närvarande fallet när det gäller huvudalternativ 2 för lätta lastbilar så att avgasrenande lösningar redan finns i produktion för att uppfylla kraven. Denna förutsättning gör således att tiden mellan beslut och införande kan kortas ner jämfört med att det skulle gälla för tillverkarna att utveckla helt nya koncept för att uppfylla de svenska kraven. Vad beträffar de huvudalternativ som baseras på krav som i detta skede ännu inte införts i något land är ändå en av förutsättningarna för dessa att det är krav som bedöms bli antagna och tillämpade, och att det således kommer att finnas avgasrenande lösningar som möter dessa krav.

Som framgått kommer avgasrenande lösningar för en del fordonskategorier att finnas i produktion vid ett tidigare datum än för andra eller t. o. m. innan ett införande i Sverige kan komma i fråga. Det skulle alltså vara möjligt att dra miljömässig nytta av detta. Det är möjligt att göra detta genom att införa krav tidigare för vissa kategorier eller genom t. ex. olika typer av frivilliga åtaganden, styrande insatser från statsmakterna osv.

Slutsatser

Det är angeläget att generella avgaskrav för nya motorer respektive bilar kan införas så snabbt som möjligt. En svensk anslutning till krav som redan införts eller till krav som införs samtidigt i andra länder förkortar tiden som krävs mellan beslut och införande av kraven. Det har bedömts att tekniska och andra nödvändiga förutsättningar är uppfyllda för införande av stränga avgaskrav i Sverige för lätta lastbilar i början av 1990-talet och krav som innebär betydande sänkning av utsläppen från tunga fordon i mitten av 1990-talet. Vinster för miljön bör dessutom kunna göras genom t. ex. ekonomiska styrmedel.

8.4 Konsekvenser för miljön

Olika alternativa avgaskrav, möjliga att införa i Sverige, har studerats. Alternativen, ett Europa- och ett USA-alternativ för vardera lätta lastbilar respektive tunga fordon, kännetecknas av gränsvärden, provmetod och regler om kontroll och tillsyn av att kraven uppfylls. Detta har beskrivits i avsnitt 8.2. Kravalternativen representerar också olika relativt väl definierade tekniknivåer, utifrån den motorteknik som tillämpas idag. Detta har beskrivits i kapitel 4. Kort berörs också dessa frågor i avsnitt 8.5. Som

förutsättning för den företagna jämförelsen gäller vissa antaganden om vilken effektiv kravnivå respektive kravpaket inklusive provmetod representerar. Den väntade effekten av kraven kan p. g. a. detta således ha blivit både över- och undervärderad.

Med de studerade kravalternativen kan minskning av utsläppen av de gasformiga ämnena koloxid, kolväten och kväveoxid åstadkommas i varierande grad. I vissa av alternativen kan man även nå en betydande minskning av partikelutsläppen. Det är i detta fall i huvudsak fråga om kväveoxid- och partikelutsläpp från tunga dieselfordon samt koloxid- och kolväteutsläpp från lätta bensindrivna lastbilar.

De konsekvenser för miljön som blir resultatet, genom minskade utsläpp från lätta respektive tunga lastbilar och bussar om något av de alternativa kraven införs, har beskrivits i kapitel 7. Det har konstaterats att genom att införa krav kommer utsläppen av kväveoxider och partiklar att kunna sänkas. Detta gäller under förutsättning att USA-kravalternativen införs. Jämfört med 1985 kan utsläppen av kväveoxider från lastbilar och bussar år 2010 ha minskats med omkring 25% med USA-krav (alternativ 2 i tabell 8.1). Villkoret för detta är att krav införs obligatoriskt 1995 och tillämpas frivilligt från 1992 års modell. Till villkoren hör vidare att trafikutvecklingen för dieseldrivna lastbilar antas bli 25% ökning och för övriga fordon 15% ökning på 15 år. För partiklar är siffran drygt 80%. Det senare beror helt på att man räknat med stränga partikelkrav för dieseldrivna lastbilar och bussar i det scenariot.

Väljer man det s. k. Europa-alternativet för krav på tunga fordon (alternativ 1 för tunga fordon) kommer, under samma förutsättningar, resultatet år 2010 att bli nästan oförändrade (kväveoxider) eller högre (partiklar) utsläpp. Utsläppen kommer att öka efter år 2005. USA-kraven kommer däremot att medföra minskade utsläpp även efter 2005.

Beträffande kolväte- och koloxidutsläppen kan krav medföra minskning av utsläppen med ca 30 respektive 20% i USA-alternativen. Europa-alternativen väntas ge ökning med ca 10% respektive minskning med några få procent. Den större minskningen för USA-kraven beror på att kraven förväntas ge en omfattande tillämpning av katalytisk avgasrening samt med avseende på kolväte också avdunstningskontrollanordning på bensindrivna lastbilar och bussar.

Den nu redovisade utvecklingen kan förväntas om de förutsättningar som utgjort grunden för konsekvensbeskrivningarna förverkligas. Detta gäller bl. a. antaganden beträffande den framtida trafikutvecklingen. Vid en större ökning av trafiken än som antagits i normalscenariot blir naturligtvis utsläppen större. Vid en lägre utvecklingstakt beträffande gods-transporterna kan nettoeffekten 2010 bli minskning av kväveoxidutsläppen i USA-alternativet med ca 30% och i Europa-alternativet med knappt 10 procent. Partikelutsläppen blir dock inte då heller lägre än 1985 i Europa-alternativet.

Det har också beskrivits hur miljöeffekten av att införa avgaskrav kan fås tidigare i tiden. De hittills beskrivna effekterna kan väntas om kraven införs obligatoriskt fr. o. m. 1995 års modell och frivilligt fr. o. m. 1992 års modell. Man kan se att den största miljöeffekten av kraven fås mellan åren

Tabell 8.1 Konsekvenser för utsläppen av luftföroreningar om olika kombinationer av krav införs. Totala årliga utsläpp av kväveoxider (NOx) och partiklar (P) från lätta lastbilar (llb) och tunga fordon (tf). Tusen ton per år

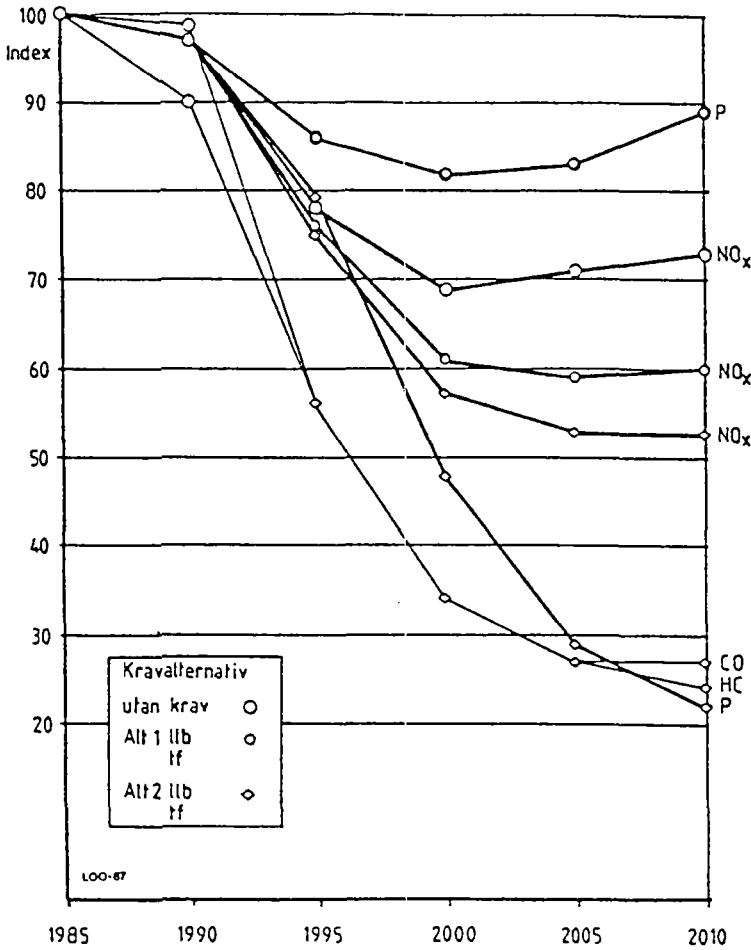
År	Alt. 1		Alt. 2		Alt. 2	
	Alt. 1	llb tf	Alt. 1	llb tf	Alt. 2	llb tf
	NOx		NOx		P	
Utan krav						
1985	56	5,1	56	5,1	56	5,1
1990	59	5,4	59	5,4	59	5,4
1995	62	5,7	62	5,7	62	5,7
Med krav						
1995	59	5,7	58	5,6	57	5,1
2000	54	6,1	53	5,9	47	3,0
2005	53	6,6	51	6,4	43	1,6
2010	55	7,0	53	6,8	42	1,0

Anm. Förutsättningarna är obligatoriska krav fr. o. m. 1995 års modell och frivilliga från 1992 års modell och trafikökning enligt normalalternativet, dvs. 25 % ökning för dieseldrivna lastbilar och 15 % för övriga fordon på 15 år.

1995 och 2000. Inför man kraven i stället fr. o. m. t. ex. 1990 års modell kommer alltså den största miljöeffekten av kraven mellan åren 1990 och 1995. Men då kan inte de allra strängaste kraven som studeras för tunga fordon införas, då tekniken troligen inte på bred basis är mogen för det ännu. Det är troligen inte möjligt att införa dessa förrän i mitten av 1990-talet. För att åstadkomma samma effekt av kraven år 2010 som den som uppnås med alternativ 2 i tabell 8.1 krävs därför att de lindrigare kraven som införts tidigare skärps i enlighet med USA-kraven i en andra etapp kring år 1995.

Det Europa-alternativ för krav på tunga fordon som studeras innebär en mer långtgående kravskärpning för de gasformiga föroreningarna än de förslag som hittills diskuterats i Europa, bl. a. inom EG. Man kan se av beskrivningen av konsekvenserna av alternativ 1 i tabell 8.1 att krav med lindrigare gränsvärden jämfört med de studerade alternativen inte skulle medföra någon sänkning av utsläppen av kväveoxider. Nya fordon i dagens fordonspark motsvarar ganska väl utsläppsnivån kväveoxidgränsvärdet enligt ECE-Reglemente nr 49 taget minus 20%. Det framgår dessutom redan av förutsättningarna att USA-kraven i alternativ 2 ger avsevärt större miljöeffekt än det studerade Europaalternativet. En sänkning av utsläppen kan därför fås, utgående från Europa-alternativet, om de införs relativt snabbt och om kraven sedan skärps i enlighet med USA-alternativets krav.

Införs kraven enligt de alternativ som studerats kommer, under förutsättning att trafikutvecklingen osv. blir den som antagits, effekten på de totala utsläppen från biltrafiken att bli som framgår av figur 8.1. Om kraven för lastbilar och bussar införs med 1995 års modell och om de dessutom tillämpas frivilligt fr. o. m. 1992 kommer utsläppen av kväveoxider i bästa fall ha minskat med mellan 45 och 50% utgående från 1985. Detta blir effekten av de nyligen beslutade personbilskraven i kombination med USA-alternativen för lätta lastbilar respektive tunga fordon. Införs Europa-krav för lastbilar och bussar blir vägtrafikens samlade kväveoxidutsläpp omkring 40% lägre 2010, utgående från 1985.



Figur 8.1 Effekten av avgaskrav på lastbilar och bussar på de samlade luftföroreningsutsläppen från vägtrafiken. Avgaskrav på lastbilar och bussar antas införas obligatoriskt fr. o. m. 1995 och frivilligt från 1992. Trafikutvecklingen antas vara en ökning med 25% för dieseldrivna lastbilar och 15% för övriga fordon allt taget på 15 år. Kravalternativ enligt avsnitt 8.2

Strängare partikelkrav än 0,6 g/Bhphr, som införs i USA fr. o. m. 1988 års modell behövs för minskning av partikelutsläppen, om hänsyn tas till trafikutvecklingen. Utsläppen av koloxid och kolväten minskas framför allt som ett resultat av att stränga krav införs för personbilar.

Man kan slutligen konstatera att det krävs radikala insatser beträffande lastbilarnas och bussarnas utsläpp av kväveoxider om miljömålen 30% eller 50% minskning av vägtrafikens utsläpp skall åstadkommas. Det konstaterades i avsnitt 8.1 att utöver den reduktion som kan väntas genom introduktion av bl. a. katalysatisk avgasrening på bensindrivna personbilar krävs det att ytterligare 3 tusen ton minskas för 30%-målet om det skall mötas år 2000 och 24–31 tusen ton för 50%-målet år 2005. Minskningen skall då ske gentemot utsläppen utan krav år 1995. Om målsättningarna skall uppnås betyder det att åtgärder enligt följande måste till beträffande lastbilars och bussars utsläpp:

30 % (år 2000): Målet kan mötas om obligatoriska krav införs från 1995 års modell, Europa- eller de mindre stränga USA-kraven för tunga fordon samt krav på lätta lastbilar. För att bibehålla en låg nivå på utsläppen krävs utgående från detta dock att kraven skärps senast under slutet av 1990-talet.

50 % (år 2005): Denna reduktion kan nås om de strängaste kraven införs obligatoriskt från 1995 års modell och tillämpas frivilligt dessförinnan och trafiken med bussar och lastbilar inte ökar från 1995 och framåt. Genom effektivisering av transportapparaten kan detta ändå medge viss ökning av den transporterade godsmängden. Efter år 2010 kommer dock utsläppen att öka om trafiken fortsätter att öka. Sker däremot en ökning av lastbil- och busstrafiken efter 1995 måste ytterligare andra åtgärder vidtagas för att få ner kväveoxidutsläppen.

Slutsatser

Det har konstaterats att utsläppen av föroreningar från lastbilar och bussar kan nedbringas genom tillämpning av bästa tillgängliga avgasrenande teknik. För detta krävs antingen att mindre långtgående krav för tunga dieselmotorer införs relativt snart för att sedan skärpas, eller att USA-krav införs obligatoriskt från mitten av 1990-talet. För minskning av partikelutsläppen krävs att stränga krav införs. Det är viktigt att trafikökningen i framtiden inte blir för stor. Då kan miljöeffekten av kraven gå förlorad.

Införande av avgaskrav för lastbilar och bussar kan med de strängaste USA-kraven medföra att kväveoxidutsläppen minskas med ca 14 000 ton år 2010 jämfört med 1985. Krav på tunga fordon enligt ett mindre långtgående alternativ kan ge ca 1 000 ton lägre kväveoxidutsläpp. Sammantaget kan detta, tillsammans med beslutade personbilskrav, medföra att kväveoxiderna minskas med 45–50 % respektive 40 % jämfört med 1985 års nivå. Partikelutsläppen minskas rejält om man inför stränga krav enligt USA. Lastbilar och bussar står för en mindre del av utsläppen av koloxid och totala kolväten.

Miljömålen 30 %:s respektive 50 %:s reduktion av kväveoxider från vägtrafiken kan nås år 2000 respektive 2005, det senare dock under vissa bestämda villkor. För det senare krävs att strängaste obligatoriska krav för tunga fordon införs senast fr. o. m. 1995 års modell. Dessutom krävs att inte buss- och lastbilstrafiken ökar i omfattning efter 1995.

8.5 Konsekvenser beträffande kostnader

De förändringar som ett införande av avgaskrav för med sig beträffande kostnaderna består av den tillkommande utrustningens kostnad och förändring i kostnad för användning av de avgasrenade bilarna. I avgasreningens tillverkningskostnad ligger kostnad för de tillkommande eller förändrade komponenterna och utrustningsdetaljerna, utvecklingskostnader, ökade produktionstekniska kostnader och ökade insatser för kvalitetskontroll. Utöver detta måste ekonomiskt värderas eventuella förändringar i bränsle-

förbrukningen och behoven av service samt förändringar av servicerutinerna för de nya avgasrenade bilarna jämfört med redan befintliga bilar av samma typ.

Tekniskt sett så kommer nya gränsvärden enligt huvudalternativen inte att innebära några större problem för tillverkarna. De flesta tillverkar och levererar redan i dag motorer som med vissa modifieringar uppfyller vissa av de behandlade kravalternativen. Det kommer dock att bli konsekvenser för driftsekonomi, åtminstone på kortare sikt. Det kan när det gäller tunga dieselmotorer komma att erfordras tekniska förändringar jämfört med idag. Bedömningen är att de föreslagna gränsvärdena kan innehållas med teknik vilken förväntas vara i bruk vid den tidpunkt kraven införs.

Kostnader förknippade med införande av avgaskrav har uppskattats av VBB (ingår i Naturvårdsverkets rapport 3288). I dag har majoriteten av lätta lastbilar och bussar motorer som även certifieras i personbilar och av denna anledning kan utnyttja personbilarnas avgasrenande teknik. Merkostnaden för att uppfylla kravalternativen för lätta lastbilar, speciellt det första alternativet, se avsnitt 8.2, är dock föga känd i dagsläget. En uppskattning är dock att kostnaderna för Europa-alternativet (alternativ 1), när det gäller det avgasrenande systemet, i genomsnitt kommer att bli mycket små och maximalt innebära en ökad bränsleförbrukning på 3 % för bensindrivna bilar. För USA-alternativet begränsas kostnaderna till katalysatorkostnader motsvarande 4 000–10 000 kr per bensindriven bil eller ca 5 000 kr för en partikelfälla för de dieseldrivna bilarna.

De tunga lastbilarna som omfattas av Europa-alternativet eller första steget av USA-alternativet kommer turboutrustning med laddluftkyllning att användas för att uppfylla kraven. Många fordon är redan utrustade på sådant sätt, fler kommer att vara det i framtiden. Dessa fordon kan drabbas av en merkostnad på mellan 11 000–22 000 kr per fordon. Resterande fordon kan drabbas av kostnader på mellan 11 000–32 000 kr.

Den skärpning av avgaskraven som Europa-alternativet eller det första steget i USA-alternativet för tunga fordon innebär kommer antagligen medföra en viss ökning av bränsleförbrukningen, som angetts till med 3–8%. Däremot bedöms ej driftsekonomi för övrigt förändras nämnvärt.

Införande av USA-kraven för tunga fordon innebär stor kostnad i provutrustning. Man bör räkna med en merkostnad inklusive partikelfälla på mellan 10 000–20 000 kr per fordon, utöver vad som sagts ovan för det första steget i USA-alternativet. Detta förutsatt att man kan sprida kostnaderna på en tillräckligt stor serie.

Bränsleförbrukningen har angetts komma att öka med ytterligare ett par procent när sista steget i USA-programmet för tunga fordon införs, utgående från första steget av detta program. För övrigt bedöms användning av partikelfälletekniken medföra en ökad service- och underhållskostnad med maximalt 5 procent.

Slutsats

Det har konstaterats att införande av avgaskrav kommer att kräva avgasrenande anordningar i en eller annan form på bilarna. För Europa-alternati-

vet för lätta lastbilar gäller detta dock i blygsam utsträckning. USA-alternativet ger krav och konsekvenser som är jämförbara med de för personbilar i Sverige fr. o. m. 1989 års modell. För Europa-alternativet och det första steget i USA-alternativet för tunga fordon anses tekniken idag vara känd. För majoriteten av bilarna uppskattas kraven innebära merkostnader på 11 000–22 000 kr. Bränsleförbrukningen antas öka. För de mest långtgående kraven som studerats för tunga fordon väntas merkostnaderna bli ytterligare 10 000–20 000 kr samt någon ytterligare ökad bränsleförbrukning och ökning av servicekostnaderna.

8.6 Konsekvenser beträffande energi och handel

Konsekvensbeskrivningen av de studerade kravalternativen med avseende på energi vilar på uppskattningar beträffande förändringar i bränsleförbrukningen hos bilarna pga att kraven införs. Konsekvenserna detta har för den framtida energihushållningen har bedömts av statens energiverk. Det är i detta fall främst frågan om effekter på dieselbrännoljetillförseln. Lastbilar och bussar står för enbart en mindre del av åtgången av bensin. Ungefär 2% av den årliga svenska oljekonsumtionen förbrukas i bensindrivna lastbilar och bussar och knappt 10% konsumeras i dieseldrivna lastbilar och bussar. Det har med de antaganden som redovisas i avsnitt 7.4 beträffande avgaskravens effekt på bilparkens bränsleförbrukning, beräknats att dieselkonsumtionen år 2010 är ca 2% högre än den annars skulle vara. Beträffande bensinåtgången kan en effekt på mindre än 1% påvisas.

Statens energiverk har utifrån dessa förutsättningar lämnat en bedömning ur energihushållningssynpunkt. Verket har bl. a. framhållit att verket delar utredningens slutsats att införande av avgaskrav för lastbilar och bussar torde ha en liten inverkan på den totala drivmedelsförbrukningen. Den ökning på några få procent, som naturvårdsverket räknat fram, är helt marginell jämfört med andra faktorer som påverkar konsumtionen av drivmedel, exempelvis statliga styrmedel i form av skatter och avgifter.

En grundläggande utgångspunkt för utredningen har varit att Sverige, när det gäller de framtida avgaskraven för lastbilar och bussar, avser ansluta till redan befintliga regler eller sådana som flera länder skall kunna anta. De alternativ som satts upp och som studerats närmare är sådana kravpaket som det kan uppkomma internationell tillslutning till eller krav som redan existerar i andra länder. Utgående från detta innebär ett svenskt införande av avgaskrav inte att några för bilindustrin nya avgaskrav införs utan i stället att en samordning sker av de svenska avgaskraven till krav som gäller i andra länder. Genom en samordning skulle antalet avgaskrav i Europa minskas, vilket är eftersträvarsvärt från många synvinklar.

En viktig utgångspunkt är vidare att det förutsätts att avgaskraven även kommer att administreras i likhet med det i Sverige redan befintliga systemet för avgasgodkännande med bl. a. certifieringsförfarande och system för tillsyn och kontroll. Ett system för godkännande, tillsyn och kontroll med avseende på avgaskraven som det svenska fungerar lika för alla tillverkare. Harmoniseringssträvanden med andra länder kan dessutom ge

möjligheter att få certifikat utfärdat i Sverige genom ett förenklat förfarande baserat på provning i ett annat land som tillämpar reglerna.

När det gäller införandetiden för kraven har tagits hänsyn till tiden det tar för biltillverkarna att utveckla, prova ut och genomgå godkännandeprocessen för färdiga emissionstekniska anpassningar.

Ett införande av krav i Sverige kommer att innebära att relativt stor del av världsmarknaden för lätta lastbilar respektive tunga fordon kommer att omfattas av samordnade krav.

Sveriges regering har deklarerat att ett nära samarbete eftersträvas med EG när det gäller EG:s pågående arbete med att upprätta en inre marknad. Handelspolitiskt är EG-marknaden viktig för export av svenska varor. Dessa strävanden kan naturligtvis komma i konflikt med ambitionerna att införa begränsningar av avgasutsläppen i Sverige.

Det starka miljövärdsmotivet motiverar att regler om kontroll och tillsyn införs för att säkerställa bästa möjliga miljöeffekt av de krav som införs.

Av de redovisade omständigheterna bedöms de förpliktelser som Sverige bundit sig till bl. a. beträffande frågan om handelshinder i handelsavtal med EG och GATT-avtalet uppfyllas.

Slutsatser

Konsekvenserna för den svenska energihushållningen av att avgaskrav införs bedöms som små. Den ökning av lastbilarnas och bussarnas bränsleförbrukning som uppskattas bli resultatet av att avgaskraven införs är marginell i jämförelse med vilken inverkan andra faktorer kan komma att få.

Genom ett fortsatt internationellt samarbete på avgassidan kan handelspolitiska komplikationer i stor utsträckning undvikas. De konsekvenser införande av avgaskrav kan få när det gäller handelspolitiken bedöms bli ytterst små. Det kan inte förväntas uppkomma några skäl för länder eller grupper av länder att tillgripa handelspolitiska åtgärder gentemot Sverige efter ett svenskt beslut i frågan. Sveriges strävanden mot ökad förankring på EG-marknaden kan dock medföra politiska komplikationer vid införande av långtgående avgaskrav.

8.7 Övrigt

Konsekvenser av ett införande av generella avgaskrav för nya lätta lastbilsmodeller respektive nya tunga motormodeller i Sverige har beskrivits i avsnitt 8.4, 8.5 och 8.6. Det finns dock några övriga frågor som är viktigt att framhålla i anslutning till detta.

För bästa möjliga avgasrelaterade prestanda krävs att en god och jämn drivmedelskvalitet upprätthålls. Det har konstaterats att kvaliteten hos både handelsbensin och handelsdiesel varierar avsevärt från tid till annan och från ett tankställe till ett annat. Framför allt har dieselbränslekvaliteten försämrats under senare år. Det har dessutom konstaterats att förändringar av handelsbränslena i vissa avseenden har relativt stor inverkan på

utsläppen. Denna påverkan från bränslekvaliteten kan i vissa fall vara avsevärd. Detta gäller utsläppen av specifika kolväten och kanske framför allt partikelutsläppen från dieselmotordrivna fordon. En minskning av dieselbrännoljans svavelinnehåll skulle medföra att partikelutsläppen kan sänkas. En betydande sådan minskning är genomförbar. En sådan åtgärd är dessutom väl motiverad ur miljösynpunkt.

Genom den nya kemikalielagstiftningen har en förordning som reglerar motorbensinen införts. Förordningen stadgar om specifikation av bensinen. Till bensen får inte tillsättas tillsatser som kan nedsätta funktionen hos den avgasrenande anordningen. Sådana regler saknas för dieselbrännoljan i dag, annat än regler för högsta svavelhalt. Det kan vara påkallat att se till att även dieseloljan omfattas av bränsleförordningen.

Det står idag inte att finna något alternativt drivmedel till diesel och bensen, som med hänsyn till dagens tillämpade motorteknik och tillgängliga avgasrenande teknik skulle skänka omedelbara miljömässiga fördelar. Den potential till miljövänlighet som eventuella alternativa drivmedel kan ha kräver dock omfattande motorutveckling för att kunna förverkligas. Man måste därför se tillämpningen av alternativa drivmedel i utsläpps begränsande syfte som en fråga på sikt. Den f. n. bästa avgasrenande tekniken, ottomotor med sluten trevägs katalysatorteknik kan utnyttjas också vid användning av alternativa drivmedel.

Alternativ till de konventionella bensen- och dieselmotorerna med bättre miljöprestanda än en bensenmotor med effektiv katalytisk avgasrening finns idag enbart på försöksstadiet. För en radikal förbättring av luftföroreningssituationen med bibehållen omfattning av bilismen krävs att sådana drivsystem kan komma till användning. Målmedvetna satsningar för att stödja och driva på utvecklingsarbetet av sådana motorer är miljömässigt påkallade.

Även på det fordonstekniska området kan mycket göras för att avgasutsläppen skall kunna minskas. Det kan gälla utnyttjandet av nya lättare material, utvecklade konstruktioner som ger lägre bränsleförbrukning och lägre avgasutsläpp. Andra tekniska konstruktioner som kommer till i syfte att nedbringa bränsleförbrukning kan i vissa fall även fungera som begränsande av avgasutsläppen. Sådana system har hittills kommit till viss användning i stadsbussar och andra fordon med liknande körmonster. Då godkännandeförfarandet ur avgassympunkt av tunga fordon tillämpas för enbart motorer kan tillverkarna inte räkna sig tillgodo sådana utsläpps begränsande åtgärder på fordonen. En vidare utveckling av sådan fordons teknisk lösning är icke desto mindre angelägen och bör uppmuntras.

Till andra åtgärder som bör utnyttjas för minskning av utsläppen av luftföroreningar är effektivisering och planering av transportapparat och transporter. Något mer utvecklat resonemang i frågan kan dock inte presenteras i detta sammanhang, men det bör betonas att miljöaspekten bör ha stor aktualitet i samhällets och enskildas övervägande inför och val av transportsystem och transporter. Härvid är det viktigt att transportsystem utvecklas och utformas för minsta miljöpåverkan.

En viktig skillnad mellan de två studerade kravalternativen för tunga fordon är att de inbegriper olika provmetoder. I USA har man infört en

mer omfattande motorprovmetod med inslag av transient körförlopp med accelerationer och retardationer.

I Europa har provning av tunga dieselmotorer hittills skett med en provmetod med konstanta belastningsfall (enligt ECE R49). En sådan tillämpades också tidigare i USA. Övergången till den avsevärt mer kostsamma transienta provmetoden gjordes bl. a. av dessa skäl: den gör det möjligt att mäta partiklar, den är mer noggrann och ger en större försäkran om att mätresultatet bättre motsvarar utsläppen vid verklig körning. Man har vidare i USA tryckt på vikten av att få en så heltäckande provmetod som möjligt, omfattande så mycket av olika typer av verkligt förekommande körmonster och -förhållanden som möjligt. Man anser dessutom att en mer omfattande provmetod, som den transienta jämfört med provmetoden med enbart konstanta belastningsfall, gör det svårare för motortillverkarna att anpassa motorn och den avgasrenande anordningen till enbart provmetoden, och den vid andra belastningsfall än de som provmetoden omfattar uppför sig helt annorlunda. Varken USA-metoden eller ECE-metoden kan sägas motsvara körmonstren och körförhållanden i Sverige särskilt bra. En transient provmetod konstruerad utifrån svenska förhållanden skulle se annorlunda ut än den amerikanska. Provmotoden enligt ECE R49 har en avgjord fördel framför den amerikanska transienta provmetoden i det att den är enklare och billigare att utföra och billigare i provningsutrustning. Till nackdelarna med den hör att den omfattar mindre del av aktuella körmonster och att det hittills inte varit möjligt att meningsfullt mäta partiklar.

Bland de frågor som inte berörts av utredningen återfinns sådana som har att göra med utformningen av system för och provningar i samband med tillsyn och kontroll av att certifierade bilmodeller respektive motormodeller uppfyller kraven. En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att bilavgaslagen skall gälla. Det förutsätts därmed att system för produktionskontroll och kontroll av hållbarheten kommer att upprättas. Även löpande avgasrelaterad kontroll förutsätts komma till stånd och få en uppläggning som motsvarar de grundkrav som införs respektive de avgasrenande system som då kommer till användning på fordonen.

Slutsatser

Det är viktigt från avgassympunkt att god och jämn drivmedelskvalitet bibehålls. Svavelhalten i dieselbrännolja bör sänkas för att sänka partikelutsläppen. Dieselolja bör omfattas av motorbränsleförordningen. Alternativa drivmedel och drivsystem kan bli miljömässiga alternativ först efter relativt lång ytterligare utvecklingstid. Utvecklingen av miljömässiga alternativ som kan prestera avsevärt lägre utsläpp än nuvarande bästa teknik, dvs. ottomotor med effektiv katalytisk avgasrening, bör planmässigt understödjas. Användning av emissionsbegränsande fordonstekniska lösningar bör uppmuntras. Utveckling av miljövänliga transportsystem bör drivas på.

Provmotoden för offentlig provning med avseende på avgasutsläppen bör vara anpassad till de problem man fäster vikt vid ur miljösynpunkt och

vid kontroll och tillsyn. Det måste dessutom gå att meningsfullt mäta partikelutsläppen. Det finns anledning att kontinuerligt följa upp utvecklingen på det avgasreningstekniska området, ställt i förhållande till den provmetod som används i offentligt provningssammanhang respektive i verklig körning. Frågor om utformning av systemet för tillsyn och kontroll måste lösas i samband med införande av avgaskrav.

8.8 Överväganden

Utredningens uppgift har i första hand varit att föreslå svenska generella avgaskrav för lätta och tunga lastbilar och bussar.

Miljöproblemen

I huvudfrågan för utredningen har bedömts att det är hälso- och miljöproblem förknippade med utsläppen av kväveoxider, partiklar och vissa specifika kolväten som är mest aktuella när det gäller lastbilar och bussar.

De miljömål som satts upp i aktionsplanen mot luftföroreningar och försurning eller som i dag diskuteras för kväveoxider, en reduktion på 30–50 % av totala utsläppen, kräver omfattande åtgärder på tekniksidan. Man kan heller inte utsluta, beroende på hur utvecklingen beträffande utsläpp från fasta anläggningar blir i framtiden, att trafiken måste ta en större del av den nödvändiga minskningen. De nya skärpta kraven på personbilar medför, utslaget på totala vägtrafiken, ca 20 % minskning av kväveoxiderna mellan år 1980 och 2000. Det har konkluderats i avsnitt 8.4 att under förutsättning att långtgående avgaskrav införs på lastbilar och bussar, kan en 30 %-ig minskning uppnås och bibehållas. Denna effekt kan uppnås efter år 2000. För att uppnå en 50 %-ig reduktion kommer inte ens de mest långtgående av de studerade kravalternativen att räcka. Då krävs dessutom ytterligare åtgärder beträffande effektivisering av transportapparaten, stimulans av miljövänliga drivsystem, insatser på drivmedelsområdet etc.

När det gäller kolväten är det vissa enskilda grupper av föroreningar snarare än totalutsläppen som är av intresse. Av de totala kolväteutsläppen från biltrafiken kommer endast en mindre del från lastbilar och bussar. Icke desto mindre är kolväteutsläppen från dieselmotordrivna bilar en viktig miljöfråga. Det är klarlagt att t. ex. den mutagena och cancerogena effekten av avgaser från dieseldriven bil är mångfalt större än den hos avgaser från bensindriven bil. Med katalytisk avgasrening minskar utsläppen av mutagena och cancerogena föroreningar från bensinbilarna. Till detta kommer att dieselavgaser ger upphov till påtagliga luktbesvär. Dessa effekter är främst av intresse för lokalmiljön.

Detsamma kan också sägas om partikelproblematiken. Mycket av mutageniteten och cancerogeniteten kan hänföras till utsläppen av partiklar. Partiklarna orsakar dessutom andningsbesvär inte minst för astmatiker och andra känsliga grupper samt står för en stor del av den nersmutsning som bilavgaserna orsakar. Till viss del kan partikelproblematiken sägas även vara en regional fråga.

Det har således framgått av utredningens redovisning att det ur miljösynpunkt krävs åtgärder främst mot kväveoxider, partiklar och specifika kolväten.

Ett antal alternativa handlingslinjer för att minska dessa problem har studerats i utredningen. Det har därvid framkommit att för lätta lastbilar och bussar – vilka i huvudsak är bensindrivna – finns redan idag teknik tillgänglig som väsentligt kan sänka utsläppen från denna kategori av fordon. Tekniken är i huvudsak densamma som används på personbilar även om utsläppen relativt sett är något högre.

Utsläppen från de lätta lastbilarna har relativt sett liten betydelse – åtminstone vad gäller totalutsläpp av kväveoxider. Däremot har de en något större betydelse för lokalmiljön, eftersom dessa fordon bl. a. utnyttjas för distributionstrafik i tätorter.

För medeltunga och tunga fordon – i huvudsak dieseldrivna – har utredningen visat att det inom en snar framtid kommer att finnas kommersiellt tillgängliga lösningar för att påtagligt minska utsläppen av kväveoxider. Också när det gäller partiklar kan dessa väsentligt begränsas inom en snar framtid. Här gäller dock en viss osäkerhet beträffande tidsfaktorn när man talar om sådana krav som kräver effektiva partikelfällor eller motsvarande långtgående reningsgrad.

I USA har man beslutat om ett program för stegvis skärpning av kraven för tunga dieselmotorer. Det är inte ännu helt klart när i tiden dessa krav sätts i kraft. Men det är klart att under första delen av 1990-talet kommer den utveckling som miljömyndigheterna i USA genom detta har startat, att ge lösningar på fordonen som medför lägre utsläpp av kväveoxider och partiklar.

Generellt gäller den skillnaden mellan lätta lastbilar och tunga fordon att de senare förekommer i mer speciella utföranden och varianter beroende på användningsområde och de sätt de används på. Sålunda kan skillnaden i dessa avseenden dessutom vara stora mellan vissa länder och kanske framför allt mellan kontinenter. De lätta lastbilarna liknar i detta avseende mer personbilar, massproducerade i stora serier i samma basutförande för stora delar av världen.

Det har varit utredningens utgångspunkt att den svenska handlingslinjen i fråga om avgaskrav för lastbilar och bussar skall användas för internationell samverkan och som utgångspunkt för överläggningar om gemensamma krav. Sverige har sedan sommaren 1984 bedrivit ett samarbete med nio andra länder, där syftet varit att åstadkomma samordning av regler på bilavgassidan. Hittills har arbetet rört kraven för personbilar. Samarbetet har lett fram till att man utarbetat ett Master Document som skall bilda mall för kommande nationella regler för framför allt personbilar. Naturvårdsverket har utgått ifrån att samma samarbetsform skall användas för att diskutera krav för lätta lastbilar och tunga fordon. Därigenom kan gemensamma grundkrav komma att gälla i Stockholms-gruppens länder, vilka utgör relativt stor del av Europa och Nordamerika.

Det Master Document som utarbetats inom Stockholmsgruppen, liksom den nyligen antagna bilavgaslagen, omfattar de minsta lätta lastbilarna. Dessa krav kommer att gälla i Sverige fr. o. m. 1989 års modell för både bensin- och dieseldrivna bilar. För resten av de bensindrivna lätta lastbilarna upp till totalvikten 2,5 ton gäller krav enligt A10-Regulation.

Schweiz har infört USA-krav för alla lätta lastbilar, alltså även för dem som inte innefattas i Master Document. Man kan även förvänta sig att Österrike kommer att anta liknande regler som de schweiziska. I Europa kan man inte under överskådlig tid förvänta sig något kravalternativ utöver detta, med hårdare krav än nuvarande svenska enligt A10-Regulation.

Man bör också notera att migrationseffekter kan uppkomma vid en situation då stränga krav gäller för personbilar och relativt lindriga för lätta lastbilar. De lätta lastbilarna har ökat mycket kraftigt det senaste decenniet, mer än vad personbilarna gjort. De som ökar mest är just den gruppen av de lätta lastbilarna som mest liknar personbilar som i många fall har en personbilskomfort. Dessa används dessutom ofta i stor utsträckning som personbilar. Ökningen av dessa bilar har bl. a. befordrats av gynnsamma skatteregler för lastbilar. Med stora skillnader i kravnivå för personbilar och de personbilsliknande lätta lastbilarna, som medför skillnader i kostnaderna för den avgasrenande utrustningen mellan fordonen, kan en kraftig ökning av de lätta lastbilarna, och en motsvarande minskning av försäljningen av personbilarna, inte uteslutas. I USA, där avgaskraven också släpat efter för de lätta lastbilarna, har man fått uppleva denna utveckling.

Tunga fordon

För tunga fordon, som i Sverige företrädesvis är utrustade med dieseldrivna motorer, har i dag inget land särskilt långt gående krav. Ett skäl härtill kan vara att USA – som normalt gått i spetsen när det gäller den utvecklingen – först på senare år fått en påtaglig andel av de tunga fordonen som är försedda med dieselmotor och därmed fått upp ögonen för de miljöproblem som är speciellt förknippade med sådana fordon. Med början i slutet av 1980-talet kommer dock det program som antagits av EPA i USA att börja införas. Fullt ut, kan det ur svenska förhållanden ge ca 45 % lägre kväveoxidutsläpp och ca 90 % lägre partikelutsläpp. Inget europeiskt land har ännu följt efter och beslutat om USA-krav för tunga fordon. Schweiz har infört en avgasförordning med krav anpassade till en lagstiftning liknande den svenska. Men de schweiziska reglerna ställer inte krav utgående från den amerikanska provmetoden.

Österrike blir det andra landet efter Schweiz att införa provmetoden enligt ECE R49 i obligatoriska krav. Denna provmetod spelar en viktig roll i den europeiska diskussionen om avgaskrav. Många betydelsefulla länder inom EG har bundit sig för den. Dock har man inte ännu inom EG infört några krav. I en första omgång kommer det dessutom, när det sker, att vara frågan om krav som denna utredning visat inte innebär någon märkbar positiv miljöeffekt vid ett införande i Sverige. De krav som kan förväntas

inom EG är inte längre gående än de krav som kommer att gälla inom kort i Schweiz och Österrike.

Schweiz har beslutat att kraven skall skärpas genom ett andra steg, efter ett nytt beslut under 1987. Österrike har också indikerat att man avser ta ett ytterligare steg mot skärpta krav. Både Schweiz och Österrike deltar i Stockholmsgruppens arbete.

Schweiz verkar bl. a. för att partikelutsläppen skall kunna minskas som ett resultat av beslut om ytterligare skärpta krav. Svagheten är att det ännu inte finns någon metod för att mäta partiklar enligt den provmetod (ECE R49) som Schweiz baserar det första stegets krav på. Arbete pågår på flera håll i Europa för att utveckla en sådan metod. Dock vet man ännu inget om hur en sådan metod kommer att se ut eller om man kan utföra meningsfulla mätningar med den. Den mer omfattande, och därmed mer kostsamma, amerikanska testmetoden innehåller bl. a. en metod för partikelmätningar.

Beträffande mätning av kväveoxider bedöms motorernas utsläpp någorlunda kunna gå att kontrollera även med den enklare provmetoden enligt ECE R49, som bl. a. införs i Schweiz. Dock har här rests frågetecken beträffande den provmetodens tillförlitlighet när man kommer ner i utsläppsnivåerna, alltså vid avgasrenade motorer och då elektronisk styrutrustning av motorparametrarna kommer till användning. Det har t. ex. anförts att enkelheten i provmetoden enligt ECE R49, som alltså bl. a. införs i Schweiz och Österrike, ökar risken för att motorer konstrueras för att ha låga utsläpp endast under de förhållanden som är representerade i provmetoden. Omfattningen av fler belastningsfall gör det svårare att göra detta gentemot den amerikanska provmetoden.

Analysen som företagits av utredningen visar att, vad gäller gränsvärdena för kväveoxider, första stegets gränsvärde i USA (6,0 g/Bhphr) ungefär motsvaras av gränsvärdet enligt provmetoden i ECE R49 minus 40–50 %. I USA tar man ett andra steg jämfört med den nivån och skärper kravet ytterligare i början av 1990-talet.

Övrigt

Också andra frågor som är aktuella i ett sådant sammanhang har tagits upp. Vad gäller de miljömässiga aspekterna har därvid konstaterats att alternativa drivsystem och drivmedel kan bidra till att få lägre utsläpp av luftföroreningar från lastbilar och bussar. Genom användning av alternativa drivmedel och därtill optimerade motorkoncept kan man på längre sikt åstadkomma fördelar för miljön, som åtminstone f. n. inte bedöms möjliga med konventionell teknik.

Genom den utformning vissa regelsystem har, t. ex. skattereglerna, uppmuntras inte alltid utveckling av miljövänliga drivsystem. Sålunda främjar inte exempelvis systemet för kilometerbeskattning av dieseldrivna fordon framkomsten av bränslesparande och miljövänliga fordonstekniska eller motortekniska lösningar. Det är viktigt att kontinuerligt överväga eventuella negativa effekter för miljön som styrande regler inom främst skatteområdet kan ha.

När det gäller drivmedlen är det i ett kortsiktigt perspektiv viktigt att

förbättra bränslekvaliteten, både för bensen och diesel, och kontinuerligt bevaka att inte försämrade egenskaper som har betydelse för miljön tillåts. För detta ändamål kan det vara nödvändigt att komplettera och utöka tillämpningsområdet för nuvarande förordning om motorbensen till att omfatta alla motorbränslen. T. ex. kan partikelutsläppen påtagligt påverkas i gynnsam riktning om svavelhalten i dieselbrännolja ytterligare sänks.

8.9 Förslag

Utifrån de slutsatser som dragits och de överväganden som gjorts i föregående avsnitt vill naturvårdsverket föreslå följande handlingslinjer.

Avgaskrav

Lätta lastbilar

Det har konstaterats att det finns avgasrenande teknik tillgänglig i serieproduktionsstadiet med vilken det är möjligt att minska utsläppen avsevärt. Genom ett schweiziskt beslut finns också USA-krav infört för dessa fordon i Europa. De schweiziska kraven kommer från oktober 1990 att vara lika långt gående som de USA-krav som studerats och vars konsekvenser beskrivits i denna utredning. Man kan i stort sett vänta att de allra flesta av bilarna kommer att vara utrustade med effektiv katalytisk avgasrening i Schweiz. Några alternativa avgaskrav inom EG eller i övrigt i Europa, som skulle ge jämförbara miljökonsekvenser, är högst osannolika, åtminstone under 1990-talet. Krav baserade på europeiskt provningsreglemente som bl. a. tillämpas av EG-länderna, kan inte ge mer harmoniserade lösningar och samtidigt nödvändiga positiva miljöeffekter. Dessutom riskerar man att införa administrativa problem med Europa-krav för lätta lastbilar tillsammans med redan införda USA-krav för personbilar. Med för lindriga krav för lätta lastbilar riskerar man att den gruppen av fordon ökar till nackdel för de avgasrenande personbilarna pga. den ojämlika prisbilden.

USA-kraven representerar den för dagen bästa avgasrenande tekniken och utgår dessutom från det regelsystem med provmetod osv.. som nu är på väg att införas för personbilar och de allra minsta lätta lastbilarna i Sverige.

Det har framhållits att avgasrenande teknik finns i produktionsstadiet och att krav har funnits införda som medför tillämpning av denna teknik i USA sedan 1984 års modeller. Sådana krav kommer dessutom att införas från hösten 1987 i Kanada och hösten 1988 i Schweiz. Tekniken har dessutom funnits i personbilar en lång tid. Det är med denna teknik man väntar att de studerade lätta lastbilskraven skall uppfyllas. Därför kan kraven införas med relativt kort framförhållningstid.

Samtidigt kan man konstatera att flera europeiska tillverkare inte exporterar bilar till USA. Dessa måste få en rimlig framförhållningstid för att kunna införa nödvändiga tekniska lösningar på sina fordon. För att ge tillverkarna tid till detta har man exempelvis i USA skrivit in i lagen om ren luft bl. a. att nya krav skall börja gälla efter fyra årsmodeller framåt i tiden,

utgående från årsmodellen då reglerna fastställdes. Rimligen bör samma framförhållning kunna användas i Sverige. Med ett beslut under 1987 bör därför reglerna kunna gälla obligatoriskt fr. o. m. 1992 års modeller.

Att teknologin finns tillgänglig redan idag borde utnyttjas genom införande av ekonomiska styrmedel. En förutsättning för att detta skall ge något praktiskt utbyte är att kraven måste finnas införda någonstans. Så sker i USA fr. o. m. 1990 års modeller.

Den samlade bedömningen leder vad de lätta lastbilarna beträffar fram till följande förslag:

1. USA-krav (för 1990 års USA-modeller) införs obligatoriskt fr. o. m. 1992 års modeller och frivilligt genom ekonomiska styrmedel fr. o. m. 1990 års modeller.
2. Följande gränsvärden införs därmed i förordning under bilavgaslagen (provmetod enligt A12-regulation)

koloxid:	6,2 g/km
kolväten:	0,5 g/km
kväveoxider:	0,75 och 1,1 g/km
partiklar: (diesel)	0,16 g/km
avdunstning:	2,0 g/test

Tunga fordon

För de tunga fordonen kan märkbar miljöeffekt erhållas först med hjälp av sådan avgasrenande teknik som erfordras för att klara de USA-krav som införs med början fr. o. m. 1988 t. o. m. 1994 års modell. Detta gäller kväveoxider, men framför allt partiklar. Ur miljösynpunkt är det därför en följdriktig slutsats att införa USA-krav. USA-kraven måste vara vägledande vid införande av krav för tunga fordon i Sverige.

En stötesten i ett sådant handlingsalternativ är frågan om testprocedur. Till skillnad från situationen för lätta bilar har inget land i Europa infört krav baserat på den mera omfattande och därmed mera kompletta testproceduren som tillämpas i USA. Inget land har meddelat att man har för avsikt att införa sådana krav.

Till detta kommer att samordningsvinsterna med gemensamma krav med USA är betydligt mindre än för lätta fordon då de tunga fordonens specifikationer är mera olika från kontinent till kontinent. Det är således inte alltid som motortillverkarna kan dra nytta av sin eventuella närvaro på USA-marknaden när det gäller utveckling, utprovning och certifiering av motorer för Sverige eller andra länder i Europa.

Samtidigt är det troligt att tillräckligt långtgående krav beträffande reduktion av kväveoxider baserat på den europeiska provmetoden skulle kunna ge effekter som motsvarar de som skulle kunna åstadkommas med USA-krav. För att uppnå detta borde de gränsvärden som idag finns i ECE R49 skäras med 50 % beträffande kväveoxider. Även om CO och HC är av underordnad betydelse i detta sammanhang krävs för att undanröja risken för ökade utsläpp att gränsvärdena skärps med 65 %.

Dessa gränsvärden upprättas från den utgångspunkten att det överväldigande flertalet tunga fordon är dieseldrivna. En utgångspunkt har varit att

med dessa gränsvärden söka följa tekniknivåer som USA-kraven medför. Därför har gränsvärdet för kolväten avpassats så att det inte är strängare än vad det är enligt USA-kraven.

Det nyregistreras varje år fortfarande ett fåtal tunga bensindrivna bilar i Sverige. Bensinmotorn ger i förhållande till dieselmotorn högre utsläpp av koloxid och kolväten, medan de är av samma storleksordning för kväveoxider. I USA införs fr. o. m. 1988 års modell skärpta krav som väntas medföra tillämpning av oxiderande katalytisk avgasrening på tunga bensinmotorer. Det gränsvärde för kolväten som därmed börjar gälla uppskattas ungefärligen motsvaras av ECE R49 -65%. Det betyder att samma krav kan gälla också för bensindrivna som för dieseldrivna tunga motorer med avseende på kolväten och kväveoxider, medan det krävs ett mindre strängt gränsvärde för koloxid.

Emellertid finns med detta handlingsalternativ idag ingen mätmetod som skulle kunna läggas till grund för långt gående krav beträffande utsläpp av partiklar.

Utgångspunkten för utredningen har varit att de förslag som läggs skall användas för internationella överläggningar, främst inom Stockholmsgruppen. För att på sikt klara miljömålen i Sverige är det också av största vikt att så många länder som möjligt minskar utsläppen bl. a. genom att införa skärpta avgaskrav. För tunga fordon gäller detta främst utsläppen av kväveoxider.

Enligt naturvårdsverkets mening finns det inte idag underlag för att få gehör för krav baserade på USA-mätmetoden vare sig inom Stockholmsgruppen eller i Europa i övrigt. Samtidigt skulle en snabb överenskommelse inom Stockholmsgruppen baserad på provmetoden enligt ECE R49 troligen kunna påverka EG-länderna i en positiv riktning. En sådan handlingslinje får emellertid inte gå ut över berättigade krav på reduktion av partikelutsläppen. Flera länder har som nämnts uttalat sig för behovet av provmetod och gränsvärden för utsläppen av partiklar. Arbetet med att utveckla en sådan metod går emellertid långsamt, det kan därför bli nödvändigt att man från svensk sida satsar resurser för att påskynda utarbetande av såväl metod som gränsvärde. Ett sådant arbete skulle även det lämpligen kunna inordnas i Stockholmsgruppens arbete.

För att till fullo ta till vara teknisk utveckling som sker inom fordonsindustrin för att möta de krav som successivt införs i USA är det viktigt att de svenska kraven tidsmässigt anpassas till USA-programmet. En skärpning av ECE R49-kraven med 50% beträffande kväveoxider ligger teknologimässigt någonstans mellan de krav som införs i USA fr. o. m. 1990 års modeller och de krav som införs fr. o. m. 1991 års modeller. Man kan därför rimligen förvänta sig att vissa motorer även i Europa kommer att kunna vara utrustade med de anordningar som behövs för att klara ECE R49 -50% redan från 1991 års modeller. Samtidigt – som tidigare nämnts – skiljer sig specifikationerna på Europamotorer från USA-motorer. Det är därför inte realistiskt att förvänta sig att man från industrins sida klarar av att möta obligatoriska ECE R49 -50% krav redan fr. o. m. 1991 års modeller.

Under förutsättning att ett svenskt beslut kan fattas senast under 1988

torde det vara rimligt att införa gränsvärdet ECE R49 -50% att gälla obligatoriskt fr. o. m. 1995 års modeller. Avgasrenande motorer väntas dock finnas tillgängliga innan dess. Genom kraven i USA bedöms sådana tekniska lösningar finnas att tillgå från 1990-91 års modell. Det bedöms därför att användning av sådana lösningar på ett verkningsfullt sätt kan stimuleras, med ekonomiska styrmedel från och med 1991 års modell. Det kan vara motiverat att dessa avgasrenande motorer först och främst får spridning i stadsbussar.

När det gäller partiklar kommer i USA krav som kräver partikelfällor eller motsvarande att införas för bussar fr. o. m. 1991 och för lastbilar fr. o. m. 1994 års modeller. Enligt naturvårdsverkets mening bör Sverige fullt ut ta till vara den tekniska utveckling som blir en följd av dessa krav i USA. För att detta skall lyckas krävs att en användbar mätmetod och relevanta gränsvärden föreligger senast 1988. Huruvida detta är möjligt eller ej borde avgöras redan under 1987. Skulle det då visa sig omöjligt eller förenat med stora problem att utveckla en användbar europeisk partikel-mätmetod återstår att använda USA-mätmetoden för partikelmätningar om effektiva krav skall kunna införas före 1995. Skulle man tvingas använda sig av USA-mätmetoden för partiklar finns det inte heller någon anledning att använda någon annan mätmetod för de gasformiga föroreningarna.

Den samlade bedömningen leder vad de tunga fordonen beträffar fram till följande förslag:

1. Krav införs i förordning under bilavgaslagen baserade på den mätmetod som anges i ECE R49 med följande justeringar av gränsvärdena angivna i reglementet
Kväveoxider minus 50% (9,0 g/kWh)
Kolväten minus 65% (1,2 g/kWh)
Koloxid minus 65% (4,9 g/kWh)
2. Resurser avdelas för att utarbeta mätmetod och gränsvärden för partiklar. Gränsvärdena skall vara på motsvarande nivå som de som införs i USA för 1991 (bussar) respektive 1994 års modeller. Skulle det vid utgången av 1987 visa sig osannolikt att någon mätmetod kommer att finnas under 1988 bör såväl den mätmetod som de krav som införs i USA också införas i Sverige.
3. Kraven enligt ovan införs obligatoriskt fr. o. m. 1995 års modeller och med hjälp av ekonomiska styrmedel stimuleras användning av avgasrenade motorer fr. o. m. 1991 års modeller. Dessa ekonomiska styrmedel bör göras speciellt verkningsfulla för stadsbussar.

Miljökonsekvenser

De uppskattade miljöeffekterna blir för de föreslagna avgaskraven mindre än med USA-programmet antaget fullt ut, men förstås större än med de studerade Europakraven. För kväveoxidutsläppet från en tung dieselmotor uppskattas detta förslag medföra att det minskas med 38%. Detta innebär att man kommer på en kravskärpa som ligger mellan de båda stegen i USA-kraven, jämför med tabell 7.1. För partiklar förväntas i bästa fall en minskning enligt det studerade USA-alternativet. Utsläppen av

koloxid och kolväten påverkas av kraven på lätta lastbilar, vars nivå överensstämmer med vad konsekvensbeskrivningen av USA-alternativet visat. Sammantaget kommer, jämfört med utsläppen 1985, utsläppen från lastbilar och bussar till 2010 kunna minskas med: för kväveoxider ca 11 000 ton, för partiklar ca 4 000 ton, för kolväten ca 5 000 ton och för koloxid ca 20 000 ton. Detta gäller med samma förutsättningar för miljökonsekvensstudierna som använts tidigare i kapitlet. Sett till hela vägtrafiken kan nås ca 45 % lägre kväveoxidutsläpp, ca 90 % lägre partikelutsläpp och 70–75 % lägre utsläpp av kolväten och koloxid från år 2010 jämfört med 1985. Minskningen av partikelutsläppen är förstas beroende av om en effektiv partikelmätmetod kan upprättas samt om partikelfällor eller motsvarande kommer till användning. Av figur 8.2 framgår den minskning som kan bli resultatet om kraven införs (jämför med figur 8.1). Utsläppen från vägtrafiken beräknas år 2010 bli drygt 85 000 ton kväveoxider och ca 2 000 ton partiklar.

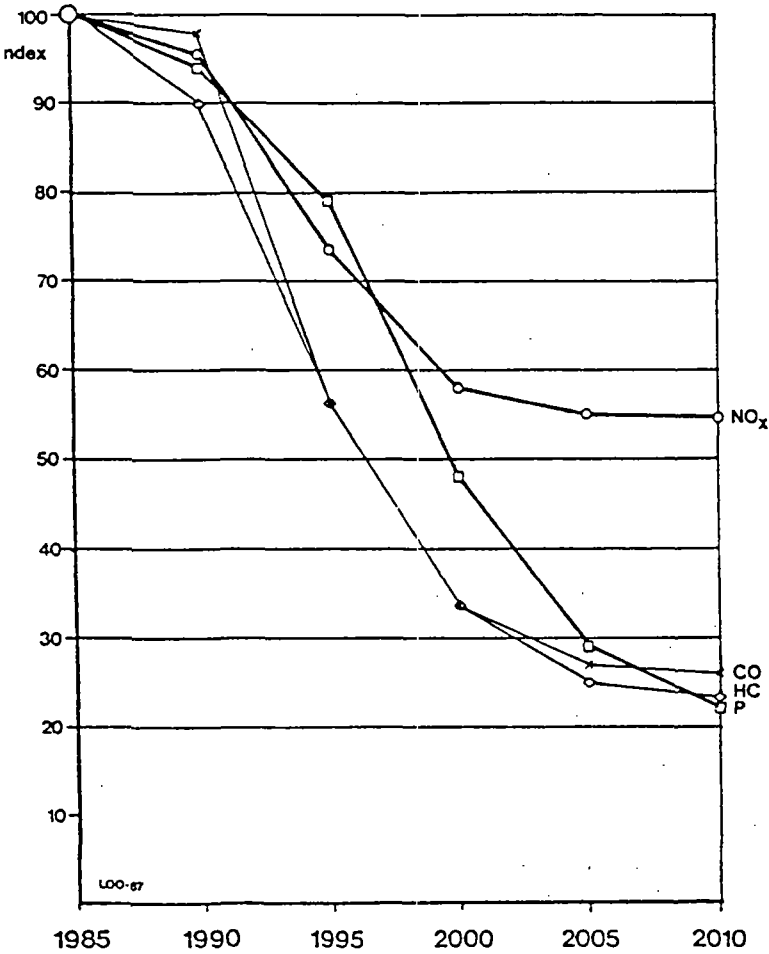
Övrigt

Utsläppen av föroreningar från vägtrafiken kommer att vara betydande även efter att gjorda och föreslagna åtgärder fått effekt. Detta gäller inte minst de tunga dieselfordonen. Det har därför bedömts som angeläget att utvecklingen av alternativa drivsystem, som ger möjlighet till avsevärt minskade utsläpp, uppmuntras.

- Ett planmässigt arbete för att utveckla en miljövänlig motor och långtgående avgasrenande utrustning bör inledas.
- Vikten av utvecklingen av miljövänliga transportsystem bör betonas.

Dieselbrännoljans innehåll av svavel bör sänkas. Det kan vara påkallat att även dieseloljan omfattas av motorbränsleförordning under kemikalielagen.

Frågor om tillsyn och kontroll av att avgaskraven uppfylls måste lösas vid införande av kraven.



Figur 8.2 Effekten av avgaskrav för lätta och tunga lastbilar och bussar på totala utsläppen från vägtrafiken. Avgaskrav enligt naturvårdsverkets förslag. Trafikutveckling enligt normalalternativet dvs. 25% ökning för dieseldrivna lastbilar och 15% för övriga fordon på 15 år.

Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över statens naturvårdsverks rapport 3283 Lastbilar, bussar och renare luft

Remissinstanserna

Av de remissinstanser som anmodats avge yttrande har svar inkommit från kommerskollegium, socialstyrelsen, statens järnvägar, vägverket, trafiksäkerhetsverket, transportforskningsberedningen, transportrådet, riksskatteverket, näringsfrihetsombudsmannen, statens pris- och kartellnämnd, konsumentverket, arbetarskyddsstyrelsen, statens planverk, statens industriverk, styrelsen för teknisk utveckling, statens mät- och provråd, statskontoret, riksrevisionsverket, koncessionsnämnden för miljöskydd, statens energiverk, och forskningsrådsnämnden.

Av de som beretts tillfälle att avge yttrande har svar inkommit från statens miljömedicinska laboratorium, länsstyrelsen i Malmöhus län, länsstyrelsen i Kopparbergs län, länsstyrelsen i Norrbottens län, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Umeå kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Grossistförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska Petroleum Institutet, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige, Bilindustriföreningen, Motorbranschens riksförbund, Motormännens riksförbund, Aktiebolaget Svensk Bilprovning, Svenska lokaltrafikföreningen, Svenska åkeriförbundet, Svenska Busstrafikförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet och Exportrådet.

Därutöver har yttrande inkommit från Stockholms miljö- och hälso-skyddsnämnd.

Allmänna synpunkter på utredningens underlag och bedrivande

Flertalet remissinstanser ger ett allmänt positivt omdöme om det material som presenteras i rapporten.

Ett antal remissinstanser pekar på frågor man menar saknas eller behandlas för knapphändigt i rapporten. Statens Vägverk, statens industriverk, riksrevisionsverket och Bilindustriföreningen pekar på osäkerheten och brister i beräkningarna av utsläppen från de aktuella fordonen. Kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen, statens industriverk och Bilindustriföreningen anser att de handelspolitiska konsekvenserna av förslagen inte är tillräckligt belysta. Näringsfrihetsombudsmannen, statens pris- och kartellnämnd, statskontoret, riksrevisionsverket och Bilindustriföreningen pekar på brister i bedömningen av de ekonomiska och konkurrensmässiga konsekvenserna av förslagen. Transportforskningsberedningen och styrelsen för teknisk utveckling anser att frågor om alternativa bränslen och alternativa motorkoncept kunde givits större utrymme i rapporten.

Naturvårdsverket påpekar i rapporten att behovet av åtgärder mot vägtrafikens utsläpp till luft fortfarande är mycket stort och att lastbilar och bussar måste åtgärdas snarast för att bibehålla den minskande utsläppstrend som påbörjats i och med personbilskraven fr. o. m. 1989 år modeller. Denna uppfattning delas av de flesta remissinstanserna. Bl. a. Statens Järnvägar, arbetarskyddsstyrelsen, länsstyrelsen i Kopparbergs län, Stockholms kommun, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Lantbrukarnas Riksförbund anser att riskerna för skador på hälsa och miljö är så stora att kraftfullare åtgärder än de som föreslagits måste övervägas. Bilindustriföreningen och Motorbranschens Riksförbund påpekar att utsläpp från lastbilar och bussar inte utgör så stor andel av totalutsläppen men delar ändå uppfattningen att åtgärder bör vidtas.

Avvägning mellan olika åtgärder

Rapporten ger förslag på vissa avgaskrav för lastbilar och bussar och påpekar att även andra åtgärder måste vidtas för att tillgodose miljökraven. I detta sammanhang nämns utveckling av alternativa drivsystem, långsiktig utveckling av en miljövänlig motor, utveckling av miljövänliga transportsystem samt sänkning av dieseloljans svavelhalt.

Flertalet remissinstanser delar naturvårdsverkets åsikt. Statens Järnvägar, vägverket, konsumentverket, planverket, forskningsrådsnämnden, länsstyrelserna i Malmöhus och Norrbottens län, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun, Svenska kommunförbundet och Landsorganisationen i Sverige betonar vikten av att vidta planeringsåtgärder och omfördelningar mellan olika trafikslag.

Nödvändigheten av en långsiktig utveckling av en miljövänlig motortyp framhålls av transportrådet, statens energiverk, länsstyrelsen i Malmöhus län, Svenska kommunförbundet, Tjänstemännens centralorganisation och Landsorganisationen i Sverige. Transportforskningsberedningen, Styrelsen för teknisk utveckling och Svenska Lokaltrafikföreningen menar att införandet av alternativa bränslen såsom alkoholbaserade och vätgasbränslen är viktiga åtgärder som bör ges större tyngd vid beslut om åtgärder mot luftförorening från lastbilar och bussar.

Landsorganisationen i Sverige och Svenska Lokaltrafikföreningen anser att åtgärder även bör vidtas på de fordon som är i drift före de nya avgaskravens ikraftträdande. Landsorganisationen anser dessutom att skötsel och hantering är faktorer som har stor betydelse för utsläppen från dessa fordon.

Bilindustriföreningen, Motorbranschens Riksförbund och Svenska Åkeriförbundet menar att åtgärder som ger minskat effektuttag, som t. ex. minskning av rull- och luftmotstånd, samt andra åtgärder i trafiken, syftande att ge jämnare trafik och bättre hastighetsanpassning är åtgärder som inte tagits upp i tillräcklig utsträckning i naturvårdsverkets rapport.

Förslag till emissionskrav

Följande remissinstanser *tillstyrker* naturvårdsverkets förslag till avgaskrav för lastbilar och bussar samt delar verkets övriga förslag: Socialstyrelsen, Vägverket, transportrådet, konsumentverket, Styrelsen för teknisk utveckling, riksrevisionsverket, koncessionsnämnden för miljöskydd, kemikalieinspektionen, statens energiverk, forskningsrådsnämnden, länsstyrelserna i Malmöhus, Kopparbergs och Norrbottens län; Umeå kommun, Tjänstemännens Centralorganisation, Motormännens Riksförbund, Aktiebolaget Svensk Bilprovning, Svenska lokaltrafikföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Svenska Busstrafikförbundet och Svenska Transportarbetareförbundet.

Arbetskyddsstyrelsen, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Malmö kommun, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet anser att de föreslagna kraven bör *skärpas* om det kan anses möjligt. Statens Järnvägar, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun, Lantbrukarnas Riksförbund och Landsorganisationen i Sverige anser att de föreslagna kraven inte är tillräckligt långtgående.

Bilindustriföreningen, Grossistförbundet och Motorbranschens riksförbund anser att de föreslagna kraven är *för stränga* och att andra åtgärder än de som föreslagits kan få en stor betydelse för de framtida lastbilarnas och bussarnas utsläpp. Åtgärder som nämns är minskat rull- och luftmotstånd, som tillsammans med förbättrad bränslekvalitet, ökad hastighets- efterlevnad och förbättrad framkomlighet. Dessa åtgärder anses medföra sådana utsläppsminskningar att större hänsyn bör tas till handelspolitiska och ekonomiska konsekvenser vid införande av avgaskrav än naturvårdsverkets förslag innebär.

Styrelsen för teknisk utveckling anser att ett tydligare långsiktigt mål för *utvecklingen av motorer* bör ställas upp för såväl lätta som tunga fordon. Ju mer dessa mål avviker från vad etablerad teknik förväntas klara desto högre krav måste ställas på långsiktighet och resurser. Ett sådant arbete bör därför koordineras internationellt av både effektivitets- och kostnads-skäl.

Statens industriverk, näringsfrihetsombudsmannen, och Motorbranschens riksförbund menar att naturvårdsverkets förslag kan medföra *ökade kostnader* som inverkar menligt på den svenska vägtransportsektorns konkurrenskraft i förhållande till utlandstransporter. Förslagen får inte medföra negativa effekter på den icke märkesbundna reservdelsmarknaden. Koncessionsnämnden för miljöskydd, Landstingsförbundet och Malmö kommun bedömer kostnaderna för att uppfylla de föreslagna avgaskraven som rimliga.

Kommerskollegium, statens pris- och kartellnämnd och statens industriverk betonar vikten av *internationell samordning* med europeiska avgaskrav. Bilindustriföreningen anser att avgaskraven för lätta lastbilar och bussar inte bör följa USA-kraven eftersom man eftersträvar så stor harmonisering som möjligt mellan kommande svenska och europeiska avgaskrav. Föreningen menar dessutom att den utsläppsminskning som USA-krav väntas medföra inte är tillräcklig för att motivera förslag som kan medföra handelspolitiska komplikationer gentemot EG-länderna. Näringsfrihets-

ombudsmannen menar att för tunga fordon bör kraven inte ställas så högt som i USA utan obligatoriska krav bör införas i så stor likhet med övriga europeiska krav som möjligt.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.2

Statens industriverk, kemikalieinspektionen, länsstyrelsen i Kopparbergs län, Bilindustriföreningen, Svenska Lokaltrafikföreningen och Svenska Transportarbetareförbundet betonar vikten av att införa krav på *dieselbränslets kvalitet*. Detta anses motiverat bl. a. eftersom tillverkaren och i viss mån även brukaren av fordonen kommer ges ansvar för att fordonet uppfyller avgaskraven. Svenska Petroleum Institutet menar att utsläppen av gasformiga ämnen i första hand inte härrör från bränslet utan främst från de smörjolja som används i motorn. Institutet medger dock att utsläppen av partiklar i viss mån påverkas av bränslets kvalitet.

Ekonomiska styrmedel

Transportforskningsberedningen, näringsfrihetsombudsmannen, styrelsen för teknisk utveckling, forskningsrådsnämnden, länsstyrelsen i Kopparbergs län, Svenska kommunförbundet och Bilindustriföreningen menar att ekonomiska styrmedel är viktiga för att skapa en mjukare övergång inför ett obligatoriskt införande av avgaskrav för lastbilar och bussar. Riksskatteverket redovisar olika metoder för ekonomisk styrning av de föreslagna kraven för att under en inledande tidsperiod stimulera införandet. Verket konstaterar att det enklaste sättet att införa dessa styrmedel är att föra in en försäljningsskatt även för dessa fordon och att nedsätta den i relation till kostnaden för att uppfylla kraven.

Statens naturvårdsverks och statens energiverks rapport 3312 resp. 1987:3 Mindre kväveoxider från förbränning

11 Slutsatser och förslag till handlingsprogram

11.1 Miljöproblemen

Utsläppen av kväveoxider (NO_x) från förbränning medför både lokala och storregionala miljöproblem. De lokala problemen – främst ökade risker för att känsliga befolkningsgruppers hälsa skall påverkas – beror på starkt förhöjda halter av kvävedioxid (NO_2) i tätortsområden med omfattande biltrafik. Fastighetsuppvärmningens bidrag är i regel litet tack vare utbyggnaden av fjärrvärme. De lokala problemen kommer att minska som en följd av beslutade och annonserade åtgärder mot utsläpp från motorfordon.

De storregionala problemen, dels kvävemättnad i skogsmark med åtföljande försurning och nitratläckage, dels förhöjda ozonhalter, kräver internationella lösningar. Svenska åtgärder måste ses i detta perspektiv.

Om riskområdet för kvävemättnad av skogsmark definieras som området med ett totalt kvävenedfall överstigande 10 kg kväve/ha och år, skulle ett första steg i en aktionsplan för Europa kunna omfatta en reduktion av kväveutsläppen med minst 30 procent i områden med kvävenedfall över 15 kg kväve/ha och år. De sydvästligaste delarna av Sverige har kvävenedfall över denna nivå.

Om riskområdet i stället definieras utifrån förhöjda ozonhalter, t. ex. som områden där halterna av ozon under perioder med starkt förhöjda halter, s. k. episoder, överskrider gränsvärdet för att skogsskador skall uppträda, berörs åtminstone hela södra Sverige upp till en linje från norra Västkusten till norra Roslagen. Mätunderlaget är dock ännu så länge ofullständigt.

Nyttan av att minska kväveoxidutsläppen från förbränningsanläggningar är således störst i södra Sverige och avtar gradvis mot norr. I områden där kväve är begränsande för skogstillväxten kan en minskning av kvävenedfallet ses som en negativ åtgärd. Å andra sidan är det viktigt att den minskning av surstötarna i fjällområdenas rinnande vatten som kommer att uppnås med minskande svavelutsläpp, inte motverkas av ett ökat kvävenedfall. Att öka kvävetillförseln till skogsmark där kvävebrist råder genom ökade kväveutsläpp är inte en från miljösynpunkt lämplig åtgärd.

När hänsyn tas till samtliga miljöeffekter och vad som bör eftersträvas i en första etapp inom ramen för en aktionsplan för Europa framstår svenska åtgärder som leder till en trettioprocentig minskning av kväveoxidutsläppen söder om en linje från norra Västkusten till norra Roslagen som motiverade. Det innebär, förutom långtgående krav på utsläppsbegränsande åtgärder för nya motorfordon och nya förbränningsanläggningar i hela Sverige, att åtgärder mot befintliga förbränningsanläggningar bör vara genomförda senast till år 1995 i södra Sverige.

11.2 Utsläppsutvecklingen

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.3

Trafiken är den största källan till kväveoxidutsläpp i Sverige. Den svarar för ca 70 procent av utsläppen medan energisektorn bidrar med ca 20 procent och industriprocesserna med ca 10 procent. Eftersom trafiken är den dominerande källan till kväveoxidutsläpp blir utvecklingen av totalutsläppen starkt beroende av åtgärder inom trafiksektorn. Åtgärder som innebär tekniska förändringar av bilarna fr. o. m. en viss årsmodell får effekt först i takt med att bilparken förnyas. Enligt uppdraget ingår inte åtgärder inom trafiksektorn i denna utredning utan behandlas i parallellt pågående utredningar.

Kväveoxidutsläppen inom energisektorn har minskat med ca 30 procent mellan 1980 och 1984 och väntas – vid oförändrade miljökrav – minska ytterligare något till 1995 (tabell 11.1). De sammanlagda kväveoxidutsläppen, väntas emellertid inte minska med mer än ca 20 procent under perioden. Det är den ökande trafiken som eliminerar en del av vinsterna med den effektivare avgasrening som blir obligatorisk för personbilar fr. o. m. 1989. Ytterligare åtgärder behövs därför om det skall vara möjligt att minska de totala kväveoxidutsläppen med 30 procent mellan 1980 och 1995.

När vi bedömt utsläppsutvecklingen har vi antagit att kärnkraften inte börjar avvecklas före 1995. En avveckling av all kärnkraft till år 1997 har i utredningen Efter Tjernoby! (DsI 1986:11) bedömts medföra att utsläppen av kväveoxider ökar med 23 000 ton per år. Det motsvarar jämfört med eljest förväntade utsläpp år 1995 nära 40 procents ökning av energisektorns kväveoxidutsläpp och nära 10 procents ökning av de totala kväveoxidutsläppen. Utsläppsökningen skulle ske i södra Sverige.

Tabell 11.1 Kväveoxidutsläpp i Sverige 1980–1995

Utsläppskälla	Kväveoxidutsläpp, 1 000ton			Förändring från 1980 till 1995, %
	1980	1984	1995	
Energiproduktion	95	65	62 –35	
Transporter	207	217	191	– 8
Industriprocesser	34	19	15	–56
Totalt	336	301	268	–20

11.3 Åtgärdsomöjligheter och styrmedel

Kväveoxidutsläppen från energisektorn kan minskas både genom åtgärder i anläggningarna och genom bränslebyte, ändrat teknikval m. m. För de minsta befintliga pannorna kan man dock med dagens kunskap inte förorda några förbränningstekniska åtgärder med hänsyn till risken för ökade utsläpp av kolväten. Kväveoxidutsläppen från dessa pannor är dock små.

De bästa förutsättningarna att väsentligt minska kväveoxidutsläppen finns i anläggningarna inom fjärrvärmens och elproduktionen samt i större industripannor. Där är förbränningstekniska åtgärder förhållandevis billiga för nya enheter. I vissa fall kan det vara fördelaktigast att öka eldstdsytor-

na, i andra att recirkulera rökgaserna. I nya större kolpulveranläggningar skulle kväveoxidutsläppen kunna minskas med 20 till 30 procent – i anläggningar med en effekt över 100 MW kanske upp emot 50 procent – genom sådana åtgärder. Investeringskostnaden för en anläggning på 50 MW ökar i så fall med en till två milj kr vilket motsvarar en till två procent av totalinvesteringen. Därtill ökar driftkostnaderna med 50 000 till 100 000 kr per år. Värmekostnaden i kolpulvereldade anläggningar ökar med ca 0,2–0,3 öre/kWh medan kostnaden per ton avskild kväveoxid kan uppskattas till drygt ett par tusen kronor.

Förbränningstekniska åtgärder är avsevärt dyrare i befintliga anläggningar bl. a. beroende på att åtgärderna sänker anläggningens effekt med ca tio procent. Denna effektsänkning måste i varierande utsträckning kompenseras med en ökad spetslastproduktion med olja. De årliga kostnaderna blir därför betydligt högre än i nya anläggningar. Värmekostnaden kan öka ända upp till 2 öre/kWh och kostnaden per ton avskild kväveoxid upp till 70 000 kr beroende på i vilken utsträckning den minskade effekten måste kompenseras.

Kväveoxidutsläppen kan reduceras mycket långt med rökgasrening som emellertid är avsevärt dyrare än förbränningstekniska åtgärder. Den mest beprövade reningstekniken är selektiv katalytisk reduktion (SCR). Andra tekniker är dock under introduktion eller utveckling.

Kväveoxidutsläppen från en anläggning beräknas kunna minskas med 80 à 90 procent genom selektiv katalytisk reduktion. Tekniken är utvecklad i Japan där ett etthundrafemtioanläggningar finns i drift. I Västtyskland fanns fem anläggningar i drift i november 1986. Dessutom fanns två anläggningar med selektiv icke-katalytisk reduktion. Ett stort antal anläggningar är beställda. Om ett år beräknas ytterligare ca tio anläggningar med rening av rökgaserna från kväveoxider vara i drift. I Sverige har försök i liten skala genomförts vid Öresundsverket i Malmö. Intresset för tekniken är stort och betydande insatser görs internationellt för att förbättra prestanda och reducera kostnaderna.

Investeringskostnaden för katalytisk rökgasrening kan uppskattas till ungefär 90 milj kr för en anläggning på 300 MW. Det motsvarar 15–20 procent av totalinvesteringen för en ny anläggning. Härtill kommer kostnader för byte av katalysator och övriga driftkostnader på sammanlagt ca 12 milj kr per år för en anläggning av den nämnda storleken.

Selektiv katalytisk rening av rökgaserna beräknas öka värmekostnaden med ca 1,2–2,2 öre/kWh vilket är något lägre än kostnaden för rökgasavsvavling. Variationerna i kostnaden beror till största delen på osäkerhet om katalysatorns livslängd (2–4 år). Kostnaden per ton avskild kväveoxid beror även av kväveoxidhalten i rökgaserna. Vid en kväveoxidhalt på 0,28 g/MJ tillfört bränsle, vilket ungefärligen motsvarar nivån i kolpulvereldade anläggningar, där utsläppen inte begränsats genom förbränningstekniska åtgärder, kan kostnaden uppskattas till mellan 15 000 och 30 000 kr per ton avskild kväveoxid. I några större kolpulvereldade anläggningar har dock förbränningstekniska åtgärder för att minska kväveoxidutsläppen redan vidtagits och kväveoxidhalten i rökgaserna därmed minskats till ca 0,15 g/MJ. Kostnaden för katalytisk rökgasrening kan vid en sådan kväveoxidhalt uppskattas till mellan 30 000 och 50 000 kr per ton avskild kväveoxid.

Kväveoxidutsläppen kan också minskas genom bränslebyte, byte av teknik, energisparande och andra ändringar i energisystemet. Det är bl. a. övergång från kol till flis, från tung eldningsolja till lätt eldningsolja eller gas och från fossila bränslen till värmepumpar som kan bli aktuellt. De modellanalyser vi genomfört pekar mot att sådana ändringar ofta är betydelsefulla för att kväveoxidutsläppen inom energisektorn skall kunna minskas på ett kostnadseffektivt sätt. Ändringarna leder dessutom ofta till att även svavelutsläppen minskar betydligt.

Det bör framhållas att kväveoxidutsläppen från oljeeldningen kan påverkas genom åtgärder i raffinaderierna. Avsvavling av tung olja minskar nämligen också kväveinnehållet i oljan. Utsläppsminskningen skulle kunna bli betydande och kostnaden per ton avskild förorening är förhållandevis låg. (Den kan uppskattas till ca 5000–10000 kr per ton avskild svaveldioxid och kväveoxid). Investeringskostnaden är dock hög. Som påvisats i energiverkets utredning Mindre svavel i oljeprodukter är det svårt att driva fram en ökad avsvavling av olja. Marknaden för tunga oljor har minskat kraftigt i Europa och raffinaderierna har överkapacitet och dålig lönsamhet.

Vi har analyserat olika utformningar av en administrativ reglering och även övervägt möjligheterna att använda ekonomiska styrmedel såsom avgifter och överförbara utsläppsrätter.

Ekonomiska styrmedel har fördelar framför allt vad gäller kostnadseffektivitet och incitament till teknisk utveckling. Med den osäkerhet som råder om kostnaderna för att begränsa kväveoxidutsläppen skulle det dock vara svårt att avpassa nivån på en avgift så att utsläppen minskas i önskad omfattning. Därtill kommer de stora omfördelningseffekterna av en avgift. De mest väsentliga möjligheterna att minska kväveoxidutsläppen finns vidare i ett begränsat antal större anläggningar som förhållandevis enkelt kan påverkas via miljöskyddsprövningen. Mot denna bakgrund kan man enligt vår uppfattning inte förorda en avgift som huvudsakligt styrmedel för att begränsa utsläppen.

Vad gäller överförbara utsläppsrätter menar vi att väsentliga kostnadsbesparingar sannolikt kan uppnås redan om s.k. bubblor tillämpas för anläggningar med samma ägare t. ex. för ett helt fjärrvärmenät eller flera pannerheter inom en industri.

11.4 Förslag till handlingsprogram

I ett europeiskt perspektiv måste åtgärder för att begränsa kväveoxidutsläppen gälla såväl de fasta anläggningarna som fordonen. Kostnaden för avancerad rening i stora energianläggningar ligger – räknad per ton avskild kväveoxid – på ungefär samma nivå som kostnaden för att minska kväveoxidutsläppen från de tunga fordonen genom förbättrad avgasrening. Dessa fordon svarar för en väsentlig och – sedan kraven på personbilarnas avgasrening skärpts – ökande andel av kväveoxidutsläppen från trafiken. Eftersom bilparken förnyas långsamt tar det dock lång tid innan åtgärder på fordonen får full effekt. Vi menar mot denna bakgrund att det är

motiverat att minska kväveoxidutsläppen inom såväl energisektorn som trafiksektorn. Vi föreslår ett handlingsprogram som medför att utsläppen från energianläggningarna begränsas, särskilt i de södra och mellersta delarna av Sverige.

Naturvårdsverket kommer i april 1987 att lägga fram förslag om skärpta avgaskkrav för tunga fordon. I den översyn av aktionsplanen mot luftföroreningar och försurning som genomförs under våren 1987 av naturvårdsverket i samråd med övriga berörda myndigheter kommer också andra åtgärder för att minska kväveoxidutsläppen som ändrad fördelning mellan olika trafikslag, hastighetsbegränsningar m. m. att tas upp.

Utsläppsvärden

De miljöproblem som orsakas av kväveoxidutsläppen från energisektorn är i första hand regionala, inte lokala. Den erforderliga utsläppsbegränsningen kan därför anges med hänsyn till de regionala effekterna. Eftersom det i många fall finns alternativa vägar att minska utsläppen och den tekniska utvecklingen på området är snabb har vi inte differentierat utsläppsvärdena med hänsyn till förbränningsteknik, bränsle m. m. Åtgärder kan genomföras på ett mer kostnadseffektivt sätt om anläggningsägarna fritt kan välja mellan olika metoder att klara angivna utsläppsnivåer.

Vi räknar med att följande utsläppsnivåer skall kunna klaras och föreslår att de skall tas till utgångspunkt vid prövningen enligt miljöskyddslagen. Utsläppen av kväveoxider (NO_x) avser ekvivalent mängd NO_2 .

Nyanläggningar i hela landet

- med ett årligt utsläpp av kväveoxider överstigande 300 ton
- övriga

Fr. o. m. 1 juli 1987

0,05–0,10 g NO_x /MJ tillfört bränsle

0,10–0,20 g NO_x /MJ tillfört bränsle

Kväveoxidutsläppen kan öka utsläppen av organiska luftföroreningar bl. a. dioxiner.

På sikt borde det vara möjligt att ange generella gränsvärden för kväveoxidutsläppen som skall gälla utan prövning av varje enskilt fall. I många andra länders miljölagstiftning finns en möjlighet för den centrala miljömyndigheten att utfärda generella föreskrifter om utsläppen av vissa föroreningar. Naturvårdsverket anser att även miljöskyddslagen borde kompletteras med en sådan möjlighet. Verket räknar med att föra fram förslag härom i annat sammanhang. Med utgångspunkt i generella föreskrifter skulle det också vara möjligt att skapa "bubblor" över större områden än fjärrvärmenät eller enskilda industrianläggningar.

De angivna värdena ligger ungefär i nivå med de krav som tillämpas i Västtyskland och Schweiz och med krav som föreslagits i Österrike. De innebär krav på rökgasrening i vissa nya koleldade anläggningar med en effekt över ca 100 MW samt i några stora befintliga anläggningar. Det blir i första hand i de stora anläggningar, där kväveoxidutsläppen inte begränsas genom lämplig eldstadsutformning och andra förbränningstekniska

åtgärder, som rökgasrening kommer att behövas. I övriga anläggningar bör det gå att hitta alternativa metoder att begränsa utsläppen.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.3

Samlad utsläppsvärdefjärrvärmenät m. m.

Vi anser att utsläppsvärdet för kväveoxider skall få avse ett helt fjärrvärmenät eller flera pannenheter inom en industri för att företagen skall kunna anpassa sig till kraven på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Det blir härigenom möjligt t. ex. att koncentrera utsläppsminskningar till vissa anläggningar i stället för att vidta åtgärder i många. Företagen får också ett incitament att verkligen försöka få ut så hög reningseffekt som möjligt ur anläggningar för avancerad rening. Utsläppsgränser för en enskild anläggning måste ju sättas med hänsyn till vad leverantörer av reningsutrustning kan garantera m. m. Det kan dock ofta vara möjligt att till ganska låg marginalkostnad sänka utsläppen under den gräns som anges i sådana fall.

Också när det gäller svavel skulle åtgärder för att uppnå miljökraven kunna genomföras på ett mer kostnadseffektivt sätt om kraven relateras till fjärrvärmenäten i stället för till enskilda anläggningar. Vi föreslår mot denna bakgrund att tillägg skall göras till miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen i syfte att underlätta en samlad bedömning av dels anläggningar inom ett fjärrvärmenät dels pannenheter inom en industri. Tilläggen bör avse dels uppräknningen av provningspliktiga anläggningar dels de bestämmelser som reglerar innehållet i ansökan om provning enligt miljöskyddslagen. Innebörden av tillägget avseende ansökan bör vara att sambandet mellan olika anläggningar inom ett fjärrvärmenät liksom mellan olika pannenheter inom en industri skall redovisas i ansökan.

Utbildning

De befintliga eldningsanläggningarna har inte konstruerats för låga utsläpp av kväveoxider. Kväveoxidutsläppen har inte heller alltid tidigare uppmärksamrats vid optimering av driften. Det finns resultat som tyder på att kväveoxidutsläppen kan minskas om anläggningen körs på ett något annorlunda sätt än tidigare. Det är därför motiverat att utbilda driftpersonal i hur kväveoxider uppkommer och kan begränsas vid förbränning. Energiverket avser att ta kontakt med lämpliga institutioner för att genomföra en sådan utbildning.

Forskning och utveckling

Det är angeläget att intensifiera såväl den grundläggande som den tillämpade forskningen om hur kväveoxidutsläppen skall begränsas. Vad gäller *förbränningstekniska åtgärder* bör bl. a. möjligheterna att begränsa kväveoxidutsläppen från rosteldade anläggningar kartläggas bättre. Kunskaper om hur kväveoxidutsläppen från fluidiserade bäddar skulle kunna minskas ytterligare bör också förbättras. Vad gäller pulvereldning behövs i första hand forskning som avser förbränning av torv och trädbränslen eftersom utländska insatser i det närmaste saknas här.

En utveckling av låg-NO_x-oljebrännare för befintliga pannor och låg-NO_x-brännare för naturgaseldade pannor behövs också. Flerstegsbränsleförbränning bör prövas bl. a. med inhemska bränslen i kombination med kol och olja. Enkel och tillförlitlig mätutrustning för kväveoxider som kan skötas av anläggningsägarna själva behöver tas fram.

Vad gäller *rökgasdenitrifiering* behövs forskning och utveckling för att anpassa olika processer till svenska förhållanden. Det är angeläget att fullfölja och expandera den forskning som redan bedrivs för att utveckla effektivare katalysatorer. Den icke katalytiska rökgasreningstekniken bör undersökas bättre liksom processer som innebär att svaveloxider och kväveoxider avskiljs samtidigt.

Undersökningar av andra miljöeffekter vid kväveoxidbegränsning, bl. a. utsläpp av polyaromatiska kolväten och ammoniak samt bildning av dikväveoxid, måste integreras med både den grundläggande och den tillämpade forskningen.

Den grundläggande forskningen är långsiktig. Även den tillämpade forskningen och utvecklingsinsatserna måste bedrivas under förhållandevis lång tid för att vara effektiva. När vi uppskattat kostnaderna har vi i huvudsak följt den programplan som energiverket utarbetade under 1985 (Statens energiverk. Minskning av kväveoxider vid förbränning). Vi bedömer att 45–50 milj kr behövs för en period på fem år och att det mer kortsiktiga behovet för en period på två år uppgår till ca 20 milj kr (tabell 11.2).

Tabell 11.2 Kostnader för föreslagna insatser för forskning och utveckling avseende kväveoxidbegränsande åtgärder

Forskningsområde	Kostnad, milj kr	
	Två år	Fem år
Grundläggande forskning	4	10
Förbränning		
– rost	4	10
– FBC	2	5
– pulver	2	4
– olja	2	4
– naturgas	1	2
Denitrifiering	3	10
Restprodukter	1	2
Totalt	19	47

Kostnaderna för de föreslagna insatserna för forskning och utveckling beräknas rymmas inom energiverkets befintliga anslag.

Teknikdemonstration

Det är angeläget att prova och demonstrera olika typer av förbränningstekniska åtgärder för att begränsa kväveoxidutsläppen framför allt vid eldning med inhemska bränslen. Forskningsinsatserna bör därför kombineras med en satsning på pilot- och demonstrationsanläggningar, bl. a. låg-NO_x-brännare för olika bränslen. Därvid bör effekter i form av utsläpp av andra föroreningar särskilt beaktas.

För samtliga förbränningstekniker kan det vara intressant att prova flerstegsbränsletillförsel. Bl. a. bör man pröva i vilken utsträckning trädbränsle kan användas som tillsatsbränsle.

De enstegs atmosfäriska bubblande och cirkulerande fluidiserade bäddar som redan finns i drift i ett betydande antal är optimerade för att nå höga förbränningsverkningsgrader. Insatser i samarbete med industrin för att begränsa utsläpp av bl. a. kväveoxider, koloxid och polycykliskt organiskt material kan förbättra möjligheterna att exportera utrustning och/eller licenser. Detta gäller även flerstegs fluidiserade bäddar som bedöms vara möjliga att utveckla betydligt särskilt för lågvärdiga bränslen.

Vad gäller rökgasrening behöver bl. a. den selektiva icke katalytiska processen provas för olika förbränningstekniker. Denna process bedöms bli betydligt billigare än selektiv katalytisk rökgasrening (SCR).

Det är svårt att uppskatta kostnaden för pilot- och demonstrationsanläggningar. Under de närmaste åren kan statligt stöd på ca 10 milj kr per år behövas för demonstration av olika förbränningstekniska åtgärder för att begränsa kväveoxidutsläppen.

Stöd ur bränslemiljöfonden kan lämnas till åtgärder som syftar till att minska utsläppen av kväveoxider vid kol- och torveldning. Såväl förbränningstekniska åtgärder som rökgasrening kan komma i fråga. Hittills har stöd endast utgått till utvecklingsprojekt för att begränsa kväveoxidutsläppen.

Tekniken med selektiv katalytisk denitrifiering (SCR) finns tidigare demonstrerad i Japan. Ett antal anläggningar har byggts i Västtyskland och fler kommer att byggas inom de närmaste åren.

Vi räknar med att SCR-tekniken kommer att behöva introduceras i vissa större förbränningsanläggningar. Det kan därför vara en fördel att relativt snart demonstrera tekniken i Sverige så att den är väl utprovad för svenska förhållanden innan den introduceras i ett flertal anläggningar. Från industripolitisk synpunkt kan en svensk demonstrationsanläggning också vara önskvärd bl. a. med hänsyn till exportmöjligheterna för svensk industri.

Forskning om miljöeffekter

Forskning rörande kväveoxidutsläppens effekter i miljön har nära samband med forskning rörande effekterna av flera andra föroreningar. Förslag till insatser tas därför inte upp här utan kommer att lämnas dels i naturvårdsverkets anslagsframställning dels i den reviderade aktionsplan mot luftföroreningar och försurning som naturvårdsverket skall utarbeta under våren 1987 i samarbete med övriga berörda myndigheter.

11.5 Effekter och kostnader till följd av handlingprogrammet

Prop. 1987/88:85
 Bilaga 4.3

Med nuvarande miljökrav inom energisektorn och trafiksektorn inkl. den förbättrade avgasrening som blir obligatorisk fr. o. m. 1989 års bilmodeller väntas de totala kväveoxidutsläppen år 1995 bli närmare 270 000 ton. Härav väntas drygt 190 000 ton härröra från trafiken, drygt 60 000 ton från energianläggningarna och ca 15 000 ton från industriprocesserna.

Tabell 11.3 Förväntade kväveoxidutsläpp år 1995 med nuvarande resp med föreslagen ambitionsnivå

Utsläppskälla	Tillfört bränsle, TWh	Förväntade utsläpp med nuvarande ambitionsnivå, g NO _x /MJ	ton NO _x	Förväntade utsläpp med föreslagen ambitionsnivå, g NO _x /MJ	ton	Utsläppsminskning, NO _x
Fjärrvärme						
– kol, stora	11,7	0,25	10 494	0,12		5 000
– kol, små	2,1	0,15	1 155			
– flis	4,5	0,09	1 395			
– torv	3,0	0,19	2 052			
– olja	12,5	0,17	7 650	0,16		
Summa fjärrv.	33,8	0,19	22 746		17 350	5 400
Elproduktion						
– kraftvärme	4,4	0,25	4 000	0,12		2 000
– ind mottr	3,9	0,10	1 400			
– kondens	2,2	0,20	1 600	0,15		
Summa elprod.	10,5	0,19	7 000		4 600	2 400
Industri						
– kol	5,7	0,23	4 732	0,20		600
– inh bränsle exkl avlutar	15,7	0,13	7 200			
– naturgas	6	0,07	1 524			
– EO 1	4,6	0,07	1 171			
– EO 2–5	13,0	0,17	7 943	0,16		
– Gasol	2,2	0,03	242			
Summa ind.	47,2	0,13	22 812		21 700	
Bostäder och service						
– kol o koks	0,5	0,20	534			500
– ved	10,8	0,07	2 729			
– EO 1	22,7	0,07	5 730			
– EO 2–5	2,3	0,17	1 417			
– Gas	1,4	0,06	29			
Summa bost.	37,7	0,08	10 681		10 700	
Samtliga (exkl avlutar och avfall)	129,2	0,14	63 239		54 350	8 900

Kväveoxidutsläppen från hela energisektorn väntas minska med ca 9 000 ton jämfört med annars förväntad nivå år 1995 om de här föreslagna utsläppsbegränsningarna genomförs (tabell 11.3). Det innebär att kväveoxidutsläppen från energisektorn skulle minska med ca 45 procent räknat mellan 1980 och 1995. Mer än 90 procent av den förväntade utsläppsminskningen på 9 000 ton väntas härröra från anläggningarna i södra och meller-

sta Sverige. Kväveoxidutsläppen minskas framför allt inom fjärrvärmens och elproduktionen.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.3

Kostnaderna för kväveoxidbegränsande åtgärder inom fjärrvärmens och elproduktionen faller i huvudsak på kommunala verk eller bolag. Handlingsprogrammet beräknas leda till investeringar i kommunerna på totalt ca 500 milj kr, företrädesvis i de största energianläggningarna (tabell 11.4). Den totala årskostnaden för de kväveoxidbegränsande åtgärderna kan beräknas till ca 150 milj kr i kommunerna. Kostnaden för värmeproduktionen i de berörda större anläggningarna kan uppskattas öka med 1,5–2 öre/kWh. I mindre anläggningar ökar kostnaden med mindre än 1 öre/kWh. Det betyder att kostnaden för ett typiskt hushåll med fjärrvärme (12 500 kWh/år, lägenhet) kan komma att öka med 50–250 kr per år i de kommuner som berörs.

Tabell 11.4 Kostnader till följd av föreslagen utsläpps begränsning

Sektor och anläggningstyp	Investeringskostnad, milj kr	Årskostnad, milj kr
Kommuner		
Anläggningar med tillförd effekt		
> 100 MW		
kol	425	110
olja	50–110	20–25
50–100 MW		
kol	10–15	10
10–50 MW		
fastbränsle	10–15	5–10
	500–570	145–155
Industri		
Koleldade anl.	10	10
Oljeeldade anl.	10–20	5
	20–30	15
Totalt	520–600	160–170

Något behov av ökade anslag till statliga myndigheter beräknas inte uppkomma till följd av handlingsprogrammet. De föreslagna insatserna för forskning och teknikdemonstration beräknas rymmas inom gällande ramar.

När vi bedömt utsläppsminskningar och kostnader har vi utgått från referensalternativet i energiprognotsen. Den procentuella minskningen av kväveoxidutsläppen från energisektorn räknat mellan 1980 och 1995 blir inte längre 45 procent utan ca 50 procent om man i stället utgår från alternativet med ett högre oljepris och ca 40 procent om man utgår från alternativet med ett lägre oljepris.

Vid beräkningen av utsläppsminskningar och kostnader har vi antagit att de föreslagna utsläpps begränsningarna inte påverkar energianvändningen. Om de höjda värmekostnaderna påverkar energipriserna skulle emellertid energikonsumtionen kunna ändras. Den ändringen blir dock klart mindre än de ändringar i energianvändningen som orsakas av bränsleprisförändringar. Utsläppsminskningen blir således 40 à 50 procent mellan åren 1980

och 1995 även om energianvändningen skulle minska med anledning av den kostnadshöjning för fjärrvärme och industri som förslaget medför.

Eftersom trafiken är den dominerande källan till kväveoxidutsläpp innebär den uppskattade minskningen av kväveoxidutsläppen från energisektorn på ca 9000 ton inte någon stor förändring av de totala kväveoxidutsläppen. Totalutsläppen väntas minska med ca 22 procent i stället för med ca 20 procent räknat mellan 1980 och 1995 till följd av att utsläppen från energianläggningarna minskas.

Tillsammans med åtgärder som minskar utsläppen av kväveföreningar från andra källor kan dock den föreslagna utsläppsbegränsningen inom energisektorn bidra till att

- minska problemen med kvävemättnad och oxidantbildning i södra och mellersta Sverige
- minska kvävebidraget till Östersjön och Västerhavet
- minska de negativa effekterna av surstötter i sjöar och vattendrag.

För att miljösituationen skall kunna förbättras på ett avgörande sätt i Sverige måste också utsläppen av kväveföreningar begränsas kraftigt i Europa. Det framlagda handlingsprogrammet kan ses som ett led i ansträngningarna att få till stånd en aktionsplan för Europa.

Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över statens naturvårdsverks och statens energiverks rapport 3312 resp. 1987: 3 Mindre kväveoxider från förbränning.

1 Avgivna remissvar

Remissvar har lämnats av följande instanser: Sveriges meteorologiska institut, statens industriverk, styrelsen för teknisk utveckling, statskontoret, riksrevisionsverket, koncessionsnämnden för miljöskydd, energiforskningsnämnden, statens vattenfallsverk, Chalmers tekniska högskola, naturvetenskapliga forskningsrådet, länsstyrelserna i Stockholms, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län, sektionen för kemi och miljövärdscentrum vid Tekniska Högskolan i Stockholm, Ingenjörsvetenskapsakademien, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Jernkontoret, Kraftsam, Landsorganisationen i Sverige, Stockholms miljö- och hälsoskyddsförvaltning, Svenska kommunförbundet, Svenska värmeverksföreningen och Sveriges industriförbund.

2 Allmänt

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till rapportens underlagsredovisning och förslag till handlingsprogram. Vissa remissinstanser anser dock att ambitionsnivån borde vara högre överlag. Remissinstanserna framhåller också att trafiken och inte energisektorn svarar för de största utsläppen av kväveoxider i Sverige. I något fall tar man avstånd från förslagen därför att energisektorn drabbas omotiverat hård.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) betonar att s. k. kväveoxider är nyckelkomponenter för två av de viktigaste luftföroreningsproblemen, försurning och fotokemiska oxidanter. Dessutom kan dikväveoxid (N_2O) spela en roll för nedbrytningen av stratosfärens ozonskikt och för förändringen av jordens temperaturklimat. En minskning av utsläppen av kväveoxider är därför enligt SMHI angelägen ur miljösynpunkt.

Vidare uttalar SMHI att utredningen ger en bra beskrivning av problemområdet och kan ligga till grund för ett åtgärdsprogram för att minska utsläppen av kväveoxider. Det är dock enligt SMHI viktigt att konstatera att de största kväveoxidutsläppen i Sverige kommer från trafiken (drygt 70 %), medan det aktuella handlingsprogrammet är begränsat till kväveoxider från energiproduktion som endast svarar för drygt 20 %.

Enligt vad **riksrevisionsverket (RRV)** kan bedöma har utredningen på ett gediget sätt penetrerat problemen. RRV frågar sig emellertid bl.a. om miljöskyddsmyndigheterna i praktiken kommer att hinna med den förutsat-

ta prövningen. RRV tillstyrker trots vissa invändningar de föreslagna åtgärderna. Naturvårdsverkets rapport (3312) Mindre kväveoxider från förbränning och (3283) Lastbilar, bussar och renare luft samt väg- och trafikinstitutets rapport (Dsk 1987:5) om luftföroreningar från transportsektorn visar emellertid enligt RRV att det, även med föreslagna åtgärder, blir svårt att nå de uppsatta målen. Därför kan det enligt RRV bli nödvändigt att överväga ytterligare åtgärder som kan få effekt på längre sikt som t. ex. annan transportfördelning eller möjligheterna att via innovationer få fram miljövänligare teknik. Verket anser också att utom sådana administrativa styrmedel som föreslås i rapporten bör även möjligheten att använda ekonomiska styrmedel tas med i bedömningen.

Frågan om hur man skall styra och kontrollera miljöfarliga anläggningar – där miljökrav kan stå i konflikt med vinstkrav – är och förblir enligt RRVs bedömning ett viktigt problem. RRV anser därför att man även framledes måste ägna uppmärksamhet åt detta problem och kanske pröva olika typer av lösningar.

RRV anför vidare att det kan således t. ex. vara motiverat att försöksvis införa såväl generella villkor som överförbara **utsläppsrätter** för vissa föroreningar och för utvalda anläggningstyper.

Koncessionsnämnden för miljöskydd har från sina utgångspunkter i huvudsak ingen erinran mot det förslag till handlingsprogram som rapporten redovisar i fråga om Utsläppsvärden, Utbildning, Forskning och utveckling, Teknikdemonstration samt Forskning och miljöeffekter. Däremot är nämnden tveksam till vad som föreslås beträffande samlade utsläppsvärden för fjärrvärmenät m. m.

Styrelsen för teknisk utveckling instämmer i utredningens grunddrag. **Statens industriverk** ansluter sig till handlingsprogrammet.

Statskontoret anser det svårt att bedöma kostnadseffektiviteten i utredningens förslag eftersom åtgärder inom trafiksektorn, vars andel av de totala utsläppen beräknas uppgå till ca 70 % år 1995, behandlas i andra utredningar. Statskontoret anser att resultaten från pågående utredningar inom området bör avvaktas för att man samlat skall kunna ta ställning till handlingsprogram för huvuddelen av kväveoxidutsläppen.

Energiforskningsnämnden har inga principiella invändningar mot det föreslagna handlingsprogrammet. Åtgärderna, speciellt valet av gränsvärden för utsläpp av kväveoxider, måste emellertid enligt nämnden ses mot en helt annan bakgrund än det korta tidsperspektiv som utredningen huvudsakligen arbetat med. Fortsatt utredningsarbete krävs. Därvid bör bl. a. en sammanvägning göras med åtgärderna i trafiken.

Länsstyrelsen i Kristianstads län tillstyrker de i utredningen föreslagna åtgärderna men anser att tidpunkten då åtgärder vid befintliga anläggningar skall ha vidtagits bör flyttas fram till 1992. Åtgärderna blir enligt länsstyrelsen dock relativt sett ineffektiva om inte samtidigt ytterligare åtgärder vidtas inom trafiksektorn och för att minska ammoniakutsläppen från lantbrukssektorn. Även processindustrin måste vidta åtgärder av liknande slag som föreslagits i utredningen. Vid valet av de föroreningskällor som i första hand skall åtgärdas bör enligt länsstyrelsen principen vara att insatser görs där miljöeffekterna blir störst med hänsyn till använda resurser.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och **länsstyrelsen i Malmöhus län** finner det angeläget att åtgärder snarast möjligt vidtas för att minska NO_x-utsläppen från transportsektorn.

Vidare menar länsstyrelsen i Malmöhus län att arbetet för att få till stånd en internationell överenskommelse om minskning av kväveoxidutsläppen bör intensifieras.

Landsorganisationen i Sverige (LO) stöder uppfattningen att en trettio-procentig minskning av kväveoxidutsläppen söder om en linje norra Väst-kusten – norra Roslagen är motiverad. Vidare stöder LO det i rapporten föreslagna handlingsprogrammet men saknar en redovisning av hur dessa åtgärder påverkar kvävenedfall och ozonnivåer inom det berörda området. LO ställer frågan om de föreslagna åtgärderna i kombination med kommande och förväntade åtgärder mot utsläpp från motorfordon är tillräckliga för att skydda de mest utsatta områdena i Sverige eller om det för vissa regioner krävs ytterligare begränsningar av kväveutsläpp för att undvika oacceptabla kväve- och ozonnivåer.

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Stockholm instämmer i princip i utredningens förslag till åtgärdsprogram. Förvaltningen anser dock att en samlad bild behövs där bl. a. energihushållning och ändrade transportsystem inkluderas.

Sveriges industriförbund uttalar att med hänsyn till de problem som är att vänta om nuvarande utsläppssituation består anser förbundet utredningens förslag till åtgärder och handlingsprogram väl motiverade. Förbundet avslutar sig till bedömningen, att kväveoxidproblemet med det snaraste måste få en europeisk lösning.

Högre ambitionsnivå

Länsstyrelsen i Älvsborgs län framhåller att för att minska utsläppen av kväve m. m. bör i första hand energihushållning prioriteras.

Naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR) och **Chalmers tekniska högskola** hävdar att utredningens avsnitt (2 och 11.1) om kväveoxidernas effekter i miljön ger en problembeskrivning som kan ifrågasättas på punkter som är centrala för utredningens slutsatser.

Enligt NFR bedöms den önskvärda reduktionen av europeiska utsläpp till ca 75 % i dagsläget, medan en mycket högt ställd realistisk målsättning är 30 % reduktion från år 1980 till år 1995. Sverige torde ganska lätt klara det senare målet. För att med framgång driva internationella förhandlingar bör Sverige i följande avseende skärpa sina egna mål utöver vad som föreslås i utredningen:

- 1) Åtgärderna läggs på minst samma nivå som Västtysklands och
- 2) Norrland ges ej generella lättnader.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att de miljöeffekter som kväveoxiderna leder till gör att målet att minska utsläppen av dessa med 30 % till år 1995 enbart bör betraktas som ett etappmål. Enligt länsstyrelsen är det från miljösynpunkt motiverat med åtgärder som medför en betydligt kraftigare utsläppsminskning.

Miljövårdscentrum vid **Tekniska högskolan i Stockholm (KTH)** anser att

ambitionsnivån 30% reduktion till år 1995 är för svag. Miljövårdscentrum befärad dessutom att vi inte alls kommer att kunna nå 30% reduktion beroende på bl. a. ökade utsläpp från flygtrafiken. Ambitionsnivån för att reducera kväveoxidutsläppen måste höjas.

Sektionsnämnden för kemi vid KTH framhåller bl. a. att man måste ha en mer detaljerad bedömning av kostnaderna för alternativet att minska transportsektorns utsläpp för att kunna ta ställning till det rimliga i de långtgående kraven på fasta förbränningsanläggningar. Sektionsnämnden hävdar vidare bl. a. att den i rapporten redovisade argumentationen för de framtida utsläppsnivåerna inte är övertygande.

Kostnadseffektivitet

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) anser det självklart att åtgärder för att begränsa kvävedepositionens effekter i Sverige genomförs på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Utredningen ger enligt IVA i detta avseende föga underlag.

Ett handlingsprogram måste enligt IVA baseras på en mer övergripande analys av kväveproblematiken. Utsläppen från förbränningsmotorer, kväveföreningar i jordbruket, industriprocesser samt andra externa och interna källor måste ingå i en sådan analys.

Det kan enligt IVA också, vad avser förbränningsanläggningarnas utsläpp, ifrågasättas huruvida begränsningen av kväveföreningar skall prioriteras. Vid de temperaturer där NO-bildningen är lägst kan man sålunda riskera utsläpp av oförbrända kolväten och andra föroreningar. En totalanalys kan enligt IVA komma att leda till att högre NO-halter i utsläpp kan accepteras i energisektorn medan kraftigare åtgärder genomförs inom andra sektorer.

Statens vattenfallsverk instämmer i huvudsak i utredningens faktabeskrivning och förslag. Vattenfall anser dock att kostsamma åtgärder i äldre anläggningar inte bör vidtas, innan de åtgärder genomförts inom och utom energisektorn som är väsentligt mera kostnadseffektiva. Möjligen bör någon äldre anläggning byggas om i demonstrationssyfte. Vattenfall efterlyser en övergripande helhetsanalys av flöden och effekter av olika kväveföreningar samt, baserat på denna analys, ett handlingsprogram som syftar till att med hög kostnadseffektivitet motverka samtliga negativa effekter av utsläpp av kväveföreningar till luft, mark och vatten.

Kraftsam delar i stort utredningens uppfattning om problemen som hänger samman med utsläpp av kväveoxider. Kraftsam kommer också att verka för att tekniskt möjliga och ekonomiskt motiverade åtgärder mot utsläpp av kväveoxider vidtas i kraftindustrins anläggningar.

Kraftsam anser dock att utredningen inte tillräckligt beaktat att det inom andra samhällssektorer – t. ex. jordbruk och trafik – finns betydligt mera kostnadseffektiva åtgärder än de som föreslagits. Utredningen har inte redovisat miljöeffekter och kostnadskonsekvenser vid olika ambitionsnivåer vilket enligt Kraftsam skulle ingå i uppdraget.

Det är Kraftsams uppfattning att om utredningens förslag om förbränningsanläggningar skall genomföras bör en samordning och rangordning

ske med motsvarande handlingsprogram för andra samhällssektorer. Speciellt bör kostsamma åtgärder i äldre anläggningar undvikas.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.4

Enligt **Svenska kommunförbundet** redovisas inte kostnadseffektiviteten för vissa miljöåtgärder i rapporten. Förbundet efterlyser en förutsättningslös utredning rörande kostnader och effekter av samtliga miljöåtgärder för att minska kväveutsläppen. Förbundet är f. n. inte berett att tillstyrka föreliggande förslag. Om vidare utredning av kostnadsinsatser och miljöeffekter redovisar att kvävereduktion i förbränningsanläggningar är en kostnadseffektiv åtgärd för att minska de totala utsläppen av kväveoxider är Svenska kommunförbundet berett att åter pröva frågan.

Svenska värmeverksföreningen framhåller att ytterligare pålagor i form av kostnadskrävande åtgärder kan medföra att utbyggnaden av fjärrvärme avstannar och i värsta fall att en viss återgång till fastighetsbaserad oljeeldning sker. **Kommunförbundet** framför liknande synpunkter. Värmeverksföreningen tillstyrker dock att NO -utsläppen minskas men betonar att de åtgärder som föreslås för värmeverken blir försvarbara endast om samtliga mer kostnadseffektiva åtgärder också vidtas.

3 Utsläppsvärden m. m.

Energiforskningsnämnden (Efn) menar att i ett längre tidsperspektiv (fram till år 2010) kan 0.05 g/MJ visa sig för högt för de större anläggningarna.

Vidare pekar Efn på att bland existerande anläggningar är det – enligt underhandsuppgift – enbart tre stycken (Hässelby, Västerås och Uppsala) som inte utan åtgärder klarar föreslagna utsläppsgränser.

Beträffande förslaget till utsläppsvärden anser **Vattenfall**, att det vid nya och stora anläggningar är motiverat att installera effektiv reningsteknik som komplement till förbränningstekniska åtgärder. I de fall där sådan teknik installeras är det troligen kostnadseffektivt att genom riklig dimensionering och effektiv drift nedbringa utsläppen till mycket låga nivåer.

Vattenfall finner det vidare viktigt att understryka att angivna utsläppsvärden skall tas till utgångspunkt vid prövning enligt miljöskyddslagen. Detta måste enligt Vattenfalls uppfattning innebära att möjligheter och begränsningar utvärderas i det enskilda prövningsärendet och att denna prövning kan leda till värden som ibland ligger över och ibland under de angivna intervallen.

Länsstyrelsen i Kristianstads län ansluter sig till rapportens förslag avseende riktvärdenas storlek samt beträffande vilka pannstorlekar och utsläppta årsmängder kväveoxider riksvärdena skall gälla men förordar att åtgärderna för befintliga anläggningar tidigareläggs 3 år till år 1992. Motsvarande krav bör enligt länsstyrelsen även ställas på processindustrin.

Länsstyrelsen i Malmöhus län ser positivt på tanken att införa generella gränsvärden och s. k. bubblor men framhåller att förutsättningarna för "bubblor" måste utredas noga först.

Länsstyrelsen i Hallands län har inga invändningar mot utredningens förslag till utsläppsvärden. Däremot anser den att det ur tillsynssynpunkt är olämpligt att utsläppsvärdena skall få räknas som årsmedelvärden. Ett

kombinerat besiktning- och månadsmedelvärde är enligt länsstyrelsen i allmänhet att föredra.

Vidare anser länsstyrelsen att generella gränsvärden skulle vara till fördel för miljöskyddsarbetet.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län instämmer i förslaget till utsläppsnivåer för kväveoxider. Länsstyrelsen uttalar dock att åtgärder i befintliga anläggningar bör genomföras ned till anläggningar om 10 MW och att gränsen 600 ton bör ändras till 300 ton.

Riksrevisionsverket anser att det kan vara motiverat att försöksvis införa såväl generella villkor som överförbara utsläppsrätter för vissa föroreningar och för utvalda anläggningstyper.

Generella gränsvärden för kväveoxidutsläpp, som på sikt skulle gälla utan prövning av varje enskilt fall, bör enligt **koncessionsnämnden för miljöskydd** ej finnas för den typ av större anläggningensheter som ingår i fjärrvärmenät och liknande. Utvecklingen på process- och reningsområden går enligt nämnden så snabbt att ett system med generella gränsvärden inom kort tid blir inaktuellt och därmed till nackdel från miljöskyddssynpunkt.

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) menar att det kan ifrågasättas om man skall kräva begränsningar under 0,15 g/MJ på befintliga anläggningar. Dessa är i dag huvudsakligen kraftvärmeverk och kondensverk som används under begränsad del av året eller t. o. m. av dygnet för toppkraftproduktion och som reserv. Att föreskriva ett så lågt gränsvärde ger för dessa anläggningar mycket höga marginalkostnader. Däremot kan det vara befoget att kräva låga NO -halter på nya kondenskraftverk.

Jernkontoret motsätter sig att de föreslagna värdena tillämpas för stålverkens ugnar. Jernkontoret anför därvid att principiellt är de föreslagna värdena, uttryckta som mg/MJ bränsle, felaktiga för stålindustrin ur energi- och miljösynpunkt. En norm uttryckt på detta sätt garanterar ej enligt Jernkontoret att lägsta påverkan på miljön erhålls. En långt driven återvinning av energin ur avgaserna från en ugn i form av förvärmning av förbränningsluften ger en låg energiförbrukning (bränsle) men högre halt av NO uttryckt såsom mg/MJ bränsle. Genom den lägre förbrukningen av bränsle begränsas dock NO -emissionen per timme eller per ton stål. Detta är enligt Jernkontoret tillsammans med skillnaden i process och teknik jämfört med energiproduktionsanläggningar avgörande skäl för att de tyska normerna har skilda värden för tillåtna NO_x-emissioner för stålverkens ugnar och anläggningar för produktion av ånga och hetvatten (pannor).

Jernkontoret är berett att inleda en diskussion med statens naturvårdsverk om normer för NO_x-emission vid stålverken.

Sveriges industriförbund framhåller att vissa industriprocesser som innebär upphettning inom cement-, stål- eller pappersproduktionen bör undantas från de för energiproduktion anpassade reglerna, eftersom de tekniska förutsättningarna att genomföra reglerna är helt annorlunda i dessa industrier.

Kraftsam anser att förslaget till utsläppsnivåer för emissioner från nya och befintliga anläggningar bör betraktas som riktlinjer och specifika emissionsdata för varje enskild anläggning bli föremål för prövning enligt miljöskyddslagen.

Utredningens förslag om att utforma emissionsvärden som årsmedelsvärde är enligt Kraftsam bra.

Stockholms miljö- och hälsoskyddsförvaltning uttalar att generella gränsvärden för kväveoxider kan vara en möjlighet att styra utsläppsreduktion för mindre pannor. Fjärrvärme kan då bli ett lockande alternativ. Förvaltningen stödjer därför förslaget.

Värmeverksföreningen avstyrker förslaget att anläggningar beroende på utsläpmsmängd placeras i intervaller 0,05 – 0,1 g eller 0,1 – 0,2 g NO_x/MJ.

Om skärpta utsläppskrav anses rimliga så bör enligt föreningens mening ett preciserat krav anges vid respektive utsläppsnivå. Mot denna bakgrund föreslår föreningen att befintliga anläggningar och nyanläggningar med ett årligt utsläpp av kväveoxider överstigande 600 ton resp. 300 ton ges riktvärdet 0,1 g NO_x/MJ. Övriga befintliga anläggningar med ett årligt utsläpp av kväveoxider överstigande 150 ton samt övriga nyanläggningar ges riktvärdet 0,2 g NO_x/MJ. Vid fastställande av anläggningens definitiva utsläppskrav anser föreningen att hänsyn skall tas till vad som är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat.

Kraven på befintliga anläggningar måste enligt föreningen avvägas med hänsyn till de speciella förhållanden som kan råda t. ex. kort återstående användningstid.

Samlade utsläpssvärden

Remisstanserna är splittrade i fråga om den s. k. bubbelprincipen.

Koncessionsnämnden för miljöskydd uttalar bl. a. att en tillåtlighetsbedömning av utsläppsfrågan enligt de riktlinjer som skisseras i rapporten kommer att huvudsakligen ske på företagets villkor och icke i enlighet med de principer som nuvarande miljöskyddslagstiftning vilar på.

Vidare anför koncessionsnämnden följande.

Att åstadkomma en samlad bedömning av flera pannenheter inom en och samma industrianläggning är redan i flertalet fall möjlig med nu gällande regelsystem. Några nya bestämmelser erfordras sålunda i och för sig inte i den delen.

En samlad bedömning av samtliga produktionsenheter inom ett fjärrvärmenät kan, teoretiskt, åstadkommas med nu gällande regler, om innehavaren av nätet samtidigt med ansökan om tillstånd till en ny enhet frivilligt ansöker om tillstånd till verksamheten vid befintliga enheter i nätet (oavsett om de är lovgivna eller inte). Införes en förprövningsplikt för ett helt fjärrvärmenät i syfte att åstadkomma inte bara en prövning av en tillkommande produktionsenhet utan också samtidigt därmed en prövning av redan befintliga, lovgivna enheter medför detta konsekvenser i rättskraftshänseende. Konsekvenserna blir betydande för det fall att lika produktionsenheter i nätet har olika innehavare. Anmärkas bör i sammanhanget att den samlade prövning som förslaget velat åstadkomma endast motiveras av två utsläppparametrar (utsläpp av kväveoxider och svavel till luft), medan prövningen kommer att avse verksamheterna i sin helhet. Vidare bör framhållas att förslaget också måste få konsekvenser i frågor som gäller omprövning av villkor.

Sammanfattningsvis är koncessionsnämnden tveksam till vad som föreslås i rapporten beträffande samlade utsläppsvärden för fjärrvärmenät m. m. För det fall förslaget i den delen blir föremål för vidare överväganden bör det enligt nämnden dessförinnan bearbetas ytterligare, motiveras på ett betydligt mera ingående sätt än vad som skett i rapporten och sättas in i ett vidare sammanhang. Särskilt bör konsekvenserna av förslaget redovisas och belysas med hänsyn till miljöskyddslagens regler om tillåtlighet, rättskraft, omprövning m. m. Arbetet härmed bör lämpligen äga rum samtidigt med det utredningsarbete rörande ändringar i miljöskyddslagen som f. n. pågår i olika sammanhang och som regeringen – jämte resultat av tidigare utredningsarbete – skall ta ställning till framdeles. Med hänsyn till omfattningen härav bör enligt nämnden kanske övervägas om inte tiden är mogen för en i ett sammanhang, efter enhetliga principer gjord allmän översyn av miljöskyddslagen.

Landsorganisationen i Sverige (LO) delar åsikten att åtgärder för att uppnå miljökraven skulle kunna genomföras på ett mer kostnadseffektivt sätt om kraven relateras till värmenäten i stället för enskilda anläggningar. Innan systemet med bubblor kan bedömas i relation till andra styrmedel fordras enligt LO en utförligare redovisning i olika avseenden.

Värmeverksföreningen framhåller att bubbelprincipen enligt föreningens uppfattning är bra och kan appliceras på fjärrvärmeförsörjningen i en kommun. Enligt föreningen krävs dock att miljöskyddslagen ses över för att denna princip skall kunna användas. Föreningen anser att bubbelprincipen även bör omfatta elproduktion i kraftvärmeverk och att utsläppen bör relateras till nyttiggjord energi.

Stockholms miljö- och hälsoskyddsförvaltning tillstyrker förslaget i princip men vill framhålla att det finns avgränsningsfrågor och andra problem som behöver lösas i sammanhanget.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker förslaget om en lagändring för att tillåta en samlad bedömning inom ett fjärrvärmenät.

Vattenfall tillstyrker förslaget om samlat utsläppsvärde.

4 Forskning m.m.

STU framhåller att eftersom 71 % av kväveoxidutsläppen kommer från fordonsparken men endast 22 % från energiproduktion i fasta anläggningar får den potentiellt möjliga effekten av forskningsinsatser bedömas vara 3 E 4 gånger större i fordonsparken.

Enligt **energiforskningsnämnden** bör statens energiverk se över planerna för FUD-verksamheten för minskning av kväveoxidutsläpp. En sådan översyn bör dels innefatta en sammanvägning med motsvarande FUD-insatser för kväveoxidreduktion på trafikområdet, dels göras utifrån ett framtida scenario med en stor andel småskalig kraftvärme. Syftet med FUD-insatserna borde enligt Efn vara att få fram sådan teknik som klarar gränsen 0.05 g/MJ, helst lägre.

Vattenfall instämmer i utredningens förslag beträffande utbildning,

forskning och utveckling, teknikdemonstration samt forskning om miljöeffekter.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.4

Länsstyrelsen i Malmöhus län uttalar att utveckling av mätmetoder och mätinstrument samt auktorisation av mätkonsulter är instrument som är nödvändiga för att kontrollen av utsläpp skall kunna ske på ett meningsfullt sätt.

Kraftsam anser att insatser för forskning, utveckling och demonstration i första hand bör behandla sådan teknik som kan komma att utnyttjas i befintliga äldre anläggningar. Utbildning av driftpersonal är enligt Kraftsam ett annat område där insatser erfordras för att kunna innehålla föreslagna riktvärden.

Värmeverksföreningen anser att forskning och mätunderlag om kvävet och ozonets omfattning och betydelse för svensk miljö är ofullständiga och insatser därför bör göras för att få en fullständigare bild. Vidare uttalar föreningen att miljöinriktad förbränningsteknisk forskning är ny och att praktisk erfarenhet i fullskaleförsök ej finns i tillräcklig omfattning.

Statens naturvårdsverks rapport 3379 Aktionsplan 87 mot luftföroreningar och försurning

Kapitel 19 Sammanfattande bedömning av effekter och kostnader till följd av förslagen

Effekter av föreslagna åtgärder

Begränsning av utsläppen

De åtgärder vi föreslår innebär sammanfattningsvis – tillsammans med redan fattade beslut – att de svenska

- utsläppen av svaveldioxid kommer att kunna minskas med 65 procent räknat mellan 1980 och 1995 och bibehållas låga även när kärnkraften avvecklas
- utsläppen av kväveoxider bör kunna minskas med 30 procent i förhållande till 1980 års nivå. Minskningen kommer dock sannolikt att uppnås först några år efter 1995. Den uppgång av utsläppen som eljest kan förutses när kärnkraften avvecklas kommer att kunna motverkas
- utsläppen av kolväten kommer att minska med ungefär 30 procent mellan 1985 och 1995 och därefter minskas ytterligare
- utsläppen av klorväte och försurande ämnen från gruvavfall liksom ammoniakavgången från jordbruket kommer att begränsas.

Den förbättring av försurningsläget som vi uppnår med enbart nya svenska åtgärder är begränsad. Enligt de senaste – ännu osäkra – beräkningarna från det europeiska övervakningsprogrammet (EMEP) skulle en sänkning av de svenska kväveoxidutsläppen med 30 procent minska depositionen i södra Sverige med ungefär 3 procent. En minskning av de svenska svaveldioxidutsläppen får också förhållandevis begränsad effekt på depositionen i södra Sverige. I andra delar av landet och inte minst lokalt får dock de föreslagna inhemska utsläppsminskningarna betydligt större effekt. De föreslagna åtgärderna bidrar också till att minska kvävetillförseln till Östersjön och Västerhavet.

Vi har överslagsmässigt försökt beräkna vilka åtgärder som skulle behöva vidtas i Europa för att depositionen av svavel och kväve skall minska till de nivåer som är önskvärda från miljösynpunkt.

Analysen visar att det krävs mycket långtgående åtgärder för att man skall komma ner till acceptabla nivåer. Två åtgärder framstår som mycket angelägna att genomföra, dels rökgasavsvavling och denitrifiering på kraftverk, dels katalytisk rening på bensindrivna fordon och åtgärder på dieselfordon. Härutöver krävs åtgärder på övriga förbränningsanläggningar i nivå med de krav som diskuteras i denna aktionsplan och som föreslås gälla för Sverige. Utöver direkta emissionsbegränsande åtgärder är det givetvis nödvändigt att energibesparande åtgärder stimuleras för att begränsa användningen av bränslen och att förnybara energikällor utvecklas. I framför allt Osteuropa skulle en centralisering av värmeförsörjningen

underlätta införandet av effektiv reningsteknik. En stor del av svavelutsläppen sker där vid små källor för uppvärmningsändamål.

Förslagen i denna aktionsplan kan ses som ett led i ansträngningarna att påverka länderna i vår omvärld att vidta tillräckliga åtgärder för att begränsa sina utsläpp.

Åtgärder i miljön

Den förbättrade rådgivningen inom jordbruket bör kunna leda till en bättre anpassad kalkning och gödsling.

Genom skogsvårdsåtgärder och andra åtgärder i skogsbruket bör trädens motståndskraft kunna höjas i någon mån. Den föreslagna försöksverksamheten med praktisk skogsmarkskalkning bör ge värdefulla erfarenheter inför en eventuell kalkning av skogsmarken i stor skala. De föreslagna sjökalkningsinsatserna gör det möjligt att fortsätta att successivt bygga ut kalkningen av sjöar och vattendrag. Vi räknar med att man med den föreslagna inriktningen av verksamheten skall kunna kalka uppskattningsvis 85–90 procent av den försurade sjöytan. Åtgärderna inom kulturminnesvården gör det möjligt att rädda vissa akut hotade kulturminnen av högt kulturhistoriskt värde.

Forskning, inventeringar m. m.

Möjligheterna att påverka andra länder är starkt beroende av att vetenskapligt accepterade data om luftföroreningarnas spridning och effekter kan presenteras. Den föreslagna forskningsverksamheten kommer härutöver att ge oss ett bättre underlag för att värdera vad åtgärder i Sverige betyder för miljön, lokalt och regionalt. Resultaten från försöksverksamheten kommer att visa om (och i så fall hur) det är nödvändigt att sätta in åtgärder för att förbättra skogens vitalitet och motståndskraft mot luftföroreningar.

Kostnader och anslagsbehov

Vi har inte kunnat beräkna kostnaderna för samtliga förslag till utsläppsbegränsningar. De årliga kostnaderna för skärpta svavelkrav vid förbränning kan dock mycket preliminärt uppskattas till ca 200 milj kr år 1995 och 300–500 milj kr år 2010.

De totala årliga kostnaderna till följd av naturvårdsverkets förslag till avgaskrav för lastbilar och bussar kan uppskattas till 20–60 milj kr för år 1995 och 200–400 milj kr för år 2010. Naturvårdsverkets och energiverkets förslag till minskade kväveoxidutsläpp från förbränning beräknas leda till kostnader på drygt 150 milj kr per år vid mitten av 1990-talet.

Behovet av medel över anslaget Åtgärder mot försurningen till följd av våra förslag sammanfattas i tabell 19.1.

Vi har inte tagit upp några medel för bidrag till åtgärder i brunnar i tabellen eftersom den pågående försöksverksamheten skall utvärderas un-

der 1987/88 (se kapitel 15). Naturvårdsverket återkommer med förslag till fortsatta åtgärder avseende brunnar till den 1 september 1988. Om försöksverksamheten utfaller positivt kan för 1989/90 och 1990/91 förutses ett medelsbehov på 30–50 milj kr per år.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.5

Tabell 19.1 Föreslagna medel över anslaget Åtgärder mot försurningen, milj kr

	87/88	88/89	89/90	90/91
Kalkning av sjöar och vattendrag				
Kalkningsprojekt inkl länsplanering ¹	109,5	110	120	130
Fiskevård i kalkade vatten	2,7	5	6	7
Central uppföljning	6	6	6,5	7
Riksinventering av sjöar	—	—	4	—
Forskning	—	3	4	4
Övervakning av luftföroreningar	1,1	2	2	2
Mark- och skogsinventeringar (skogsstyrelsen)	6,5	5,5	6	6,5
Kulturminnen och kulturföremål (RAÄ)	—	10	11	13
Forskning om miljöeffekter	8	12,5	14,5	13
Internationellt forskningssamarbete	—	7,5	7,5	7,5
Försöksverksamhet	9			
Fortsatt uppföljning (skog och mark)		5	5	4
Fauna och flora		0,5	0,5	0,5
Vitaliseringsgödsling		5	6	7
Bidrag till skogsmarkskalkning		10	15	15
Grundvatten		2	1,5	1
Behandling av gruvavfall	5	15	15	15
Utredningar	0,7	2	1,5	1
Information	2			
SNV		4	4	4
Skogsstyrelsen		0,5	0,5	0,5
Bidrag till åtgärder i brunnar	10	—	—	—
TOTALT	163²	205,5	230,5	238

¹ Inklusivt åtgärder för att minska kvicksilverhalten i fisk.

² 2,5 milj kr har inte fördelats utan står till regeringens disposition.

Förteckning av remissinstanserna och sammanställning av remisyttanden över statens naturvårdsverks rapport 3379 Aktionsplan 87 mot luftföroreningar och försurning

1 Remissinstanserna

Remissvar har lämnats av följande instanser:

Kommerskollegium, Socialstyrelsen, skogsstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Vägverket, universitets- och högskoleämbetet, lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk, fiskeristyrelsen, styrelsen för teknisk utveckling, statens industriverk, statskontoret, riksrevisionssverket, koncessionsnämnden för miljöskydd, kemikalieinspektionen, statens energiverk, energiforskningsnämnden, statens vattenfallsverk, transportrådet, transportforskningsberedningen, Kungl. Tekniska Högskolan, miljövårdsprogrammet vid Lunds universitet och tekniska högskola, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, naturvetenskapliga forskningsrådet, skogs- och jordbrukets forskningsråd, länsstyrelserna i Malmöhus län, Blekinge län, Göteborgs och Bohus län samt Skaraborgs län, Karlshamns kommun, Bilindustriföreningen, Centralorganisationen SACO/SR, Ernströms Mineral AB, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Landsorganisationen i Sverige, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund, Svenska kommunförbundet, Svenska kraftverksföreningen, Svenska Värmeverksföreningen, Sveriges fiskares riksförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges kemiska industrikontor samt Tjänstemännens centralorganisation.

Rapporten har utarbetats av statens naturvårdsverk i samarbete med socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen, statens energiverk, fiskeristyrelsen, skogsstyrelsen, statens industriverk, riksantikvarieämbetet och livsmedelsverket. Dessa myndigheter har därför avstått från att yttra sig eller begränsat sina yttranden väsentligt.

2 Allmänt

Remissinstanserna betraktar genomgående frågorna om luftföroreningar och försurning som ytterst allvarliga. Inställningen till aktionsplanen är i allmänhet positiv. Den kritik som förekommer hävdar vanligen att mer långtgående åtgärder än de föreslagna måste genomföras.

Behovet av åtgärder inom trafikområdet betonas i remissvaren. Några remissinstanser ifrågasätter om föreslagna åtgärder på detta område kan antas leda till åsyftade resultat.

Vidare framhålls att dagens kunskaper inom aktionsplanens område är ofullständiga och att det är nödvändigt att satsa på forskning. Remissin-

stanserna understryker kraftigt behovet av insatser på det internationella planet.

Naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR) uttalar att det för dagen mest akuta miljöproblemet i industriländer som Sverige är olika slag av luftföroreningar där försurningsproblemet är en del. Luftföroreningar och dess effekter har enligt NFR under de senaste åren på ett explosionsartat sätt blivit uppenbara genom betydande störningar och skador i olika ekosystem. Att följa upp och vidareutveckla insatser mot luftföroreningar är enligt NFR ur både nationell och internationell synvinkel ytterst angeläget. NFR välkomnar därför Aktionsplan '87.

NFR anser att den framlagda aktionsplanen ger en utifrån dagens kunskapsläge rimligt underbyggd beskrivning vad avser effekter av olika luftföroreningar. Samtidigt konstaterar dock NFR att aktionsplanens pessimistiska syn vad avser de nuvarande och framtida effekterna uppvisar en viss diskrepans gentemot de problemlösande åtgärder som föreslås i åtgärdsprogrammet. NFR anser att kraftfulla insatser måste göras på såväl det politiska som det miljövetenskapliga planet för att råda bot mot luftföroreningar och försurning.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR) ställer sig bakom målsättningarna i aktionsplanen. Det är enligt SJFR av yttersta vikt att samhället skapar sig en sammanhållen bild av situationen vad gäller luftföroreningar och försurning. Det är också angeläget att man som en följd av detta anlägger ett arbete som spänner över alla led i försurningskedjan. Rådet delar också den uppfattning om vilken hotbild som gäller som redovisas i aktionsplanen. Det förtjänar enligt rådet att än en gång understrykas att luftföroreningarna och försurningen idag utgör ett dramatiskt hot mot många ekosystem och inte minst mot skogens produktionsförmåga.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) understryker aktionsplanens stora betydelse för samhället och värnandet av naturresurserna och miljön. SLU vill kraftfullt markera att luftföroreningarna på kort och främst lång sikt är ett allvarligt hot mot grödor, inte minst skogsproduktionen. SLU delar de bedömningar som görs i aktionsplanen och ställer sig i stort sett bakom de förslag som läggs.

Sveriges Industriförbund uttalar att det välkomnar föreliggande uppdatering av den första aktionsplanen från 1984. Med hänsyn till de konsekvenser som luftföroreningar har på så skilda områden som yttre miljö, hälsa, kulturminnen och skogen, är industrin enligt förbundet positiv till fortsatta insatser för att minska sina utsläpp av de aktuella föroreningarna.

Förbundet uttalar vidare att det är av största betydelse att åtgärder mot luftföroreningar koordineras med övriga europeiska stater.

Svenska kraftverksföreningen anför att aktionsplanen har stora förtjänster i sin presentation av och helhetssyn på luftförorenings- och försurningsproblem samt i sin strävan att ange kostnadseffektiviteten i olika åtgärder.

Statens industriverk som har medverkat i arbetet kring aktionsplanen instämmer i de uppsatta målen. Vad gäller genomförandedelen anser industriverket det väsentligt att det utredningsarbete som föreslås i aktionsplanen genomförs. Därvid är enligt verket frågor angående ekonomiska konsekvenser samt teknikspridning och erfarenhetsåterföring av avgöran-

de betydelse för att erhålla rationellast möjliga lösningar för miljön och industrin.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.6

Vidare framför ett antal remissinstanser kritik mot rapporten från olika utgångspunkter.

Riksrevisionsverket (RRV) ifrågasätter om treåriga aktionsplaner med nuvarande utformning och innehåll är ett lämpligt instrument i arbetet med försurnings- och luftföroreningsfrågor. Aktionsplanen är enligt RRV svår att överblicka p. g. a. detaljeringsgraden, olika tidsperspektiv och blandningen av nya och gamla åtgärdsförslag. Tre år är ofta för kort tid att se några större resultat. Enligt RRV skulle det vara bättre att få en mer koncentrerad redovisning av väsentliga förändringar i det långsiktiga arbetet.

Länsstyrelsen i Blekinge län framhåller att aktionsplanen ej eller endast fragmentariskt berör utsläpp till luft av miljö- och hälsofarliga metaller, organiska miljögifter och freoner.

Lantbrukarnas riksförbund och **Sveriges skogsägares riksförbund** delar enligt ett gemensamt remissvar aktionsplanens övergripande målsättning och finner det helt nödvändigt att utsläppen av luftburna föroreningar minskas så att naturens "smärtgränser" underskrides. Målsättningen bör vara att detta skall ske under innevarande sekel. Förbunden anser dock att planen inte tar till vara alla de möjligheter som finns att minska utsläppen. Vidare anser förbunden att det är en brist att materialet inte behandlar dioxiner och koldioxid.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser att aktionsplanen ger en god aktuell bild av försurningssituationen i Sverige och innehåller många väl underbyggda förslag till hur de försurande luftutsläppen skall minskas. Länsstyrelsen tillstyrker aktionsplanens förslag i denna del.

Länsstyrelsen menar dock i likhet med flera andra remissinstanser att aktionsplanen borde ha inriktat sig mer på att föra över biltrafik från väg till järnväg. Vidare behövs enligt länsstyrelsen ytterligare åtgärder för att begränsa kolväteutsläppen.

Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) tillstyrker de föreslagna åtgärderna. Vad gäller utsläppen av svavel- och kväveoxider önskar förbundet en större reduktion än vad som anges i förslaget. Förbundet hävdar också att utsläppen måste minska snabbare än vad som anges i förslaget. Vidare betonar förbundet liksom åtskilliga andra remissinstanser vikten av internationellt arbete på området.

Vad gäller behovet av **internationella insatser** uttalar exempelvis Skogs- och jordbrukets forskningsråd att nödvändigheten av ett kraftfullt internationellt agerande inte nog kan understrykas. Detta gäller enligt rådet på alla nivåer. Enligt rådets uppfattning bör man inte tveka inför att med oortodoxa lösningar kommunicera med forskargrupper och andra i olika länder för att på det sättet bygga upp ett stöd för ett gemensamt kraftfullt agerande.

3 Begränsning av utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider och kolväten

Remissinstanserna diskuterar främst trafikens roll för kväveoxidutsläppen och olika utsläppsbegränsande åtgärder inom denna sektor. Flera tar också upp frågan om kolväteutsläppen.

Statens livsmedelsverk tillstyrker förslagen rörande begränsningar av utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider. När det gäller begränsning av utsläppen av organiska föreningar föreslår livsmedelsverket att uppdraget till naturvårdsverket att utarbeta en åtgärdsstrategi skall omfatta inte enbart kolväten utan organiska ämnen i stort.

Vad gäller **trafiksektorn** delar **vägverket** uppfattningen att vägtrafikens utsläpp måste minskas och att beslutande och planerade avgaskrav är nödvändiga men på sikt inte tillräckliga åtgärder. Vägverket ser gärna att mer konkreta, kort- och långsiktiga mål för utsläppen från vägtrafiken tas fram i samråd med näringslivet och berörda myndigheter.

Ställningstagande till övergripande åtgärder avsedda att påverka transportsystemets framtida inriktning och omfattning bör enligt vägverket ske inom det trafikpolitiska arbetet, så att de målkonflikter som föreligger hanteras i ett helhetsperspektiv. Vägverket har en mer optimistisk syn på de möjligheter som fortsatt utveckling av miljövänlig teknologi och transporttekniska lösningar kommer att erbjuda än den som kommer till uttryck i förslaget till aktionsplan.

När det gäller dämpning av hastigheten på vägarna ser vägverket positivt på åtgärder som leder till en ökad efterlevnad av gällande hastighetsgränser. Den i dagsläget *dåliga* efterlevnaden är enligt vägverket ett allvarligt problem. De idag gällande hastighetsgränserna representerar en avvägning mellan i huvudsak trafiksäkerhet och res- eller transportkostnader. Även miljöskäl talar enligt vägverket för att efterlevnaden måste förbättras. Vägverket är tveksamt till att i nuläget generellt sänka de högsta tillåtna hastigheterna. Om så sker innan efterlevnaden av de idag gällande hastighetsgränserna väsentligt förbättrats, finns det risk för att allmänhetens efterlevnad av trafikreglerna ytterligare urholkas och att de eftersträvade trafiksäkerhets- och miljöeffekterna helt uteblir.

Transportrådet (TPR) tillstyrker i stort de förslag som lämnats med anknytning till transportsektorn men anser att skärpta gränsvärden för ottomotorer bör utvecklas och införas tidigare än 1995. Likaså bör studeras vilka följande steg som för framtiden är möjliga att genomföra inom dieselmotorområdet. Det förslag som lagts beträffande emissionskrav på lätta och tunga lastfordon bör modifieras så att förslaget kan genomföras tidigare än 1995. En tidigareläggning till år 1992 bör enligt TPR:s uppfattning kunna övervägas. Bättre efterlevnad av befintliga hastighetsgränser samt sänkta högsta hastighetsgränser inom särskilt utsatta områden kan enligt TPR vara lämpliga kompletterande åtgärder.

Ekonomiska och administrativa styrmedel kan enligt TPR utnyttjas för att öka den relativa lönsamheten hos de typer av transportmedel som svarar upp mot skärpta emissionskrav. Exempelvis torde vissa fordon kunna belastas med en särskild miljöavgift som uttas i relation till den emissionsfaktor som uppmätts för ifrågavarande motortyp.

TPR framhåller också att flera områden inom transportsektorn ännu är oreglerade vad gäller avgasutsläpp. Det gäller inte bara flygtrafik och sjöfart. Även på entreprenad- och jordbruksmaskinområdet saknas bestämmelser om avgasutsläpp. TPR pekar därför på att åtskilliga av de motortyper som förekommer inom jord- och skogsbruk samt inom entreprenadverksamhet och närsjöfart är av samma grundkonstruktion som de motorer som utnyttjas inom vägtrafiksektorn. Förhållandet är likartat för åtskilliga industrimotorer för t. ex. pumpverk och generatoraggregat. Det finns därför enligt TPR anledning att pröva om de förslag som lagts till gränsvärden för dieselmotorer inom vägtrafiksektorn kan läggas till grund för motsvarande riktlinjer avseende liknande motortyper i andra verksamheter än vägtrafik. TPR konstaterar att kväveoxidutsläppen från de berörda maskintyperna uppgår till samma tal som för hela den dieseldrivna lastbilstrafiken, dvs. omkring 38 000 ton kväveoxider årligen.

Transportforskningsberedningen (TFB) instämmer vad gäller trafikområdet i huvudsak i aktionsplanens skrivning om utsläppens utveckling, förorenings- och luftföroreningsläget samt åtgärdsbehov och åtgärdsmöjligheter.

TFB framhåller att omfördelningar av trafiken mellan olika fordonsslag av erfarenhet visat sig svåra att uppnå utan tillgripande av kraftfulla åtgärder. Vidare kan enligt TFB omfördelningar av trafik och dämpning av det totala trafikarbetet ge stora samhällsekonomiska kostnader.

Med tanke på de senaste årens kraftiga tillväxt befarar TFB att aktionsplanens s. k. referensalternativ (sid 73) underskattar kommande trafikutveckling. En åtgärd att minska trafikutvecklingen som ej nämns i utredningen men som enligt TFB kan ge stora effekter på lång sikt är en målmedveten fysisk planering som minimerar trafikarbetet och som gynnar gång- och cykeltrafik samt kollektivtrafik. När det gäller förslaget att överföra personbilstrafik till kollektiva trafikmedel, bör man enligt TFB observera att dagens dieslbussar släpper ut mera kväveoxider, partiklar och mutagena ämnen även räknat per personkilometer än katalysatorrenade personbilar vid normal medelbeläggning.

TFB ställer sig tväksam till möjligheterna att med dagens övervakningsteknik och till rimlig kostnad få en så kraftig sänkning av den faktiska hastigheten att mer än marginella minskningar av emissionerna kan uppnås. TFB instämmer dock starkt i önskvärdheten att sänka de faktiska hastigheterna på våra vägar. TFB anser dock att en märkbar reduktion av hastigheterna endast kan uppnås med ett annat sätt att övervaka hastigheterna. TFB förordar en överföring från dagens personalkrävande radar-kontroller till någon form av automatisk hastighetskontroll, ev. med ägaransvar.

Bilindustriföreningen delar ambitionen att effektivt minska luftföroreningarna i Sverige. Det går enligt föreningen att minska utsläppen av kväveoxider från biltrafiken med 40–50 % fram till 1995 och med 60–70 % till år 2000. Det är fråga om realistiska och konkreta åtgärder. De uppställda miljömålen uppfylls mer än väl. I det längre perspektivet kan vi enligt föreningen vänta oss ytterligare minskningar av utsläppen.

Bilindustriföreningen menar att sänkta hastighetsgränser och åtgärder

som syftar till att minska trafik tillväxten blir symbolhandlingar med mycket marginella effekter på utsläppen. Sådana åtgärder bör vi enligt för-
eningen avstå från.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd framhåller att kväveoxidproblemet idag framstår som ett av de angelägnaste vad gäller luftföroreningarna. I det sammanhanget finns enligt rådet inga andra möjligheter än en omställning av trafiksystemet. Det är uppenbart att mycket av dagens tunga transporter kan genomföras med hjälp av tåg och andra transportmedel som inte skapar de svåra luftföroreningarna.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anför att aktionsplanen på ett kraftfullare sätt kunde ha belyst vikten av att föra över person- och godstransporten från väg till järnväg. Länsstyrelsen ser det som angeläget att en utredning med syftet att skapa ett miljövänligare svenskt transportsystem görs.

Enligt **länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län** är trafiken av mycket stor betydelse när det gäller framför allt utsläppen av kväveoxider och kolväten. Länsstyrelsen betonar främst vikten av en satsning på den kollektiva trafiken, olika riktade åtgärder för att i snabb takt få ner utsläppsnivåerna från vägtrafiken samt en överföring av transporter från väg till järnväg.

Landsorganisations i Sverige (LO) stöder en ytterligare skärpning av avgaskraven för personbilar. LO ser positivt på förslaget om en kolvätestrategi.

Landstingsförbundet framför att det program mot luftföroreningar och försurning, som riksdagen antog 1985 måste snarast fullföljas med ett andra steg i förbättrad avgasrening för lastbilar och bussar med krav på avgasrening som ställs så högt att de bidrar till att påskynda den tekniska utvecklingen.

Länsstyrelsen i Blekinge län framhåller att aktionsplanens målsättning avseende minskning av kväveoxidutsläppen är alltför låg. Åtgärderna avseende vägtrafiken bör vara mer vittgående. Framför allt bör enligt länsstyrelsen åtgärder vidtas för att komma till rätta med problem från den äldre fordonsparken.

Åtgärder mot utsläpp av oxidantbildande kolväten bör enligt länsstyrelsen vidtas inom åtgärdsperioden, exempelvis avseende bensinhanteringen.

Svenska kommunförbundet anser beträffande begränsningen av kväveoxidutsläppen att det är angeläget med åtgärder inom trafiksektorn. Förbundet ifrågasätter om kvävereduktionen i förbränningsanläggningar är en kostnadseffektiv åtgärd i relation till miljöeffekten.

Beträffande krav på **utsläpp av kväveoxider och svaveldioxid från förbränningsanläggningar** varnar **Svenska Kraftverksföreningen** för att man lätt överskattar prestanda och underskattar kostnader vid bedömningar av teknik under utveckling.

Vidare tillstyrker Kraftverksföreningen att statens naturvårdsverk får i uppdrag att ta fram underlag för en svensk kolvätestrategi.

Statens vattenfallsverk påpekar att man i planen utgår ifrån att framtida riktvärden för utsläpp från stora värmekraftanläggningar skall vara högst 30 mg svavel- resp. 50 mg kväveoxider per megajoule bränsle. Vattenfall framhåller att det inte har visats i långvarig praktisk drift, att det antagna låga värdet för svavel kan uppnås i kolpulvereldade anläggningar utan

restriktioner för svavelhalt i bränslet. Tekniken bör därför testas i en demonstrationsanläggning i Sverige snarast möjligt. Däremot anser Vattenfall att det uppsatta målet för kväveoxidutsläppen kan uppnås med katalytisk kväveoxidreduktion.

Vattenfall påpekar också att den totala kväveavgången från stallgödselhanteringen är avsevärt större än det totala kväveoxidutsläppet från energiproduktionen.

För att ytterligare sänka de inhemska och globala svavelutsläppen är det enligt Vattenfalls mening nödvändigt, att Sverige på allvar analyserar frågan om oljeavsvavling med målet att högsvavliga oljeprodukter inte exporteras från Sverige med stor risk för att svavlet återkommer i form av sura luftföroreningar.

Sveriges kemiska industrikontor uttalar att om den nuvarande nivån på svavelhalten i raffinaderibränslet skulle sänkas ytterligare kommer exporten av "översvavliga" tjockolja ofrånkomligen att öka. Lokala, regionala eller nationella föreskrifter om lägre svavelhalter i tjockolja än 1 % torde enligt Kemikontoret få en liknande effekt. Det ovan sagda innebär inte att Kemikontoret har någon principiell invändning mot anspråk på olika åtgärder till förbättring av emissionssituationen vid raffinaderierna **förutsatt** att anspråken icke strider mot vad som sägs i 5 § miljöskyddslagen. Vidare anser Kemikontoret att det finns skäl att avvakta med krav på kväveoxidreduktion riktad mot de inhemska raffinaderierna.

Sveriges Industriförbund uttalar att det är en fördel att aktionsplanen är relativt konkret såväl beträffande möjliga åtgärder som kostnadsgraderingen av dessa. Kostnaden per avskilt ton svaveldioxid respektive kväveoxid bör enligt förbundet ge en bra vägledning för prövningsmyndigheterna när det gäller att fastställa krav på olika reningsåtgärder inom detta område.

Det bör enligt förbundet leda till att rening av de mest kostnadskrävande svaveldioxidkällorna, t. ex. konverterventgas och restgas från svavelsyraverk med en kostnad av uppåt 20 000 kronor/ton, inte bör krävas så länge det finns svavelutsläp som kan renas till en tredjedel av detta belopp. Förbundet framför vidare med hänvisning till genomförda minskningar att ytterligare krav på utsläppsminskning inom skogsindustrin i fråga om svavel- och kväveoxider inte är motiverade. Vidare anser förbundet att aktionsplanens förslag till minskning av svavel och kväveutsläpp inte bör avse stålindustrins ugnar.

Koncessionsnämnden för miljöskydd förutsätter att de eventuella begränsningsvärden som aktionsplanen kan komma att föranleda anges såsom riktlinjer att tjäna som utgångspunkter vid den individuella tillståndsprovningen av företag.

4 Åtgärder inom skogsbruket och jordbruket

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser att försöksverksamheten med **skogsmarkskalkning** bör fortsätta. Försöksverksamhet med så kallade vitalitetsgödsling bedömer SLU idag som angelägen för att skapa motståndskraftiga träd och uthållig skogsproduktion.

SLU rekommenderar idag tillämpad skogsmarkskalkning endast då det föreligger speciella skäl som läckage av aluminium och tungmetaller eller föryngringssvårigheter i skog. En ökad försöksverksamhet kring skogsskötelåtgärders möjligheter att modifiera verkan av luftföroreningar är enligt SLU påkallad.

Landsorganisationen ser förslagen om insatser i skogsbruket för vitalisering och ökad motståndskraft mot försurningens effekter, begränsad ammoniakavgång i jordbruket etc. som angelägna.

Enligt **Skogs- och jordbrukets forskningsråd** bör kalkning av skogsmark prövas parallellt med den redan pågående sjökalkningen.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att praktisk skogsmarkskalkning med statsbidrag bör komma till stånd i större omfattning i södra Sverige.

Enligt **länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län** är storskalig kalkning av skogsmark en absolut sista åtgärd som inte får ske innan dess effekterna av försökskalkningar är noggrant dokumenterade.

I fråga om **jordbrukskalkningen** anser **riksrevisionsverket** att den i aktionsplanen föreslagna utredning om den otillräckliga kalkningens hälsorisker inte är tillfyllest och efterlyser därför en analys av orsakerna till den bristande kalkningen inom jordbruket.

Riksrevisionsverket (RRV) framhåller också att det är viktigt att skapa incitament för den enskilde jordbrukaren att kalka sin åkermark. Detta kan ske i olika former. Ekonomiska incitament torde härvid enligt verket vara av stor betydelse.

Lantbrukarnas riksförbund och Sveriges skogsägares riksförbund förordar att en miljöavgift införs på fossila bränslen. Avgiften bör enligt förbunden användas bl. a. till att finansiera skogsmarkskalkning och för att öka jordbrukskalkningen.

Vad gäller kalkning av sjöar och vattendrag stöder bl. a. **Länsstyrelsen i Blekinge län** förslaget om utökad kalkning i utströmningsområden.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län pekar på att i aktionsplanen föreslås en inriktning på kalkningsverksamheten som syftar till att skapa förutsättningar för att ca 85–90 % av den försurade sjöytan kalkas. En så hög ambitionsnivå kan enligt länsstyrelsen innebära en risk för att alltför mycket kraft och energi läggs ned på konstgjord andning på den försurade vattenmiljön och få till följd att arbetet med att begränsa de primära källorna till försurningen - bilism, industriutsläpp, förbränningsprocesser etc. - försvagas. Människors engagemang för att få ett stopp på försurningen kan enligt länsstyrelsen även försvagas om en övertro på att kalkning kan rädda oss undan försurningsspöket breder ut sig.

Miljövårdsprogrammet vid Lunds universitet och tekniska högskola hävdar att såväl **grundvattenförsurningen som markförsurningen** är ett långt allvarigare problem än vad som framgår av aktionsplanens sammanfattning. Det kan bli fråga om kalkning och vitalitetsgödsling av mycket stora landområden under lång tid till mycket stora kostnader.

Naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR) framhåller vikten av att såväl forskningen vad avser effekter av föroreningar och försurning på naturmiljö och produktion som åtgärder för att motverka de negativa konsekvenserna bedrivs målmedvetet och erhåller kraftfullt stöd. Den aktuella forskningen måste enligt NFR göras bredare, bedrivs mera långsiktigt och i större utsträckning än vad fallet är idag vara inriktad på att förstå bakomliggande mekanismer. Ett betydligt starkare stöd än hittills till grundforskning och långsiktig kunskapsuppbyggnad inom området är enligt NFR i högsta grad angeläget.

Universitets- och högskoleämbetet tillstyrker med instämmande av bl. a. **Umeå universitet** en förstärkning av den miljöinriktade forskningen och understryker samtidigt forskningens betydelse bl. a. för möjligheterna att bedriva en kvalificerad miljövårdsutbildning.

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) noterar att en mycket liten del av utredningen ägnas åt forskning och utveckling. Morgondagens miljöproblem kan enligt STU knappast lösas enbart med dagens och gårdagens kunskaper och teknik. Vikten av utbildning, teknisk forskning och utveckling borde därför ha betonats tydligare.

Centralorganisationen SACO/SR anser att de forskningsinsatser som genomförts och planeras är helt otillräckliga.

Energiforskningsnämnden hävdar att det är en brist att aktionsplanen inte behandlar teknikutvecklings- och teknikintroduktionsaspekter.

Vidare anser nämnden bl. a. att det är viktigt att fortsätta och fördjupa forskningen om orsakssambanden mellan luftföroreningar och olika effekter på skog och mark.

Vattenfall betonar bl. a. vikten av ökat nationellt och internationellt forskningssamarbete inom främst spridning och kemisk omvandling i atmosfären samt effekten på mark, vegetation, byggnader och kulturföremål. Därutöver förordar Vattenfall studier om undersökningar av kvävet kretslopp och möjligheter att positivt utnyttja de luftburna kväveföreningarna, begränsning av ammoniakavgången från lantbruket och mängd och egenskaper hos kolväten som emmitteras från barrskog.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser också att en förstärkning av forskningsinsatserna behövs. Bl. a. uttalar sig SLU för en fortsatt forskning kring markförsurning, särskilt med hänsyn till återhämtningsförlopp vid minskad deposition samt svavlets, kvävet och markanvändningens roll. SLU anser också att en ökad satsning på forskning om orsakerna till flora- och faunaförändringar är angelägen. Vidare anser SLU att dess verksamhet rörande skogsskadeinventering och ståndortskartering bör ges ökade, permanenta resurser. SLU förordar också en ökad satsning på detaljerad övervakning av representativa skogstyper inkluderande intensifierad luftkvalitetsövervakning.

Länsstyrelsen i Blekinge län anför att det är mycket angeläget att Sverige genom deltagande i det europeiska forskningsarbetet kan initiera och driva på forskningsprojekt om hur olika utsläpp från ett visst land kan påverka nedfallet över ett annat. Med hänsyn till länets geografiska läge anser

länsstyrelsen det speciellt angeläget att ett utökat bilateralt forskningsarbete kommer till stånd med Polen. Den föreslagna summan 2 milj. kr./år synes enligt länsstyrelsen lågt tilltagen.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.6

Statens naturvårdsverks och statens energiverks skrivelse den 24 november 1987 med förslag till nya svavelkrav vid förbränning

Kapitel 9 Sammanfattande slutsatser och förslag

Utsläppsutveckling

Svaveldioxidutsläppen i Sverige har minskat kraftigt sedan mitten av 1970-talet och väntas fortsätta att minska fram till mitten av nittioalet. Därefter väntas utsläppen öka igen i samband med att kärnkraften avvecklas.

Med utgångspunkt i energiverkets senaste prognos kan utsläppsminskningen mellan 1980 och 1995 uppskattas till drygt 60 procent. Om två kärnreaktorer antas vara avvecklade år 1995, stannar utsläppsminskningen mellan 1980 och 1995 något under 60 procent. Ökningen mellan 1995 och 2010 kan vid oförändrade miljökrav uppskattas till närmare 15 procent om kärnkraften börjar avvecklas efter år 2000.

Svaveldioxidutsläppen i Europa väntas minska med ungefär en fjärdedel mellan 1980 och 1995. Svaveldepositionen i Sverige kan mot denna bakgrund uppskattas minska med ca 35 procent mellan 1980 och 1995.

Miljöeffekter och behov av åtgärder

Svaveldioxidutsläppen leder *regionalt* till att mark och vatten försuras. *Lokalt* kan höga halter av svavelföreningar i luften dessutom leda till att många material korroderar snabbare än de eljest skulle göra. Människors hälsa kan också påverkas. Halterna av svaveldioxid i svenska tätorter ligger dock i dag i allmänhet under de nivåer som anses innebära hälsorisker.

Depositionen av svavel måste minskas i hela landet för att regionala skador skall undvikas. I sydvästra Sverige behöver depositionen reduceras med 75 procent jämfört med 1980. Härutöver kan halterna av svaveldioxid behöva minskas i tätorter och runt punktkällor för att lokala skador skall undvikas.

Åtgärdsomöjligheter och kostnader

Svaveldioxidutsläppen från förbränning kan sänkas såväl genom övergång till mer lågsvavliga bränslen och bränslekväligheter som genom reningsåtgärder i anläggningarna. Även energisparande kan givetvis bidra till att minska utsläppen. Den tekniska utvecklingen på området är snabb.

Om man ser till valet av svavelhalt i varje bränsle, är det i första hand genom en övergång till mer svavelfattiga *olja*kväligheter som utsläppen skulle kunna minskas. Svaveldioxidutsläppen från oljeeldning svarar i dag

för ca hälften av de totala svenska svaveldioxidutsläppen. Andelen väntas vara ungefär lika stor år 2010. Huvuddelen av utsläppen härrör från tung olja.

Kostnaden för att gå över från tung olja med en procents svavelhalt till olja med 0,4 procents svavelhalt kan för mitten av 1990-talet grovt uppskattas till 20–35 dollar per ton eller 1–2 öre/kWh.

Det kol som används för energiproduktion i Sverige har i dag vanligen en svavelhalt mellan 0,5 och 1 procent. Det är enligt vår bedömning knappast realistiskt att räkna med regelbundna leveranser av kol med lägre svavelhalt än 0,5 procent till rimliga priser. Kostnaderna för en övergång från kol med en svavelhalt på 0,8 procent till ett med en svavelhalt på 0,5 procent motsvarar mindre än 1 öre per kWh.

Svavelhalten i *torv* varierar mellan olika fyndigheter. Det är dock osäkert i vilken utsträckning ny torvbrytning i mer svavelfattiga områden kan komma till stånd.

Naturgas, gasol och flis är alla så gott som svavelfria.

Vad gäller *bränslebyten* torde i första hand en övergång från mer svavelhaltiga bränslen till flis och naturgas kunna bli aktuell.

Tekniken för avsvavling har utvecklats snabbt och det finns många metoder som kan tillämpas.

I Sverige utnyttjas för närvarande i första hand

- avsvavling av rökgaser
- kalkinblåsning i eldstaden
- avsvavling i fluidiserade bäddar

Med våt-torr rökgasavsvavling kan 80 procents avsvavling nås utan större problem. Den årliga kostnaden kan uppskattas till 1,5–2,5 öre per kWh för anläggningar inom storleksintervallet 100–500 MW.

Genom att blåsa in kalk i eldstaden kan man avskilja 20–50 procent av svavlet beroende på typ av bränsle, förbränningsmetod samt utformning av utrustningen för kalkinblåsning. Kostnaden torde ligga runt 1 öre per kWh.

I en fluidiserad bädd kan 80–90 procents avsvavling nås till en kostnad av ca 1 öre per kWh.

Möjligheterna att vidta reningsåtgärder liksom att byta bränsle eller bränslekaraktär varierar mellan olika sektorer.

Inom *fjärrvärmesystem* kan svaveldioxidutsläppen minskas genom bl. a. ökad kalktillsats i rökgasavsvavlingen vid koleldade enheter och genom kalkinjektion. Dessa åtgärder kan kombineras med övergång till mer lågsvavliga kol och mer lågsvavlig olja. Det är också möjligt att utnyttja mer flis och gas. Vid nyinvesteringar kan rökgasavsvavling installeras vid större enheter. Det är även tänkbart att installera rökgasavsvavling vid några befintliga anläggningar.

För att utsläppen från ett fjärrvärmesystem skall kunna minskas på ett kostnadseffektivt sätt är det viktigt att åtgärderna i olika anläggningar samordnas för hela nätet.

Inom *bostäder, service m. m.* finns i dag ett stort antal blockcentraler som levererar värme framför allt till flerbostadshus och lokaler. Huvuddelen av dessa är oljeeldade. Förbrukningen av olja i sådana blockcentraler

väntas dock minska i framtiden främst genom att fler fastigheter ansluts till fjärrvärme. I de kvarvarande blockcentralerna kan svaveldioxidutsläppen minska främst genom övergång till tung olja med mindre än 1 procent svavel eller till lätt olja.

Inom trädgårdsnäringen används kol i små pannor för att värma upp växthus. Utsläppen från dessa pannor kan reduceras genom övergång till mer lågsvavliga kol.

Inom *industrin* kan skärpta svavelkrav vid förbränning mötas genom övergång till mer lågsvavlig olja och mer lågsvavliga kol samt genom bl. a. kalkinjektion i koleldade pannor. Det kan också vara möjligt att gå över till gas eller flis. Inom många branscher är redan svavelutsläppen från förbränning låga bl. a. till följd av att flis och andra skogsbränslen används.

Vi har redan i vårt referensalternativ räknat med att nya *kolkondensverk* får utsläppskrav på 0,03 gram svavel/megajoule. Kostnaden för rökgasavsvavling vid de oljeeldade kondenskraftverken är starkt beroende av vilka utnyttjningstider anläggningarna får i framtiden. Vid 1000 timmars drift per år blir kostnaden ca 7 öre/kWh medan den vid 6000 timmars drift blir drygt 1 öre/kWh.

Kostnaden per ton minskad svaveldioxidemission varierar från ca 5 000 kr för ökad kalktillsats vid rökgasavsvavling i existerande anläggningar till upp mot 50 000 kr för installation av rökgasavsvavling i befintliga oljekondensverk med kort drifttid. Kostnaden för övergång till eldningsolja med en svavelhalt på 0,4 procent kan uppskattas till 15 000–25 000 kr per ton avskild svaveldioxid vilket ligger ungefär i nivå med kostnaden för installation av rökgasavsvavling i koleldade anläggningar och för t. ex. en kombination av extra lågsvavligt kol och kalkinjektion vid rosteldade pannor.

Byte till skogsbränslen och naturgas hävdar sig väl jämfört med reningsåtgärder eller övergång till svavelfattigare oljor särskilt om man tar hänsyn till att även utsläppen av kväveoxider minskas.

De allra billigaste åtgärderna, såsom ökad kalktillsats vid rökgasavsvavling i fluidiserade bäddar, ger förhållandevis små utsläppsminskningar totalt sett. Om svaveldioxidutsläppen skall minskas väsentligt måste man begränsa utsläppen från oljeeldningen och från eldningsbränslen ytterligare.

Miljöeffekterna av svaveldioxidutsläppen från energianläggningarna är i första hand regionala, inte lokala. Det är därför naturligt att söka generell verkande styrmedel snarare än individuella. Generella krav är också enklare administrativt eftersom många anläggningar berörs.

Ekonomiska styrmedel har fördelar framför allt vad gäller kostnadseffektivitet och incitament till teknisk utveckling. Osäkerheten bland annat om hur en utsläppsavgift skall sättas, gör dock att en sådan avgift knappast kan ses som ett alternativ till en reglering. En mer noggrann analys av möjligheterna att komplettera en reglering med avgifter behöver dock genomföras.

Vad gäller överförbara utsläppsrätter menar vi att väsentliga kostnadsbesparingar sannolikt kan uppnås redan om s.k. bubblor tillämpas för anläggningar med samma ägare, t. ex. för ett helt fjärrvärmenät eller flera pannerheter inom en industri.

Förslag

Med hänsyn till de allvarliga miljöeffekterna måste arbetet med att minska svavelnedfallet i Sverige ges mycket hög prioritet. Målet bör vara att minska de svenska svaveldioxidutsläppen med 65 procent från 1980 till 1995 och att bibehålla låga utsläpp även därefter.

För att målet att bibehålla låga utsläpp efter 1985 skall kunna nås måste svaveldioxidutsläppen från såväl oljeeldning som eldning med fasta bränslen begränsas. Enbart långtgående åtgärder i koleldade anläggningar räcker inte för att minska utsläppen i önskad omfattning. Också i ett europeiskt perspektiv är åtgärder som omfattar såväl oljeeldning som eldning med fasta bränslen angelägna.

Svaveldioxidutsläppen från industrins processer väntas minska kraftigt i Sverige till 1995 i enlighet med tidigare uppställda mål.

Kostnaden – räknad per ton avskild svaveldioxid – för att väsentligt minska svaveldioxidutsläppen från eldning med tung olja kan uppskattas vara ungefär lika stor som kostnaden för långtgående reningsåtgärder i större och medelstora koleldade anläggningar. Den kostnad som förutsattes i aktionsplanen för minskningen av processutsläppen fram till 1995 ligger under denna nivå (upp till 10 000 kr för åtgärder i processerna fram till 1995 mot 20 000–30 000 kr för åtgärder vid förbränning från mitten av 1990-talet). Det framstår mot denna bakgrund som motiverat att överväga att också minska utsläppen från industrins processer ytterligare från mitten av 1990-talet. Vi har dock inte kunnat behandla processutsläppen närmare i detta sammanhang.

Med hänsyn till de många åtgärdsalternativen liksom till de skiftande bränslepriserna och den snabba tekniska utvecklingen bör svavelkraven utformas så att de som berörs kan anpassa sig på ett flexibelt sätt. Åtgärder kan genomföras på ett mer kostnadseffektivt sätt om anläggningsägarna fritt kan välja mellan olika metoder att klara angivna utsläppsnivåer.

Det är enligt vår bedömning en fördel om utsläppskraven för svavel sätts lika för alla bränslen. Skadeverkningarna av svaveldioxidutsläppen är desamma oavsett bränsle och kostnaden per ton minskad svaveldioxidemission är som nyss angivits av liknande storlek vid oljeeldning och eldning med fasta bränslen. Om utsläppskraven sätts lika för alla bränslen, kommer förändringar i relationen mellan t. ex. kol och olja i bränsleanvändningen inte att leda till några större förändringar av svaveldioxidutsläppen.

Vi har mot denna bakgrund valt att stå fast vid den utformning av svavelkraven och de kravnivåer som angavs i aktionsplanen. Pågående utredningar inom verken kan dock innebära att förslaget senare kan komma att kompletteras. Vi förordar således följande utsläppsgränser vid förbränning:

Anläggningar med ett årligt utsläpp av svavel överstigande 400 ton	0,05 gram svavel per megajoule bränsle (årsmedelvärde)
övriga anläggningar	0,10 gram svavel per megajoule bränsle (årsmedelvärde)

Kraven bör gälla samtliga bränslen och införas successivt med början i storstadslänen och sydligaste Sverige (från 1993). Från 1999 bör kraven omfatta hela landet.

Det finns oftast en enda huvudman för ett fjärrvärmenät. Utsläppsvärdet bör i sådant fall gälla för nätet som helhet. I de fall det finns flera huvudmän bör utsläppsvärdet gälla för hela nätet eller delar av nätet beroende på hur ansvarsförhållandena kan ordnas. Inom en industri eller annan anläggning med flera pannerheter bör utsläppsvärdet räknas på det samlade utsläppet från alla pannerheter. Om svavelutsläppen sammanlagt överskrider 400 ton skall det hårdare utsläppskravet gälla, eljest det lägre.

De nya utsläppskraven bör föras in i svavelförordningen. För att det skall vara möjligt måste lagen om svavelhaltigt bränsle utvidgas från att omfatta endast fossila bränslen till att omfatta samtliga bränslen. Vi föreslår att dessa författningar fortsättningsvis benämns lagen respektive förordningen om svavelutsläpp vid förbränning.

Den nuvarande första paragrafen i svavelförordningen, som anger maximal utsläppsnivå (0,24 gram svavel per megajoule), bör kvarstå med viss modifiering av texten. De nya utsläppsgränserna, som räknas som årsmedelvärden och i vissa fall gäller hela system, anges därefter.

Förslag till författningsändringar redovisas i en bilaga. Där anges endast de huvudsakliga ändringarna, vilka gäller de inledande paragraferna. Vissa följdändringar måste därutöver göras i efterföljande paragrafer.

I vårt förslag har vi utgått från att de nya kraven införs vid följande tidpunkter i de olika länen.

<i>Från 1993</i> (1 januari)	<i>Från 1995</i> (1 januari)	<i>Från 1997</i> (1 januari)
Stockholms län	Jönköpings län	Uppsala län
Blekinge län	Kronobergs län	Södermanlands län
Kristianstads län	Kalmar län	Östergötlands län
Malmöhus län	Älvsborgs län	Värmlands län
Hallands län	Skaraborgs län	Örebro län
Göteborgs och Bohus län		Västmanlands län

Från 1999
(1 januari)
 Resten av landet

Tidpunkterna är valda så att storstadslänen och de mest försurade områdena omfattas först av de nya kraven. Länsfördelningen kan eventuellt behöva justeras något med hänsyn till oljedistributionsmöjligheterna.

Vi anser att utsläppsvärdet för svavel skall avse ett helt fjärrvärmenät – eller delar av ett nät (jämför ovan) – liksom flera pannerheter inom en industri för att företagen skall kunna anpassa sig till kraven på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Det blir härigenom möjligt t. ex. att koncentrera utsläppsminskningar till anläggningar där förutsättningarna att minska utsläppen är särskilt goda. Företagen får ett incitament att försöka få ut så hög reningseffekt som möjligt ur anläggningar för avancerad

rening. Utsläppsgränser för en enskild anläggning måste ju sättas med hänsyn till vad leverantörer av reningsutrustning kan garantera m. m. Det kan dock ofta vara möjligt att till ganska låg marginalkostnad sänka utsläppen under den gräns som anges i sådana fall.

Mer detaljerade bestämmelser med anledning av de föreslagna kraven bör tas in i naturvårdsverkets tillämpningsföreskrifter för svavelförordningen.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta arbete undersöka om åtgärderna för att minska svaveldioxidutsläppen skulle kunna effektiviseras ytterligare genom att den föreslagna regleringen kompletteras med en avgift i någon form (utöver den nuvarande dispensavgiften). En avgift ger företagen incitament att minska utsläppen även under den nivå som föreskrivits i lagstiftningen. Avgiften ökar därmed företagets intresse av att utveckla ny effektivare reningsteknik. Samtidigt kan en avgift i vissa fall öka osäkerheten för bränsleanvändarna.

Energiverket och naturvårdsverket avser att senare undersöka om den föreslagna grundläggande regleringen av svavelutsläppen bör kompletteras med någon form av utsläppsavgift. Verken kommer härvid att samråda med energiskatteutredningen, vars utredningsarbete delvis omfattar dessa frågor. Ett vidare utredningsarbete får också visa om konsekvenserna för raffinaderiindustrin och torvanvändningen är sådana att det är motiverat med några särskilda undantag från eller modifieringar i lagstiftningen.

Effekter och kostnader till följd av föreslagna krav

De föreslagna svavelkraven medför omställningsproblem för de svenska raffinaderierna och för producenterna av torv. Hur stora omställningsproblemen blir är beroende av i vilken utsträckning som efterfrågan på olja med en procents svavelhalt respektive torv minskas. Vi har uppskattat att ca 25 procent av den totala användningen av tung olja år 1995 kommer att utgöras av olja med 0,4 procents svavelhalt om man utgår från de föreslagna kraven. Denna andel väntas öka till 35 procent år 1997. Osäkerheten i bedömningen är dock stor.

Raffinaderierna måste under sådana förhållanden avsätta större mängder av den tunga eldningsoljan utomlands och importera mer lågsvavliga oljor. Vi har bedömt att de angivna förändringarna i oljefterfrågan kommer att öka raffinaderiernas kostnader och därigenom påverka de framtida förutsättningarna för anläggningarna. Energiverket avser att fördjupa bedömningen på denna punkt under våren 1988.

Skärpta krav på svaveldioxidutsläppen ökar flisens konkurrenskraft i förhållande till torv i mindre anläggningar. Flisens konkurrensfördelar accentueras om man räknar med att också kraven på kväveoxidutsläppen blir hårdare från mitten av 1990-talet i enlighet med tidigare förslag från energiverket och naturvårdsverket. Detta kan försvåra torvproducenternas situation. Hårdare svavelkrav är dock aktuella för en stor del av de torveldade anläggningarna först efter tio år eller mer. Anpassningstiden är således lång. Det är också troligt att reningstekniken kan bli bättre och billigare på tio år.

De föreslagna svavelkraven medför kostnader inom industrin, fjärrvärmen och bostäderna på sammanlagt ca 300 milj kr för år 1995 och ca 400 milj kr för år 2010. Kostnaderna är beroende av olje- och kolanvändningens storlek och därmed avhängiga av den prognos man utgår från. De belopp vi angivit är baserade på energiverkets senaste prognos. Härtill kommer kostnader för rökgasrening i befintliga oljekondensverk på 200–300 milj kr år 2010. Det är emellertid osäkert om de befintliga oljekondensverken kommer att utnyttjas i den omfattning som förutsatts i energi-prognosen.

Kraven innebär att svaveldioxidutsläppen minskar med ca 13 000 ton år 1995 och ca 32 000 ton år 2010 jämfört med eljest förväntade utsläpp dessa år, om man utgår från samma prognos. Det innebär att svaveldioxidutsläppen skulle minska med ca 65 procent räknat mellan 1980 och 1995. Räknat mellan 1980 och 2010 kan utsläppsminskningen uppskattas till ca 60 procent. Dessa bedömningar förutsätter att de nya kraven inte påverkar användningen av olika bränslen. Sannolikt kommer dock användningen av skogsbränslen och naturgas att stimuleras.

Utsläppsbedömningen för år 2010 bygger vidare på nu tillgänglig teknik. Ny teknik, t. ex. kolförgasning vid nya större kraftproduktionsanläggningar, kan dock komma att ge möjlighet till väsentligt lägre svavelutsläpp än konventionell teknik. Genom att vi tillåter en förhållandevis lång tid innan nya krav skall tillämpas, kommer svensk teknikutveckling att stimuleras.

Vi har i den nyss angivna bedömningen av utsläppsnivån inte heller räknat med någon förändring av svaveldioxidutsläppen från industrins processer mellan år 1995 och år 2010. De förändringar i industristrukturen som förutsatts i energi-prognosen, med bl. a. fortsatt minskande produktion inom järn- och stålindustrin samt annan tung industri, bör dock snarast innebära minskande utsläpp från processerna. Kostnadsbilden för utsläpps begränsande åtgärder inom processer jämfört med vid förbränning är vidare – som redan framhållits – sådan att åtgärder för att begränsa processutsläppen ytterligare efter 1995 bör övervägas.

Avslutningsvis vill vi också peka på den stora betydelse som energisystemets utveckling har för föroreningsnivån. Det gäller såväl utsläppen av försurande ämnen som utsläppen av koldioxid, vilka inverkar på klimatet. Det finns i dag inga reningstekniska åtgärder som medför lägre koldioxidutsläpp. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att parallellt med reningsåtgärder främja en miljövänlig utveckling av energisystemet.

Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över skrivelse den 24 november 1987 från statens energiverk och statens naturvårdsverk med förslag till nya svavelkrav vid förbränning

1 Remissinstanserna

Remissyttranden har inkommit från statens vattenfallsverk, länsstyrelsen i Malmöhus län, Kraftverksföreningen, Svenska Petroleuminstitutet, Svenska Värmeverksföreningen, Sveriges Industriförbund, Svenska Torvproducentföreningen (STPF) och Karlshamnsverkets Kraftgrupp AB.

2 Allmänna synpunkter om behovet av åtgärder

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att det är mycket angeläget att alla möjligheter att minska utsläppen av svavel genomförs. Även åtgärder mot andra utsläpp bör genomföras och det internationella arbetet för att minska utsläppen intensifieras.

Enligt Industriförbundet är industrin positiv till att minska sina svavelutsläpp till en ekologiskt acceptabel nivå. Förbundet pekar emellertid på de luftförorenings- och försurningsproblem som uppstår genom en för tidig kärnkraftsavveckling och anser därför att en sådan ej bör genomföras.

Kraftverksföreningen och Svenska Petroleuminstitutet framför att miljöförbättringen genom förslaget blir marginell genom att det största nedfallet på svenskt område kommer från utländska källor. Denna miljöförbättring kan inte motivera kostnaderna för förslaget. Enligt Vattenfall är det mycket som talar för att direkta konsekvenslindrande åtgärder, t. ex. vitaliseringsgödsling i försurningskänsliga områden, skulle ge avsevärt bättre resultat.

3 Åtgärdsalternativ och kostnader

Flera remissinstanser påpekar att förslaget torde leda till att högsavliga oljor får exporteras i ökad utsträckning, och kan därför inte stödja föreliggande förslag till strategi för oljeanvändning. Vattenfall delar myndigheternas uppfattning att goda miljöförhållanden inte enbart nås genom rening åtgärder utan även genom en utveckling av energisystemet. Petroleuminstitutet bedömer att merkostnaderna för konsumenterna och industrin kommer att ligga på 1 miljard kronor per år, vilket motsvarar en kostnad på ca 60 000 kr/ton minskad svavelemission. Vidare anser institutet att ett antal viktiga konsekvenser som bl. a. inverkan på tjockoljaförbrukningen,

de svenska raffinaderiernas situation, andelen destillatbränslen och påverkan på försörjningstryggheten är bristfälligt eller inte alls belysta.

Värmeverksföreningen anser att marknaden för det inhemska bränslet torv kommer att minska samt att naturgasen kan vara överskattad som medel att lösa miljöproblem i fjärrvärmebranschen. STPF framhåller att tillgängliga data över svavelhalten i torvbränslen är bristfälliga. Tillgängliga data visar emellertid att endast en fjärdedel av undersökta objekt skulle klara en gräns på 0,10 gram svavel per MJ. Sameldning med svavelfattigt bränsle, t.ex. träbränsle, ger möjlighet att kompensera för svavelinnehållet i torven, men innebär stora ekonomiska nackdelar för torven.

Karlshamnsverket anser det vara ekonomiskt orimligt att installera rökgasavsvavlingsanläggning, varför kraven bör sättas så att lågsvavlig olja kan användas eller dispens medges.

4 Styrmedel

Värmeverksföreningen avstyrker den föreslagna tillämpningen av "bubbelprincipen" medan några andra remissinstanser ser vissa fördelar med denna. Flertalet remissinstanser är negativa till utsläppsavgifter och överförbara utsläppsrätter.

5 Förslaget till skärpta miljökrav

Länsstyrelsen och Värmeverksföreningen instämmer i bedömningen att utsläppskraven för svavel sätts lika för alla bränslen. Enligt länsstyrelsen är det bra med generella regler då det minskar den administrativa hanteringen. Förslaget till förordning om svavelhaltigt bränsle bör emellertid överarbetas.

Även andra remissinstanser instämmer i de grundläggande tankarna bakom förslaget. Flera remissinstanser, bl.a. Industriförbundet, Värmeverksföreningen och Petroleuminstitutet anser att ytterligare frågor behöver utredas innan förslaget kan läggas till grund för ett beslut.

STPF framför bl. a. att nuvarande begränsningar bör behållas tills vidare och att inga ytterligare restriktioner bör åläggas torvnäringen förrän 1999. Gränsvärdet bör fortsättningsvis anges per MWh kalorimetriskt värmvärde.

Karlshamnsverket och Vattenfall pekar på problemen med oljekondenskraftverken, som bör bibehållas för effektkörning under högbelastningstid. Värmeverksföreningen föreslår bl. a. att tillåtna utsläpp ska relateras till nyttiggjord energi och att villkoren och tidpunkten för dess införande ska vara förhandlingsbara.

Remissynpunkter på motoralkoholkommitténs betänkande (SOU 1986:51) Alkoholer som motorbränsle m. m.

Innehåll

1. Remissinstanserna
2. Remissutfallet i huvuddrag
3. Produktion av alternativa drivmedel
4. Användning av alternativa drivmedel
 - 4.1 Låginblandning i bensin
 - 4.2 Användning av motoralkoholer som drivmedel i ren form

Regeringsuppdrag till transportforskningsberedningen, styrelsen för teknisk utveckling och statens energiverk att utarbета program för energirelaterad forskning och utveckling inom transportsektorn.

Förord

Motoralkoholkommittén (MAK) har på regeringens uppdrag undersökt förutsättningarna för introduktion av motoralkoholer som drivmedel och låginblandningskomponent i större skala (Alkoholer som motorbränsle, SOU 1986:51). Betänkandet som överlämnades till miljö- och energiministern i december 1986 har remissbehandlats och i det följande redovisas en sammanställning av remissinstansernas synpunkter.

Riksdagen har under våren 1987 tagit ställning till riktlinjer och resurser för fortsatt energirelaterad forskning och utveckling inom transportsektorn under budgetåren 1987/88–1989/90 (prop. 1986/87:80 bil. 12, NU 33, rskr. 292). Regeringen har som en följd av detta beslut och med beaktande av MAK:s betänkande och remissinstansernas synpunkter beslutat att ge ansvariga myndigheter – transportforskningsberedningen, styrelsen för teknisk utveckling och statens energiverk – i uppdrag att utarbета program för energirelaterad forskning och utveckling inom transportsektorn. Dessa uppdrag redovisas sist i denna bilaga.

1. Remissinstanserna

Yttrande över MAK:s förslag har avgivits av kommerskollegiet, försvarets forskningsanstalt (FOA), överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), socialstyrelsen, transportrådet (TPR), transportforskningsberedningen (TFB), riksskatteverket (RSV), lantbruksstyrelsen, statens jordbruksnämnd, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), styrelsen för teknisk utveckling (STU), statens industriverk (SIND), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens naturvårdsverk, kemikalieinspektionen, energiforskningsnämnden

(Efn), statens energiverk, statens maskinprovningar, länsstyrelsen i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kristianstads, Skaraborgs, Västmanlands och Västernorrlands län samt Enköpings, Tierps, Mjölby, Vadstena, Kristianstads, Skurups, Lidköpings, Köpings och Örnsköldsviks kommuner, Bilindustriföreningen, Jordbrukstekniska institutet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Motormännens riksförbund, Stiftelsen Svensk Etanolutveckling (SSEU), Svensk Oljeextraktion AB, Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen (SCPF), Svenska kommunförbundet, Svenska Petroleum Institutet (SPI) och Sveriges Industriförbund. Härutöver har Åke Brandberg, Svensk Drivmedelsteknik AB inkommit med kommentarer över kommitténs förslag.

2. Remissutfallet i huvuddrag

I MAK:s direktiv (Dir 1985:14) ingick att bedöma förutsättningarna för introduktion av alternativa drivmedel mot bakgrund av en bred belysning av fördelar och nackdelar med sådana drivmedel från olika samhällsliga utgångspunkter. Det gäller bl. a. energi-, miljö-, beredskaps-, livsmedels- och industripolitiska aspekter. Riktlinjer för kommitténs bedömningar angavs i direktiven. För att ge ett allsidigt underlag för detta konstruerade MAK åskådningsexempel där fördelar och nackdelar av en storskalig introduktion vägdes mot varandra och analyserades. I detta arbete har berörda myndigheter, intresseorganisationer m. m. givits tillfälle att lämna synpunkter och kommentarer på faktamaterialet. Två av MAK:s delrapporter har varit föremål för remissbehandling¹.

MAK har därefter vägt samman detta underlagsmaterial och härvid särskilt beaktat kostnaden för en introduktion i större skala. MAK har kommit fram till följande allmänna och mer övergripande synpunkter.

- Det finns av energipolitiska skäl motiv för att utveckla och förbereda en introduktion av alternativa drivmedel. Motoralkoholer torde för närvarande vara det alternativ som har bäst förutsättningar från tekniska utgångspunkter.
- En i förhållande till andra likvärdiga alternativ lönsam produktion av motoralkoholer för låginblandning kan inte förutses på flera år. Ett nytt beslutsunderlag rörande förutsättningar för att uppföra en fullskaleanläggning för etanolproduktion bör tas fram till slutet av 1980-talet.
- En tyngdpunktsförskjutning från lätta till tyngre fordon föreslås i den av statsmakterna fastlagda introduktionsplanen. Successivt mer omfattande flottförsök föreslås parallellt med FoU för bättre motorer och drivsystem. Olika parter förutses delta vid finansiering av fortsatta insatser.
- Fortsatt FoU bör ske för att utveckla konkurrenskraftiga alternativa drivmedel i första hand baserade på inhemska råvaror.

¹ Produktion och användning av motoralkoholer. Underlagsmaterial till motoralkoholkommittén (Ds I 1985:02) och Förutsättningar för etanolproduktion i en fullskaleanläggning, betänkande av motoralkoholkommittén (Ds I 1986:9).

MAK föreslår att fortsatta insatser i första hand skall finansieras via energiforskningsprogrammet. I proposition 1986/87:80 om forskning har regeringen föreslagit att sammanlagt närmare 110 milj. kr. skall anslås under kommande treårsperiod för utveckling av alternativa drivmedel, nya eller förbättrade motorer m. m. Insatser föreslås fördelas enligt följande. Riksdagen har våren 1987 beslutat i enlighet med regeringen förslag (NU 1986/87:33, rskr. 292).

	1987/88	1987/90
Energiteknik för transporter (STU)	26	80
Energirelaterad transportsystemforskning (TFB)	4	11
	30	91

Härutöver har statsmakterna beslutat att alternativa drivmedel skall göras till ett särskilt insatsområde i delprogrammet Bränsleförädling (programmet Energitillförsel). Statens energiverk är ansvarig för detta program. Regeringen har i regleringsbrev för anslaget C 6. Energiforskning beslutat anslå 15 milj. kr. för detta delprogram under budgetåret 1987/88.

En övervägande majoritet, däribland kommerskollegiet, transportrådet, TFB, riksskatteverket, statens jordbruksnämnd, SLU, RRV, statskontoret, Efn, statens energiverk, länsstyrelsen i Skaraborgs län, LO, Jordbrukstekniska institutet, SCPF, SPI och Motormännens riksförbund delar eller anför inga erinringar mot MAK:s övergripande slutsatser och förslag när det gäller förutsättningar för introduktion av alternativa drivmedel.

STU konstaterar att MAK väl sammanfattar utvecklingsläget på området och ger en god beskrivning av de problem och utvecklingsmöjligheter som synes föreligga. Förslagen överensstämmer i allt väsentligt med STU:s uppfattning. Den internationella utvecklingen är enligt STU en viktig faktor vid bedömning av den roll alternativten till dagens konventionella drivmedel kan spela.

Statens energiverk delar i stort de bedömningar och förslag MAK lämnar. Motoralkoholer utgör enligt verkets mening det bästa alternativet till dagens oljebaserade drivmedel. Från råvaru- och kostnadssynpunkt är metanol att föredra framför etanol medan alternativten är likvärdiga från miljösynpunkt.

En ökad användning av alternativa drivmedel baserade på inhemska råvaror skulle enligt TPR innebära en större handlingsfrihet gentemot de oljeproducerande länderna samt fördelar från beredskapssynpunkt varför det är viktigt att FoU om alternativa drivmedel fortsätter på en hög ambitionsnivå. Genom det nära samband som finns mellan alternativa drivmedel å ena sidan och såväl beredskapsfrågor som trafik- och miljöpolitiska frågor å den andra bör det vara naturligt att ett betydande ansvar för det fortsatta utvecklingsarbete som erfordras vad gäller alternativa drivmedel läggs på TPR. Mot bakgrund av rådande kostnadsmässiga förutsättningar torde enligt TPR den för närvarande mest lämpliga strategin vara att inrikta en svensk produktion av alternativa drivmedel, baserad på inhemska råvaror, på att av försörjningsberedskapsskäl trygga drivmedelsbehovet hos vissa fordonsflottor av strategisk betydelse.

Genom riksdagens beslut att införa skärpta avgaskrav för personbilar och krav på att blyet skall tas bort ur bensinen kommer enligt *statens naturvårdsverk* utsläppen av framför allt koloxid och kolväten från biltrafiken att minska i framtiden. En del av den miljöeffekten motverkas dock av en förväntad trafikökning. Ur hälso- och miljösynpunkt är det enligt verket angeläget att minska utsläppen av kväveoxider, partiklar och specifika kolväten från lastbilar och bussar. Det står i dag inte att finna något alternativt drivmedel till diesel och bensin, som med hänsyn till dagens tillämpade motorteknik och tillgängliga avgasrenande teknik, skulle medföra omedelbara miljömässiga fördelar. Den potential till miljövänlighet som eventuella alternativa drivmedel kan ha kräver omfattande motorutveckling för att kunna förverkligas. Man måste därför se användningen av alternativa drivmedel i utsläpps begränsande syfte som en fråga på sikt. Alternativ till de konventionella bensin- och dieselmotorerna med bättre miljöprestanda än en bensinmotor med effektiv katalytisk avgasrening finns i dag enbart på försöksstadiet. För en radikal förbättring av luftförurensningssituationen med bibehållen omfattning av bilismen bör sådana drivsystem komma till användning. Målmedvetna satsningar för att stödja och driva på utvecklingen av sådana motorer är därför enligt verket miljömässigt påkallade.

Bilindustriföreningen är överens med MAK om att det inom överskådlig tid inte finns tillräckligt starka skäl för att motivera en fullskaleanläggning för framställning av etanol. Likaså pekar föreningen på behovet av att Sverige aktivt följer och deltar i det internationella arbetet med alternativa drivmedel.

Enligt *LO* visar MAK på ett förtroendeingivande sätt att inga ekonomiska förutsättningar finns under överskådlig tid och med rimliga antaganden om oljeprisernas utveckling för en bred introduktion av motoralkoholer i Sverige. Det är vidare enligt *LO* tveksamt om användning av alkoholer i ottomotorer över huvud taget innebär någon miljöförbättring. Vad gäller alkoholer i dieselmotorer tillstyrker *LO* fortsatt FoU.

Efn instämmer i MAK:s bedömning att förutsättningar saknas för att nu besluta om en allmän introduktion av alternativa drivmedel. Genom att ett nytt beslutsunderlag för introduktion utarbetas till slutet av 1980-talet skapas enligt *Efn* ett ökat rådrum i förhållande till de riktlinjer som tidigare antagits av riksdagen. Under tiden bör enligt *Efn* kunskaperna om de miljömässiga konsekvenserna av olika drivmedelsalternativ förbättras. I sammanhanget bör också noteras att naturgasen ser ut att bli ett viktigt inslag i de nordiska ländernas energiförsörjning. Utvecklingen av en drivmedelsstrategi under de närmaste åren bör mot denna bakgrund ge utrymme för fortlöpande omprövning av handlingsalternativen och FoU-insatserna bör inte begränsas till alkoholer. Sverige har goda kompetensmässiga förutsättningar för att få till stånd FoU till stöd för övergång till alternativa drivmedel och vidareutveckling och anpassning av motorer till varierande ekonomiska och miljömässiga krav. Det finns på drivmedelsområdet ett starkt intresse för internationellt samarbete och för bilindustrins engagemang krävs självfallet att en övergång inte sker isolerat på hemmamarknaden. Staten bör därvid främst finansiera grundforskning och bevak-

ning av teknik med sikte på att på lång sikt förbättra de ekonomiska, miljö- och energimässiga förutsättningarna för de framtida vägtransporterna.

RRV instämmer som helhet i MAK:s förslag och rekommendationer men pekar på risken för att tidigare gjorda investeringar blir det avgörande argumentet för fortsatta satsningar inom området. Avgörande för beslut om ytterligare satsningar måste enligt verket vara det förväntade värdet i förhållande till kostnaderna för de planerade satsningarna. Eftersom renalkoholdriften med dagens teknik är synnerligen olönsam skulle denna typ av bedömning varit speciellt önskvärd för de föreslagna flottförsöken. En sådan bedömning är givetvis svår att göra men RRV anser ändå att varje ny utvecklingsinsats måste prövas utifrån denna ansats och att det måste vara möjligt att utnyttja erfarenheter från andra länder och från tidigare försök med att utveckla andra alternativa energikällor. Verket anser att MAK:s förslag om att tyngdpunkten i det framtida utvecklingsarbetet bör ligga på etanol är dåligt belagd. Som exempel på en faktor som talar för en introduktion av metanol istället för etanol vill RRV nämna att råvarubasen för inhemsk produktion enligt MAK är betydligt större för metanol. RRV anser inte heller att kommittén tillräckligt noga analyserat den internationella konkurrenssituationen i detta avseende. Verket pekar därför på risken för att en lösning av ett strukturellt jordbrukspolitiskt problem med hjälp av etanolintroduktion på sikt kan leda till ytterligare regleringar inom jordbruket.

Socialstyrelsen anser att de alkoholpolitiska riskerna är ringa om det s. k. låginblandningsalternativet genomförs. Däremot är uppenbara risker förknippade med alternativet med ren etanol. Socialstyrelsen delar här MAK:s åsikt att detta alternativ endast kan accepteras om det går att finna effektiva denatureringsmedel.

Statens jordbruksnämnd betonar att det är viktigt att försöken med etanoldrift av fordonsflottor sker i tillräckligt stor skala och att försöken snarast kommer till stånd. Nämnden understryker vidare att livsmedelskonsumenterna inte bör bära stöd på andra områden än livsmedelsområdet. Det är enligt nämnden angeläget att den långsiktiga målsättningen för alternativa drivmedel fastläggs och att man anger på vilka sätt man avser att nå uppställda mål. Därvid bör också klargöras hur konkurrensläget gentemot importerade energibärare kommer att regleras via bl. a. energibeskattningens utformning och storlek.

Statskontoret anser att kopplingen till det svenska spannmålsöverskottet och prisregleringen inom livsmedelsproduktionen utgör en grundläggande svaghet i MAK:s beräkningar. Det vore olyckligt om statsmakterna bidrar till att skapa långsiktiga ekonomiska och andra bindningar mellan spannmålsproduktion och utveckling av alternativa drivmedel. Utnyttjande av andra råvaror än spannmål för framställning av motoralkoholer skulle enligt statskontoret sannolikt ge ett annat utslag i kalkylen varför faktorer som minskat behov av karburatorsprit samt industri- och beredskapspolitiska skäl bör ges ökad vikt i den samhällsekonomiska kalkylen.

LRF, Svenska kommunförbundet, länsstyrelsen i Södermanlands och Östergötlands län samt Enköpings, Mjölby, Vadstena, Skurups och Köpings kommuner är kritiska mot MAK:s överväganden och förslag speci-

ellt rörande förutsättningarna för uppförande av en fullskaleanläggning för produktion av etanol ur jordbruksprodukter. Remissinstanserna menar överlag att underlaget för att fatta beslut om skattebefrielse för etanol från en fullskaleanläggning finns i MAK:s betänkande.

LRF anser att det är anmärkningsvärt att MAK är så tveksamt till en introduktion av etanol på den svenska drivmedelsmarknaden med den positiva beskrivning som kommittén lämnat av förutsättningar för och följer av ett sådant beslut. Som framgår av MAK:s redovisning finns inga avgörande tekniska hinder för en låginblandning med etanol varför LRF är övertygad om att oljebolagen, på samma sätt som vid introduktionen av blyfri bensin, kommer att anpassa sig till och utnyttja den nya marknadssituationen vid en introduktion av etanol för låginblandning. Oljebolagens möjligheter att utnyttja alkoholer har visats under det senaste året då upp till 7% importerade alkoholer har blandats in i bensinpoolen. LRF tillstyrker att reglerna för beskattning av andra alkoholer är metanol och etanol ändras. En etanolsatsning utgör vidare enligt förbundet basen för en spannmålsbaserad produktion av en rad olika produkter och kan ersätta import av proteinfodermedel och etablera en bioteknisk industri baserad på spannmål. Stöd till utveckling av bioteknisk industri är ett av de områden som prioriteras högt i den forskningspolitiska proposition som regeringen nyligen lämnade till riksdagen. En annan väsentlig frågeställning är hur vi på bästa sätt skall kunna utnyttja den resurs som ett visst, självklart begränsat spannmålsöverskott utgör. Etablering av en etanolanläggning medger att MAK:s skissade program för etanol som renbränsle kan påbörjas. LRF anser att försöksverksamheten redan nu borde få en större omfattning exempelvis genom övergång till etanoldrift i samtliga bussar i en större stad för att verkligen få belyst miljöeffekterna. Utredningsarbetet har enligt LRF avancerat så långt att ett investeringsbeslut rörande en fullskaleanläggning skulle kunna fattas i vår. Detta förutsätter att sådana garantier kan lämnas från statens sida att det företagsekonomiska risktagandet blir rimligt och den etanol som tillverkas för drivmedelsmarknaden i en första anläggning bör befrias från drivmedelsskatt under minst 10 år. Frågan om utvidgning av en skattebefrielse får behandlas om det blir aktuellt att bygga ytterligare anläggningar. En skattebefrielse av etanol innebär att likställighet uppnås med andra inhemska energislag. Beroende av i vilken omfattning etanol skall avsättas för andra ändamål kan andra former av samhällsstöd vara lämpliga.

Svenska kommunförbundet anser att ett inhemskt motorbränsle som motoralkohol kan vara ekonomiskt lönsamt i ett avspärrningsläge. Alkohol som motorbränsle skulle liksom gengasen kunna prövas och utvecklas i försvarets fordon i fredstid alternativt i ett kommunalt trafikbolag i en tätort. Kostnaderna för ett kommunalt experiment kan dock inte bäras av kommunsektorn. Det vore enligt förbundet mycket värdefullt att få tillstånd en fullskaleanläggning för framställning av motoralkoholer för att dels skapa alternativa motorbränslen som minskar Sveriges sårbarhet vid eventuell avstängning från omvärlden, dels skapa förutsättningar för bevarande av åkermark i ett levande naturlandskap. Innan ett fullskaleförsök sätts igång bör dock miljöeffekterna vid såväl framställning som använd-

ning av motoralkoholerna belysas. Enligt förbundet bör den fortsatta introduktionen av etanol i första hand stimuleras genom att etanol, producerad av inhemska råvaror, helt befrias från skatt.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att MAK:s förslag att nu inte föreslå en allmän introduktion av alternativa drivmedel och att inte satsa på en fullskaleanläggning för etanolframställning kan leda till en olycklig fördröjning av den satsning på motoralkoholer som MAK i övrigt förordar. De kortsiktiga skäl som MAK redovisar som grund för detta bör enligt länsstyrelsen på ett tydligare sätt än i MAK ställas mot de positiva effekterna som kommittén redovisar och mot en mer heltäckande samhällsekonomisk studie än vad som hittills har presenterats. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Östergötlands län*.

Skurups kommun anser att MAK i sin argumentation har en alltför negativ inställning till etanol som ett konkurrenskraftigt alternativ till andra drivmedel. Liknande synpunkter framförs av exempelvis *Mjölby* och *Köpings kommuner*.

3. Produktion av alternativa drivmedel

MAK har enligt tilläggsdirektiv (Dir 1986:1) ingående undersökt möjligheterna att få till stånd etanolproduktion ur en fullskaleanläggning. (Förutsättningar för etanolproduktion ur en fullskaleanläggning, Ds I 1986:5). Denna rapport har remissbehandlats. Efter förslag av MAK har regeringen i oktober 1986 beslutat att bevilja Stiftelsen Svensk Etanolutveckling bidrag med 10 milj. kr. för fortsatt utredningsarbete och projektering för fullskalig etanolproduktion m. m. Enligt MAK bör ett statligt finansiellt åtagande för att möjliggöra uppförandet av en fullskaleanläggning enbart syfta till att överbrygga vissa initialsvårigheter. Den samhällsekonomiska kostnaden för att uppföra en fullskaleanläggning för produktion av etanol skulle enligt MAK bli alltför höga. Regeringen bör därför klargöra för intressenterna att något statligt ekonomiskt stöd till en fullskaleanläggning inte kan påräknas under närmast överskådlig tid. MAK räknar dock med att ett nytt beslutsunderlag tas fram i slutet av 1980-talet. Resultatet av stiftelsens arbete har redovisats till regeringen i juli 1987 (Fullskalig etanolproduktion, Rapport om förutsättningarna att uppföra en fullskaleanläggning för etanolproduktion baserad på främst spannmål, SSEU juni 1987). Rapporten har remissbehandlats. MAK pekar vidare på behovet av internationellt samarbete rörande utvecklandet av alternativa drivmedel.

MAK:s överväganden och förslag kommenteras av flera remissinstanser.

Erfarenheterna från det s. k. Skaraborgsprojektet visar enligt *statens energiverk* att det finns marknadsmässiga möjligheter att avsätta biprodukterna (koldioxid, stärkelse och proteinfoder). Det framställda fodret kan exempelvis ersätta motsvarande produkter som för närvarande importeras. Skulle den producerade etanolen (65 000 m³) avsättas inom drivmedelssektorn blir emellertid det totala företagsekonomiska resultatet starkt negativt. Användning av etanol som drivmedel kräver subventioner i såväl

produktions- som konsumtionsledet. Erfarenheter av det amerikanska gasoholprogrammet visar enligt verket att det är utomordentligt svårt att avveckla ett agroenergitpolitiskt engagemang som bygger på subsidier.

STU anser att det i dag finns etablerad teknik för produktion av etanol ur spannmål men att det är svårt att för närvarande prismässigt konkurrera med etablerade drivmedel eller importerad alkohol. Om alkohol skall utgöra ett drivmedelsalternativ ur beredskapssynpunkt bör enligt *STU*:s mening såväl produktion som användning vara etablerad, om än i begränsad omfattning, även i framtid.

Statens jordbruksnämnd konstaterar att den areal som i anspråk tas för odling av jordbruksråvaror till etanoltillverkning vid en allvarig och långvarig kris kan behövas till livsmedelsproduktion.

SLU som delar synpunkten att jordbruksgrödor i nuläget ger för höga råvarukostnader för att vara intressanta som råvaror för drivmedletanol anser att det på längre sikt finns goda möjligheter att med rationellare odlings- och hanteringsmetoder sänka råvarukostnaden med 20–30 %.

Enligt *MAK* skulle ett borttagande av skatten på inhemskt producerad etanol innebära ett avsteg från hittillsvarande principer för energibeskattningen. En sådan åtgärd kan få negativa konsekvenser inom ramen för våra handelspolitiska åtaganden och medföra skatteadministrativa problem. Av skäl som närmare redovisats i avsnitt 1.2 föreslår bl. a. *LRF* och *Svenska kommunförbundet* att inhemskt producerade motoralkoholer skall befrias från skatt.

Kommerskollegiet avstyrker en generell skattebefrielse enbart för i Sverige tillverkad och på inhemska råvaror baserad etanol. En sådan åtgärd skulle strida mot våra handelspolitiska åtaganden. Enligt GATT:s artikel III får interna avgifter och skatter inte tas ut med högre belopp för importerade varor än inhemska. Detta innebär att vid skattebefrielse för den inhemska etanolen måste även importerad etanol befrias från skatt.

RSV anser i likhet med *MAK* att avsevärda komplikationer skulle uppstå, både från redovisnings- och kontrollsynpunkt, om skattebefrielse skulle gälla endast en viss del av den beskattade etanolen, t. ex. etanol som produceras av inhemska råvaror. En eventuell subventionering av de tillverkare som använder inhemska råvaror bör enligt *RSV*:s uppfattning ske vid sidan av skattesystemet.

MAK föreslår att fortsatt FoU inom ramen för energiforskningsprogrammet i första hand bör inriktas mot produktion av etanol ur cellulosahaltiga råvaror. Huvuddelen av resurserna bör utnyttjas för grundläggande FoU. Tekniska systemstudier bör genomföras för att visa hur etanolproduktion kan integreras i industri- eller energianläggningar. *MAK* anser vidare att fortsatt forskning rörande förgasning är av betydelse och bör bedrivas i form av tekniska systemstudier över hur en metanolproduktion skulle kunna integreras i industri- eller energianläggningar.

Statens energiverk ansluter sig till *MAK*:s förslag. *STU* föreslår att tillgängliga resurser koncentreras till FoU avseende produktion i anslutning till pappers- och massaindustrin. *STU* avser inom ramen för energiforskningsprogrammet genomföra tekniska systemstudier i nära samverkan med industrin och statens energiverk för att visa hur etanolproduktion

kan integreras i massa- och pappersindustrin. Även studier avseende möjligheter att integrera metanolproduktion ur vedavfall i massa- och pappersindustrin planeras. STU anser att insatserna bör inriktas på att genom forskning söka nya processer eller förbättra dagens teknik. Även vid ett gynnsamt utfall av pilotförsöken kan det vara motiverat först bygga en halvstor anläggning innan man går in i etanolframställning i full skala. En sådan utvecklingskedja kan ta avsevärd tid.

SLU framhåller att om man på sikt i större skala avser utnyttja etanol som drivmedel är det angeläget att redan nu fortsätta ett kraftfullt utvecklingsarbete för att vidga råvarubasen och pröva ny processteknik bl. a. för framställning av etanol från olika cellulosarika jord- och skogsbruksgrödor i kombination med andra produkter för tekniska och industriella ändamål.

ÖCB anser att krisbehovet av etanol bäst tillgodoses genom att öka den inhemska produktionskapaciteten i fredstid. Detta förutsätter dock att det även finns fredstida avsättningsmöjligheter för etanol. *ÖCB* anser att det finns goda förutsättningar för att hela råvarubehovet för en svensk etanolproduktion motsvarande krisbehovet kan tillgodoses från inhemska förnyelsebara råvarutillgångar. Inom skogsbruket finns det en stor och hittills så gott som outnyttjad råvaruresurs i form av avfall och rester från avverkning. Detta tillsammans med nya produktionsmetoder och -processer såsom svagsyrahydrolys m. m. bör medföra avsevärt bättre ekonomiska villkor för en inhemsk etanolproduktion.

Enligt *SSEU* är ett fortsatt kraftfullt utvecklingsarbete för att utnyttja lignocellulosahaltiga material som råvara för etanolproduktion nödvändigt. Det är härvid angeläget att utvärdera andra lignocellulosahaltiga material som råvara, nämligen dels flis från skottodlad *Salix* (energiskog), dels i jordbruket fallande överskottshalm. Energibehovet i etanoltillverkningsprocesserna har kunnat sänkas kraftigt genom mera avancerad utformning av destillationstekniken. Det framstår enligt stiftelsen som fullständigt klart att det finns förutsättningar att ytterligare effektivisera tekniken för etanolframställning. Stiftelsen vill starkt understryka nödvändigheten av att tillräckliga ekonomiska resurser även fortsättningsvis allokeras för FoU rörande råvaror och processer för etanolproduktion.

SCPF anser att större delen av landets tillgång på trädbränsle i stort sett redan intecknats för bränsleändamål och därför inte kan tas in anspråk också som råvara för tillverkning av motoralkohol.

MAK uppmärksammade i sitt betänkande frågan om en utökad produktion av etanol ur spannmål skulle medföra konflikter gentemot oljeväxtindustrin. Härvid konstaterar *MAK* att en etanolproduktion i storleksordningen 275 000 m³ per år uppenbarligen skulle medföra avsättningssvårigheter för delar av foderproduktionen samtidigt som man skulle komma i konflikt om marknadsutrymmet med oljeväxtnäringen. *MAK*'s överväganden i denna del har närmare kommenterats av *EXAB* och *jordbruksnämnden*.

Det hade varit bra om effekterna på fodermarknaden hade behandlats mer ingående i utredningen, men *EXAB* antar att *MAK* inte funnit det motiverat att tränga djupare in i effekterna på fodermarknaden, eftersom

en storskalig etanolproduktion ställer sig alltför dyrbar. För den händelse frågan om en framtida etanolproduktion trots allt skulle bli aktuell igen om ett antal år förutsätter EXAB att konsekvenserna för fodermarknaden blir föremål för en fördjupad utredning och att bolaget bereds tillfälle redovisa sina synpunkter.

Enligt *statens jordbruksnämnd* är ett utkonkurrerande av ärtor och rapsmjöl en nackdel ur beredskapssynpunkt. Det bör dock uppmärksammas att så länge det rör sig om bara en fullskaleanläggning blir inverkan på den inhemska fodersektorn liten. Det är vid tre till fyra anläggningar som avgörande effekter framträder.

4. Användning av alternativa drivmedel

4.1 Låginblandning i bensin

MAK konstaterar att det såväl tekniskt som med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden är möjligt att låginblanda etanol eller andra motoralkoholer i bensin. Enligt MAK skulle en blandning mellan etanol och metanol som låginblandningskomponent i bensin vara mer konkurrenskraftigt än enbart etanol. Från principiella utgångspunkter anser MAK att en ökad svensk etanolproduktion för låginblandning kan ha ett värde, men en företagsekonomiskt lönsam produktion kan inte förutses på flera år. De statliga åtgärder som krävs för att åstadkomma en snar storskalig introduktion av etanol som låginblandningskomponent är enligt MAK för närvarande alltför kostsamma för att kunna motiveras. Därför avstyrker MAK ett borttagande av skatten på etanol vid låginblandning. Enligt MAK bör skatten på motoralkoholer som på sikt kan produceras av inhemska råvaror och som kan komma att utgöra realistiska alternativ som drivmedel uppgå till 50% av skatten på bensin.

Statens energiverk biträder MAK:s förslag. De investeringar som krävs för att anpassa distributionssystemet till låginblandad bensin kommer enligt verkets mening till stånd när de företagsekonomiska förutsättningarna föreligger. Detta förutsätter dock enligt verkets mening att statsmakterna för en konsekvent linje vid framtida beskattning av motoralkoholer.

Statens naturvårdsverk anser att vissa frågeställningar rörande standarden för låginblandad bensin bör vara lösta innan beslut fattas om introduktion av en sådan ny bensinkvalitet. Det gäller bl. a. miljöproblemen vid på varandra följande tankningar av låginblandad och icke låginblandad bensin.

Enligt *Bilindustriföreningen* är det inte försvarbart att dra på samhälls-ekonomi så stora kostnader för något som inte tillför bränslet ett mervärde. Etanolen har enligt Bilindustriföreningen ett lägre energivärde än bensin och man kan därför inte räkna med att 1 liter etanol ersätter 1 liter bensin. Detta gäller i varje fall för bilar med syresensor som nu är på väg att introduceras på den svenska marknaden i och med att katalytisk avgasrening införs. Eftersom etanolinblandning tidigast är en fråga för 90-talet måste kalkylerna ta hänsyn till etanolens lägre energivärde.

Kemikalieinspektionen anser att det underlagsmaterial som presenterats

av Svensk Drivmedelsteknik AB inte tillåter några egentliga slutsatser om låginblandningens hälso- och miljöaspekter. Det finns indikationer på att alkoholtillsatser minskar kväveoxidutsläppen och även påverkar kolvätesammansättningen. Betydelsen av sådana förändringar i bilavgasernas sammansättning är emellertid otillräckligt utvärderad.

4.2 Användning av motoralkoholer som drivmedel i ren form

Till MAK:s uppgift har hört att kartlägga alternativa drivmedel som kan medverka till att minska oljeberoendet och utsläppen från transportsektorn. MAK har härvid dragit följande slutsatser. Alternativ som vätgasdrift och eldrift befinner sig i snabb utveckling, men är av tekniska och ekonomiska skäl alltför avlägsna för att på kort sikt kunna minska oljeberoendet. Inte heller motorgas, naturgas eller syntetisk bensin torde av kostnads- eller försörjningsskäl i framtiden kunna spela någon mer betydande roll för att minska oljeberoendet. MAK konstaterar att det finns ett stort antal positiva effekter – bl. a. energi- och miljöpolitiska – vid användning av motoralkoholer som drivmedel. För att demonstrera denna teknik föreslår MAK en försöksverksamhet i form av flottförsök som bör byggas upp i etapper med mellanliggande utvärderingar. Flottförsöken bör i första hand inriktas på tyngre fordon och kunna omfatta olika motorkoncept. Kostnaderna för denna verksamhet bör delas mellan staten, bilindustrin, berörda kommuner m. fl. intressenter. Enligt MAK bör utveckling av motorer och bränslen pågå parallellt med försöksverksamheten. Vidare bör M100-programmet slutföras och utvärderas. Viss fortsatt verksamhet rörande M100-programmet förutses. Bl. a. bör Sverige delta i internationella samarbetsprojekt och en handlingsplan bör upprättas för hur ett beslut om introduktion av fordonsflottor med kort varsel skall kunna omsättas i praktisk handling.

Det är enligt MAK angeläget att arbetet med motoralkoholer drivs med kraft och utan större förseningar. Därför föreslår MAK att regeringen uppdrar åt statens energiverk och STU att årligen redogöra för vilka insatser som har gjorts inom ramen för planen för alternativa drivmedel. Särskilt bör anges på vilket sätt miljö- och beredskapsfrågor har beaktats i detta arbete. Senast år 1989 bör en ingående utvärdering göras.

Statens energiverk anser att större resurser än vad som föreslagits av MAK bör ägnas grundläggande motorutveckling. En utvecklad renalkoholmotor kan medföra avsevärt minskade emissioner och en höjd energiverkningsgrad jämfört med dagens bensinmotor. Vad gäller alternativ till dagens dieselmotor anser verket att arbetet bör fortsätta efter nuvarande utvecklingslinjer, d. v. s. tvåbränslekonceptet, tändförbättrarkonceptet och tändstiftskonceptet. Det finns enligt energiverket anledning att befara att de resurser MAK föreslår inte räcker till både motorutveckling och flottförsök varför det statliga stödet till motorutveckling bör prioriteras. Detta kan medföra att flottförsöken i den första etappen blir mindre omfattande än vad MAK föreslagit. Verket anser vidare att såväl etanol som metanol bör komma till användning vid de föreslagna flottförsöken. Även arbetet med att utveckla en alkoholmotor som på sikt kan ersätta dagens

bensinmotor bör fortsätta. Resurser härför bör ställas till svensk bilindustris förfogande genom anslag från STU inom ramen för energiforskningsprogrammet.

STU konstaterar i linje med energiverket att det, inom den medelsram om 80 milj. kr. som föreslås i regeringens forskningsproposition, finns små möjligheter att inrymma de ambitiösa prov som skisseras i MAK samtidigt med fortsatt motorutveckling och med utrymme för annan FoU. För att kunna genomföra det av MAK skisserade programmet är tidsaspekten viktig varför ett principbeslut om ett storskaleförsök kan ge ett viktigt incitament till mer omfattande motorutveckling än vad som för närvarande planeras. STU föreslår att motorutveckling prioriteras och att ett utvecklingsprogram utformas i samarbete med svenska motortillverkare för den kommande treårsperioden. Särskilda medel bör enligt STU reserveras av regeringen för utökade prov när av regeringen uppställda miljökrav kan verifieras på fordonsnivå. Därvid ges möjlighet att successivt expandera pågående försöksverksamhet parallellt med motorutveckling och praktisk emissionsmätning. STU anser att det är väsentligt att de av MAK föreslagna proven genomförs i nära anslutning till FoU som STU bedriver på området. Aktörer som industri och fordonsanvändare måste få sådana besked att man finner tekniken värd att beakta även bortom en omfattande provperiod om av regeringen uppställda mål uppnås. Om miljömålen uppnås vid alkoholdrift kan regeringen överväga subvention av alkohol eller en miljöskatt på dieselolja. STU föreslår fortsatt samarbete internationellt på detta område. Detta sker för närvarande bl. a. genom deltagande i IEA-samarbetet "Alcohols and alcohol blends as motor fuels".

Enligt *Bilindustriföreningen* är det omöjligt att i Sverige tänka sig en ensidig övergång till en helt ny motortyp annat än i mycket begränsade flottor och då till icke-kommersiella priser. När det gäller de flottförsök som MAK föreslår är bilindustrin självfallet beredd att ställa upp med sitt kunnande. En svårighet är dock att avdela resurser i form av mantimmar och laboratorietid utöver företagets ordinarie FoU-verksamhet. Eftersom det kommersiella intresset är litet måste det närmare övervägas hur försöken skall finansieras.

SSEU ansluter sig till betänkandets förslag om genomförandet av flottförsök i successivt ökande omfattning med tyngdpunkten förlagd på bussar i tätortstrafik för att redan i försöksverksamheten få en miljöförbättrande effekt. Flottförsök av nämnvärd omfattning torde av praktiska skäl dock knappast kunna komma till stånd förrän under år 1988. Som en del av SSEU:s verksamhet pågår E95-drift av två bussar utrustade med Scania-motorer. Bussarna körs i kontinuerlig, kommersiell trafik och med goda resultat såväl miljömässigt som driftmässigt. Enligt planen skall bussarna återställas till konventionell drift vid halvårsskiftet 1987. I och med att större flottförsök föreslås i MAK:s betänkande är det angeläget att de båda Öviksbussarna får fortsätta med E95-drift under övergångstiden och utnyttjas för förberedande specialförsök, t. ex. med alternativa tändförbättrare. Samma resonemang kan föras beträffande E95-projektets två lastbilar vid Domsjöns fabriker. Lastbilarna är utrustade med Volvomotorer med dubbelt insprutningssystem, där det med hänsyn till miljöeffekten

vore önskvärt att ersätta tändbränslet dieselolja med t.ex. etanol med kraftfull tändförstärkare. Sådana försök kan genomföras under övergångstiden till flottförsöken påbörjas. Extrakostnaderna för bränslet är en tung post i de föreslagna flottförsöken varför flottförsöken bör genomföras med ett blandbränsle etanol/metanol (s. k. ETME-bränsle). Därigenom minskas bränslekostnaden radikalt samtidigt som alla tekniska frågor kan besvaras lika bra som med ett rent etanolbränsle. Det är dock nödvändigt att etanol ingår i bränslet för att därmed skapa en successivt ökande avsättning för nuvarande och tillkommande produktionskapacitet. Med ETME-bränslet bortfaller för övrigt hela denatureringsproblematiken. SSEU vill särskilt understryka vikten av att flottförsöken utsträcks till att omfatta även truckar för inomhusdrift i t.ex. magasin eller i gruvor eftersom miljöförbättringen härvid får en omedelbar effekt. I betänkandet påpekas i flera sammanhang behovet av fortsatt tekniskt utvecklingsarbete. SSEU vill peka på några särskilt angelägna sådana frågor. Alternativ till nuvarande tändförbättrare bör provas i praktisk drift. Effektivare katalysatorer för NO_x-reduktion är hittills prövade och bör utvärderas i kontinuerlig drift. En generell bränslereducerande åtgärd, som särskilt kan minska bränslekostnaden i flottförsöken med bussar, är utprovning av tryckackumulatorsystem. En del av dessa åtgärder skulle kunna testas med befintliga fordon inom E95-projektet. Av avgörande betydelse för en storskalig introduktion av motoralkoholer på kommersiell bas är att motorer utvecklas för drift på t. ex. ren etanol utan tillsatser eller tvåbränslesystem. Det är nödvändigt att testa under svenska förhållanden de internationella alternativ som finns i fråga om tändstifts- eller glödstiftsassistenterade dieselmotorer. Utvärdering och vidareutveckling av tändstifts- eller glödstiftsassistenterade motorer skulle enligt SSEU:s mening vara ett utmärkt projekt att drivas inom IEA. SCPF framför liknande synpunkter som stiftelsen.

Statens maskinprovningar delar MAK:s uppfattning, att gengas enbart är ett beredskapsbränsle, som saknar möjlighet att under fredstid konkurrera med LPG, vätgas och flytande bränslen. Statens maskinprovningar anser dock att MAK är alltför negativ mot växtolja som drivmedelsalternativ. Enligt maskinprovningarnas försök och provningar finns det inte något inhemskt flytande bränsle som är så lätt att använda som utspädningsmedel för dieselbrännolja som växtolja. Det behövs varken motormodifiering eller tillsats av tändförbättrare. Maskinprovningarna framhåller vidare betydelsen av att intensifiera arbetet med att utveckla mer miljövänliga tändförbättrare.

Miljökonsekvenserna av en användning av motoralkoholer som bränsle i dieselmotorer kommenteras närmare av *transportrådet*, *statens naturvårdsverk* och *kemikalieinspektionen*.

Enligt *transportrådet* skulle en övergång från dieselbrännolja till motoralkoholer för viss busstrafik och dagligvarudistribution medföra att utsläppen av partikel- och kväveoxidemissioner skulle minska. Detta gäller särskilt om bränsletillförsel och förbränning kan ske så att tändförbättrande tillsatser i bränslet inte behöver utnyttjas.

Kemikalieinspektionen anser att en försöksverksamhet med renalkoholdrift av i första hand tyngre lastbilar, bussar och traktorer är viktig,

eftersom tunga fordon bidrar med en väsentlig del av luftföroreningarna i tätorter. Inspektionen vill särskilt betona att ett miljöanalysprogram bör kopplas till en sådan försöksverksamhet. Vidare är det viktigt att ta tillvara de erfarenheter som finns i länder där motoralkoholer används i stor skala, t. ex. erfarenheter från USA med låginblandning och från Brasilien med renalkoholdrift.

Enligt *statens naturvårdsverk* har de alternativa värmemotorerna potential till lägre emissioner, större bränsletolerans och bättre energianvändning jämfört med de kolvmotorbaserade drivsystem som används i dag. För att få vägledning huruvida de alternativa värmemotorernas potentiella prestanda praktiskt kan realiseras behövs ökad FoU på detta område. Naturvårdsverket anser att den internationella erfarenheten hos myndigheter och biltillverkare i Västtyskland, USA och Japan i första hand bör tas tillvara och utvärderas från miljösynpunkt innan ytterligare fordonsförsök i Sverige sätts igång. Vissa fordonsförsök i Sverige kan sedan genomföras som kompletterande delar i internationellt överenskomna, långtidsplanerade, flottförsöksprogram med klart uttalad miljömålsättning. När det gäller flottförsök anser naturvårdsverket att omfattande förberedelser och resurser krävs för att ett sådant föreslaget försök skall kunna resultera i en miljökonsekvensbeskrivning som kan ligga till underlag för vidare politiska beslut om en eventuell satsning på (ren)alkoholdrift. Under alla förhållanden bedöms det föreslagna antalet bussar, 20 st, för litet för ett sådant projekt. Resultaten av väl planerade och genomförda avgasmätningar kan emellertid ligga till grund för beräkningar av miljökonsekvenserna.

TFB anser inte att flottförsök med etanoldrivna bussar kan ge så mycket ny kunskap varför det är bättre att fortsätta tekniskt utvecklingsarbete och demonstrationsförsök i mindre skala. Flottförsök kan vara befogade om förutsättningarna för etanoldrift ändras framöver. Det bör finnas resultat som visar att alkoholdrift ger rena(re) avgaser jämfört med andra alternativa drivmedel och att alkoholbränslet står sig kostnadsmissigt jämfört med de andra alternativen. Om staten av beredskapskäl vill ha avsättning för etanol i fredstid bör finansieringsfrågan noga övervägas. Trafikföretagen bör helst inte drabbas av några merkostnader jämfört med diesel-drift. *TFB* har goda kontakter med kollektivtrafikföretag runtom i Sverige och bör därför kunna delta på något vis, till exempel genom att bidra till vissa kostnader för utvärdering av prov i trafik.

MAK konstaterar att för skattepliktiga fordon utgår olika kilometerskatt för olika typer av fordon. För bussar är kilometerskattesatserna låga, vilket innebär att beskattningen på körd vägsträcka kan bli lägre för en dieseldriven kilometerskattepliktig buss än för en etanolbuss. Enligt kommitténs uppfattning är denna omständighet otillfredsställande och rimmar dåligt med gällande riktlinjer för energipolitiken. Kommittén föreslår därför att den angivna effekten av skattebestämmelserna undanröjs. Detta bör ske genom att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i varje särskilt fall medger skatterestitution, helt eller delvis, vid drift av tunga fordon med motoralkoholer. Förslaget kommenteras av *RSV*, *statskontoret* och *SSEU*.

RSV erinrar om att fordonsskatten är lägre för bussar som drivs med enbart etanol, och således inte är kilometerskattepliktiga, än för dieseldrivna bussar. I det kalkylexempel för en tätortsbuss som kommittén använt konstateras att skatten är ca 50 öre högre per mil för en etanoldriven buss än för en dieseldriven. För den dieseldrivna bussen i exemplet är fordonsskatten ca 6000 kr. per år. Fordonsskatten för en etanoldriven buss överstiger aldrig 895 kr. Enligt betänkandet är medelkörsträckan för en tätortsbuss ca 4400 mil per år. Sammantaget är således vägtrafikskatten för den etanoldrivna bussen i exemplet lägre än för motsvarande dieseldrivna buss. Enligt RSV:s uppfattning måste vid en kostnadsjämförelse hänsyn tas till skillnaden i fordonsskatt. Något behov av att införa ett restitutionsförfarande föreligger därför enligt RSV:s mening inte.

Statskontoret har i olika sammanhang föreslagit att kilometerskatten slopas och ersätts av en motsvarande höjning av bränsleskatten. Förslaget innebär, förutom att staten skulle kunna göra administrativa besparingar på i storleksordningen 65 milj. kr. per år, att incitamenten för satsningar på energibesparande och miljövänlig teknik skulle öka.

Om större flottförsök genomförs med etanol- eller ETME-bränsle i tunga dieselfordon kommer enligt SSEU nuvarande skattesystem att leda till en besvärande byråkratisk rutin med dispenser och omräkningar. SSEU föreslår att beskattningen för alkoholer som används som permanent bränsle i motorer som arbetar enligt dieselcykeln förändras på följande sätt:

Kilometerskatt utgår på enhetligt sätt oavsett bränsletyp. För dieselloja utgår för närvarande en energiskatt på 610 kr. per m³. För motoralkoholer bör energiskatt utgå i proportion till bränslets energiinnehåll. Energiinnehållet i dieselloja är 10.0 MWh per m³ och för exempelvis etanol, E95, 5.7 MWh per m³. Den proportionella energiskatten för E95 skulle därmed bli 348 kr. per m³. Någon skatt motsvarande den särskilda skatten för oljeprodukter och kol, för närvarande 118 kr. per m³ för dieselloja, skulle inte utgå för motoralkoholer.

En total skattebefrielse för inhemskt producerade motoralkoholer skulle enligt stiftelsen under ett utvecklingskede i väsentlig grad underlätta en kommersiell introduktion.

Regeringsuppdrag till TRANSPORTFORSKNINGSBEREDNINGEN

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.9

Utdrag ur regeringsbeslut 1987-06-25

Uppdrag att utarbeta program för energirelaterad forskning och utveckling inom transportsektorn

Regeringen uppdrar åt transportforskningsberedningen att samordnat med introduktionsplanen för alternativa drivmedel utarbeta ett program för energirelaterad forskning och utveckling inom transportsektorn. Arbetet bör bedrivas i enlighet med de riktlinjer som lagts fast och de resurser som anvisats i riksdagens beslut om energiforskning för budgetåren 1987/88–1989/90 (prop. 1986/87:80 (bil. 12), NU 33, rskr. 292) och ske samordnat med motsvarande arbete inom styrelsen för teknisk utveckling och statens energiverk. Vid genomförandet av uppdraget skall beaktas vad som anförs i bifogade promemoria som har upprättats inom miljö- och energidepartementet. Transportforskningsberedningen skall vid utredningsarbetets genomförande löpande samråda med statens råd för byggnadsforskning, styrelsen för teknisk utveckling, statens naturvårdsverk och statens energiverk. Vidare skall samråd ske med transportrådet och övriga berörda myndigheter, organisationer m. m.

MILJÖ- OCH
ENERGIDEPARTEMENTET

PM
1987-06-25

Bilaga till
regeringsbeslut
1987-06-25 nr. 41

Uppdrag till transportforskningsberedningen att utarbeta program för energirelaterad forskning med anknytning till transportsektorn

Bakgrund

Riksdagen beslutade år 1983 om en plan för introduktion av alternativa drivmedel (prop. 1982/83:100 bil. 14, NU 33, rskr. 280). Enligt planen är målet för de statliga insatserna under de närmaste åren att ge ett närmare underlag för ett beslut i slutet av 1980-talet om introduktion av ett rent alkoholbränsle som drivmedel i större skala. Det ankommer på statens energiverk att leda genomförandet av introduktionsplanen.

Statens naturvårdsverk har i rapporten (3283) Lastbilar, bussar och renare luft på regeringens uppdrag utrett de framtida utsläppskraven för tyngre fordon. Verket konstaterar härvid att effektivisering och planering av transportsektorn bör utnyttjas för minskning av utsläppen av luftföroreningar.

Motoralkoholkommittén (MAK; I 1985:02) redovisade i betänkandet (SOU 1986:51) Alkoholer som motorbränsle de samhälleliga förutsättningarna för introduktion av alternativa drivmedel.

MAK konstaterade i sitt betänkande att målet att begränsa oljeanvändningen inom transportsektorn även kan nås genom effektivitetshöjande åtgärder i fordonen och i trafiksystemet. Strukturförändringar inom transportområdet kan också bidra till en minskad oljeanvändning.

En utgångspunkt vid utformningen av det framtida transportsystemet bör enligt MAK vara att det med beaktande av energi-, trafik-, säkerhets- och beredskapspolitiska hänsynstaganden skall fungera på mest kostnads-effektiva sätt.

MAK föreslår ingen förändring beträffande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Detta innebär att statens energiverk bör ha ett övergripande ansvar för introduktionsplanen för alternativa drivmedel samt bör svara för fortsatt FoU i syfte att utveckla ett konkurrenskraftigt alternativt drivmedel. STU bör även fortsättningsvis ha ansvaret för FoU rörande motorer och drivsystem. TFB bör ansvara för energirelaterad transportsystemforskning.

MAK förutsätter att insatserna för att utveckla motorer, alternativa drivmedel m. m. finansieras via energiforskningsprogrammet. Regeringen antas senare komma att ta ställning till förutsättningarna för uppförande av en fullskaleanläggning för produktion av etanol ur jordbruksprodukter.

MAK:s betänkande har varit föremål för remissbehandling. Förslagen i de delar som berör detta uppdrag har lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Fortsatt energiforskning

Regeringen har i proposition 1986/87:80 bil. 12 om forskning lämnat förslag till fortsatta insatser rörande bl. a. energirelaterad FoU inom transportområdet under budgetåren 1987/88–1989/90. I propositionen framhöll chefen för miljö- och energidepartementet att en mer samlad syn på transportsektorns energi- och miljökonsekvenser bör utvecklas som bör vara långsiktigt inriktat. Målet bör vara att bl. a. skapa ett mer energieffektivt och miljövänligt transportsystem.

Efter samråd med cheferna för kommunikations- och industridepartementet framhöll föredraganden att hon senare avsåg återkomma med förslag om fortsatt inriktning av den energirelaterade forskningen inom transportsektorn.

När det gäller området energirelaterad transportsystemforskning föreslogs att insatserna bör integreras i TFB:s allmänna program för transportforskning. Enligt propositionen bör den forskning som rör energiförsörjningen av tåtorternas transporter prioriteras liksom forskning som kan påverka såväl energiåtgång som emissioner. Regeringen föreslog att 11 milj. kr skulle anvisas för energirelaterad transportsystemforskning under en treårsperiod. Riksdagen har inte anfört några erinringar mot regeringens förslag i denna del (NU 33, rskr. 292).

Uppdraget

De överväganden och förslag som redovisats i den forskningspolitiska propositionen utgör en grund för fortsatta insatser rörande energirelaterad FoU inom transportsektorn. Ansvariga myndigheter bör mot denna bakgrund i samverkan koordinera insatserna för att möjliggöra ett minskat oljeberoende och en minskad miljöbelastning inom transportsektorn. Uppdrag med denna inriktning och syfte har tidigare lämnats till STU och statens energiverk.

TFB bör därför nu ges i uppdrag att med utgångspunkt i de riktlinjer som lagts fast i riksdagens beslut om energiforskning för nästa treårsperiod utarbeta ett program för fortsatt FoU rörande energirelaterad transport-systemforskning. I uppdraget bör ingå att komma med förslag till fortsatt FoU rörande strukturpåverkande insatser inom transportsektorn som kan leda till minskat oljeberoende och minskade föroreningar.

Riktlinjer för uppdragets genomförande

Det bör ankomma på TFB att utarbeta ett program för hur den energirelaterade transportforskningen bör bedrivas i framtiden. Målet för arbetet bör vara att både oljeberoendet inom och emissionerna i form av buller och luftföroreningar från transportsektorn skall kunna minskas. Arbetet bör bedrivas integrerat i TFB:s allmänna program för transportforskning. Vid utformningen av programmet bör TFB särskilt pröva möjligheterna att stödja kunskapsuppbyggnaden inom berörda myndigheter, universitet och högskolor. Följande riktlinjer bör gälla för detta uppdrag.

TFB bör belysa vilka förändringar av strukturell karaktär som kan aktualiseras för att skapa ett mer energieffektivt transportsystem med så små miljöeffekter som möjligt. Det gäller exempelvis studier inom transportsektorn rörande hur lokalisering av bostäder och arbetsplatser m. m. kan påverka energiförbrukningen samt hur man genom exempelvis fysisk planering kan skapa förutsättningar för ett mer energisnålt samhälle.

TFB bör vidare i samverkan med statens energiverk överväga metoder för att hantera transportfrågorna i den kommunala planeringen. Det är väsentligt att även beredskapsfrågorna uppmärksammas i detta sammanhang.

TFB bör kartlägga och redovisa olika styrmedel inom transportsektorn för att minska energiförbrukningen och miljöbelastningen och deras konsekvenser. Det gäller exempelvis skatter, avgifter, information m. m.

Redovisning m. m.

TFB bör senast den 8 april 1988 redovisa läget beträffande arbetet med uppdraget till regeringen. En samordning bör härvid ske med motsvarande redovisningar av STU och statens energiverk.

Regeringsuppdrag till STYRELSEN FÖR TEKNISK UTVECKLING

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.9

Utdrag ur regeringsbeslut 1987-06-11

Uppdrag att utarbeta program för energirelaterad forskning och utveckling inom transportsektorn

Regeringen uppdrar åt styrelsen för teknisk utveckling att fullfölja arbetet med att genomföra introduktionsplanen för alternativa drivmedel. Arbetet bör bedrivas i enlighet med de riktlinjer som lagts fast och de resurser som anvisats i riksdagens forskningspolitiska beslut för budgetåren 1987/88–1989/90 (prop. 1986/87:80, NU 33, rskr. 292). Arbetet bör samordnas med motsvarande arbete inom statens energiverk. Vid genomförandet av uppdraget skall beaktas vad som anförs i bifogad promemoria som har upprättats inom miljö- och energidepartementet. Styrelsen för teknisk utveckling skall vid utredningsarbetets genomförande löpande samråda med transportforskningsberedningen, statens naturvårdsverk och statens energiverk. Vidare skall samråd ske med transportrådet och övriga berörda myndigheter, företag, organisationer m. m.

MILJÖ- OCH ENERGIDEPARTEMENTET	PM 1987-06-11	Bilaga till regeringsbeslut 1987-06-11 nr. 24
-----------------------------------	------------------	-----------------------------------------------------

Uppdrag till styrelsen för teknisk utveckling att utarbeta program för energirelaterad forskning med anknytning till transportsektorn

Bakgrund

Riksdagen beslutade år 1983 om en plan för introduktion av alternativa drivmedel (prop. 1982/83:100 bil. 14, NU 33, rskr. 280). Enligt planen är målet för de statliga insatserna under de närmaste åren att ge ett underlag för ett beslut i slutet av 1980-talet om introduktion av ett rent alkoholbränsle som drivmedel i större skala. Inom ramen för planen ankommer det på styrelsen för teknisk utveckling (STU) att bedriva FoU rörande nya eller förbättrade motorer och drivsystem. I syfte att demonstrera användningen av alternativa drivmedel har STU i samverkan med statens energiverk genomfört en försöksverksamhet med ett rent alkoholbränsle (M100) i bensinbilar.

STU har i rapporten Utveckling av miljövänliga alternativa drivsystem för fordon (STU augusti 1986) presenterat ett program för fortsatta energi- och miljörelaterade FoU-insatser inom transportsektorn. STU anser att stor uppmärksamhet måste ägnas åt att följa internationell FoU, bl. a. genom deltagande i olika internationella projekt. I skrivelse till regeringen har statens naturvårdsverk yttrat sig över STU:s rapport.

Statens naturvårdsverk har i rapporten (3282) Lastbilar, bussar och renare luft på regeringens uppdrag utrett de framtida utsläppskraven för tyngre fordon. Verket konstaterar härvid att det erfordras ytterligare FoU rörande motorer, drivsystem och alternativa drivmedel för att på sikt minska miljöbelastningen från transportsektorn.

Motoralkoholkommitténs betänkande

Motoralkoholkommittén (MAK; I 1986:02) föreslog i betänkandet (SOU 1986:51) Alkoholer som motorbränsle att insatserna för motor- och bränsleutveckling bör fortsätta. Parallellt bör försöksverksamhet i form av flottförsök bedrivas för att bl. a. ge underlag för bedömning av miljökonsekvenser av användning av alternativa drivmedel.

Enligt MAK utgör motoralkoholerna etanol och metanol alternativ på drivmedelsområdet som från tekniska utgångspunkter kan börja utnyttjas inom de närmaste åren. Vätgasdrift och eldrift befinner sig i snabb utveckling men dessa alternativ är av tekniska och ekonomiska skäl alltför avlägsna för att kunna medverka till att inom de närmaste åren minska oljeberoendet.

MAK framhåller vidare att oljeanvändningen inom transportsektorn också kan begränsas genom effektivitetshöjande åtgärder i fordonen och i trafiksystemet. En utgångspunkt för utformningen av det framtida transportsystemet bör vara att det med beaktande av energi-, trafik-, miljö-, säkerhets- och beredskapspolitiska hänsynstaganden skall fungera på mest kostnadseffektiva sätt. Arbetet bör inordnas i en långsiktig strategi och inte påverkas av kortsiktiga fluktuationer på drivmedelsmarknaden.

Enligt MAK bör bilfabrikanterna ta en mer aktiv del i utvecklingen av alternativa drivmedel och motorer för alkoholdrift. Visst stöd bör vidare kunna lämnas inom ramen för energiforskningsprogrammet.

MAK föreslår vidare att försök med motoralkoholer i begränsade fordonflottor genomförs under de närmaste åren. Hittillsvarande erfarenheter från E 95-projektet bör ligga till grund för försöksverksamhet. Arbetet bör enligt MAK bedrivas i etapper med mellanliggande utvärderingar. Det är särskilt viktigt att få belyst miljökonsekvenserna av en ökad användning av motoralkoholer. MAK anser att kostnaderna för försöksverksamheten bör delas mellan deltagarna. Den statliga insatsen bör ske inom ramen för energiforskningsprogrammet.

När det gäller användningen av motoralkoholer i bensinbilar (M100) föreslås att viss kompletterande FoU skall bedrivas inom ramen för energiforskningsprogrammet.

Berörda myndigheter bör följa de insatser som sker internationellt rörande alternativa drivmedel, motorer m. m. Det gäller bl. a. samarbetet inom det internationella energiorganet IEA.

MAK förutsätter att insatserna för att utveckla motorer, alternativa drivmedel m. m. finansieras med medel från energiforskningsprogrammet. Regeringen kommer senare att ta ställning till förutsättningarna för uppförande av en fullskaleanläggning för produktion av etanol ur jordbruksprodukter.

MAK:s betänkande har varit föremål för remissbehandling. Förslagen i de delar som berör detta uppdrag har i huvudsak lämnats utan erinran av remissinstanserna. Synpunkter av mer allmän karaktär lämnas av STU, statens energiverk, statens naturvårdsverk och Stiftelsen Svensk Etanolutveckling. *STU* och *statens energiverk* anser att det är väsentligt att tillräckliga resurser kan avsättas för motorutveckling m. m. och att mer storskaliga flottförsök inte får tillåtas ta resurser från detta utvecklingsarbete. *Statens naturvårdsverk* (SNV) anser att internationella erfarenheter bör beaktas och utvärderas från miljösynpunkt innan ytterligare fordonsförsök initieras. *Stiftelsen Svensk Etanolutveckling* anser att pågående försöksverksamhet med E 95 bör samordnas med de fortsatta flottförsöken med tyngre fordon. Stiftelsen pekar på olika möjligheter att nedbringa kostnaderna för de framtida flottförsöken genom modifieringar av bränslesammansättningen och insatser för att effektivisera drivmedelsanvändningen.

Fortsatt energiforskning

Regeringen har i proposition 1986/87:80 bil. 12 om forskning lämnat förslag till fortsatta insatser rörande bl. a. energirelaterad FoU inom transportområdet under budgetåren 1987/88–1989/90. I propositionen framhöll chefen för miljö- och energidepartementet att en mer samlad syn på transportsektorns energi- och miljökonsekvenser bör utvecklas som bör vara långsiktigt inriktat. Målet bör vara att skapa ett mer energieffektivt och miljövänligt transportsystem och att på litet längre sikt utveckla ett konkurrenskraftigt alternativt drivmedel baserat på inhemska råvaror.

Efter samråd med cheferna för kommunikations- och industridepartementet framhöll föredraganden att hon senare avsåg återkomma med förslag om fortsatt inriktning av den energirelaterade forskningen inom transportsektorn.

I propositionen föreslogs att STU:s insatsområde Energiteknik för transporter bör integreras i myndighetens ordinarie verksamhet. Enligt propositionen bör vidare bl. a. bilindustrin kunna ta en mer aktiv del i det fortsatta utvecklingsarbetet på detta område. I propositionen föreslogs att 80 milj. kr anslås för utveckling av nya motorer och drivsystem under kommande treårsperiod. Föredraganden förutsatte vidare att STU fullföljer det samarbete som inleddes med SNV i samband med att STU på regeringens uppdrag utarbetade rapporten Utveckling av miljövänliga alternativa drivsystem för fordon. Riksdagen har inte anfört några erinringar mot regeringens förslag i denna del (NU 1986/87:33, rskr. 292).

Uppdraget

De överväganden och förslag som redovisats i den forskningspolitiska propositionen utgör en grund för fortsatt FoU rörande motorer m. m. inom ramen för introduktionsplanen. För att genomföra ett program med denna inriktning och omfattning krävs ett aktivt engagemang från berörd industri. Ansvariga myndigheter bör mot denna bakgrund i samverkan koordinera

insatserna för att möjliggöra ett minskat oljeberoende och en minskad miljöbelastning inom transportsektorn. Uppdrag med denna inriktning bör därför lämnas till statens energiverk och STU. Ett uppdrag med liknande innehåll kommer senare att lämnas till transportforskningsberedningen. Myndigheterna bör samråda med SNV vad avser målsättningar beträffande reduktion av miljöbelastningen från motorer, drivmedel m. m.

STU bör därför nu ges i uppdrag att utarbeta ett program för fortsatta insatser inom området Energiteknik för transporter i enlighet med de riktlinjer som anges i den forskningspolitiska propositionen.

Riktlinjer för uppdragets genomförande

STU bör utarbeta ett långsiktigt förslag till fortsatta FoU-insatser rörande motorer och drivsystem. Målsättningen bör därvid vara att minska oljeberoendet och miljöbelastningen till följd av avgaser, buller m. m. STU:s rapport Utveckling av miljövänliga alternativa drivsystem bör utgöra en utgångspunkt för fortsatta insatser på detta område. STU bör härvid beskriva nuvarande utvecklingsläge och ange på vilka områden fortsatt FoU lämpligen bör inriktas.

Ett program för flottförsök med tyngre fordon med STU som projektansvarig i enlighet med MAK:s förslag bör utarbetas parallellt med FoU rörande nya motorer och drivsystem. När det gäller urval av fordonsflottor bör samråd ske med transportrådet. STU bör dra nytta av de erfarenheter som erhållits av pågående flottförsök inom ramen för E 95-projektet.

I STU:s uppdrag bör också ingå att bl. a. mot bakgrund av MAK:s överväganden och förslag utvärdera hittillsvarande insatser rörande M100.

STU bör överväga finansieringen av fortsatta FoU-insatser. En utgångspunkt bör härvid vara att berörda företag m. m. på längre sikt skall ta på sig ett ökat ansvar för finansieringen av utvecklingskostnaderna.

Internationellt samarbete är väsentligt i samband med överväganden rörande flottförsök, nya eller förbättrade motorer och drivsystem m.m. STU bör även fortsättningsvis följa det internationella samarbetet rörande motorer och alternativa drivmedel bl. a. inom ramen för IEA-samarbetet.

STU bör även i övrigt redovisa olika insatser som är ämnade att främja minskat oljeberoende och minskade föroreningar inom transportsektorn exempelvis genom FoU avseende alternativa motorer och drivsystem. Det gäller bl. a. FoU för att klarlägga möjligheterna att på längre sikt introducera vätgas inom transportsektorn.

Redovisning m. m.

STU bör senast den 8 april 1988 redovisa läget beträffande arbetet med uppdraget till regeringen. En samordning bör härvid ske med motsvarande redovisning av statens energiverk. Statliga insatser som föreslås utöver de resurser som beslutats inom ramen för energiforskningsprogrammet bör finansieras inom ramen för befintliga resurser.

Regeringsuppdrag till STATENS ENERGIVERK

Prop. 1987/88:85
Bilaga 4.9

Utdrag ur regeringsbeslut 1987-06-11

Uppdrag att utarbeta program för energirelaterad forskning och utveckling inom transportsektorn

Regeringen uppdrar åt statens energiverk att fullfölja arbetet med att genomföra introduktionsplanen för alternativa drivmedel. Arbetet bör bedrivas i enlighet med de riktlinjer som lagts fast och de resurser som anvisats i energiforskningsprogrammet för budgetåren 1987/88–1989/90 (prop. 1986/87:80, NU 33, rskr. 292). Arbetet bör samordnas med motsvarande arbete inom styrelsen för teknisk utveckling. Vid genomförandet av uppdraget skall beaktas vad som anförs i bifogad promemoria som har upprättats inom miljö- och energidepartementet. Statens energiverk bör vid utredningsarbetets genomförande löpande samråda med transportforskningsberedningen, statens naturvårdsverk och styrelsen för teknisk utveckling. Vidare bör samråd ske med transportrådet och övriga berörda myndigheter, företag, organisationer m. m.

MILJÖ- OCH ENERGIDEPARTEMENTET	PM 1987-06-11	Bilaga till regeringsbeslut 1987-06-11 nr. 23
-----------------------------------	------------------	-----------------------------------------------------

Uppdrag till statens energiverk att utarbeta program för energirelaterad forskning med anknytning till transportsektorn

Bakgrund

Riksdagen beslutade år 1983 om en plan för introduktion av alternativa drivmedel (prop. 1982/83:100 bil. 14, NU 33, rskr. 280). Enligt planen är målet för de statliga insatserna under de närmaste åren att ge ett underlag för ett beslut i slutet av 1980-talet om introduktion av ett rent alkoholbränsle som drivmedel i större skala. Det ankommer på statens energiverk att leda genomförandet av introduktionsplanen.

Statens energiverk har i rapporten (1986:7) Motoralkoholer i Sverige utvärderat de insatser som hittills skett inom ramen för introduktionsplanen. Energiverket föreslår att introduktionsplanen, huvudsakligen av miljöskäl, ges en tydligare inriktning mot fordon med dieselmotorer. Enligt verket bör vidare forskningsinsatserna för att klarlägga möjligheterna för framställning av etanol ur cellulosa fortsätta inom ramen för energiforskningsprogrammet.

Statens naturvårdsverk har i rapporten (3283) Lastbilar, bussar och renare luft på regeringens uppdrag utrett de framtida utsläppskraven för tyngre fordon. Verket konstaterar härvid att det erfordras ytterligare FoU rörande motorer, drivsystem och alternativa drivmedel för att på sikt minska miljöbelastningen från transportsektorn.

Motoralkoholkommitténs betänkande

Motoralkoholkommittén (MAK) redovisade i betänkandet (SOU 1986:51) Alkoholer som motorbränsle de samhällseliga förutsättningarna för introduktion av alternativa drivmedel.

En utgångspunkt vid utformningen av det framtida transportsystemet bör enligt MAK vara att det med beaktande av energi-, trafik-, säkerhets- och beredskapspolitiska hänsynstaganden skall fungera på mest kostnads-effektiva sätt. Arbetet bör inordnas i en långsiktig strategi och inte påverkas av kortsiktiga fluktuationer på drivmedelsmarknaden samtidigt som vunna erfarenheter tas till vara. Avvikelse på kort sikt från samhällsekonomisk lönsamhet kan enligt MAK ses som en uppoffring eller en försäkringspremie för att på längre sikt uppnå en ökad försörjningstrygghet eller för att uppnå andra vinster för samhället. Olika tekniska lösningar måste få tävla med varandra, så att man så småningom i väsentlig utsträckning skall kunna ersätta de petroleumbaserade drivmedlen. Enligt MAK:s uppfattning är motoralkoholer det drivmedel som för närvarande bäst fyller de krav som kan ställas på ett nytt drivmedel. En introduktion av sådana drivmedel är särskilt angelägen inom sektorer där tillförselstörningar förorsakar problem i stora delar av samhället.

För att förbereda en introduktion av alternativa drivmedel och för att vinna erfarenheter från bl. a. beredskaps- och miljösynpunkt föreslogs att insatserna för motor- och bränsleutveckling bör fortsätta liksom att praktiska fordonsförsök med renalkoholer parallellt bör genomföras. Enligt MAK är det av särskild vikt att finna miljövänliga alternativ för tung trafik i tätorter.

Enligt MAK bör statens energiverk även fortsättningsvis ha ett övergripande ansvar för introduktionsplanen för alternativa drivmedel och för FoU i syfte att utveckla ett konkurrenskraftigt alternativt drivmedel. STU bör även fortsättningsvis ha ansvaret för FoU rörande motorer och drivsystem. Energiverket bör enligt MAK bistå STU när det gäller genomförande av flottförsök m. m.

En begränsning av oljeanvändningen inom transportsektorn kan även nås genom effektivitetshöjande åtgärder i fordonen och i trafiksystemet samt genom andra strukturförändringar inom transportområdet.

Enligt MAK bör berörda myndigheter följa de insatser som sker internationellt rörande alternativa drivmedel. Det gäller bl. a. samarbetet inom det internationella energiorganet IEA.

MAK förutsätter att insatserna för att utveckla motorer, alternativa drivmedel m. m. finansieras via energiforskningsprogrammet. Regeringen förutsätts senare komma att ta ställning till förutsättningarna för uppförande av en fullskaleanläggning för produktion av etanol ur jordbruksprodukter.

MAK:s betänkande har varit föremål för remissbehandling. Förslagen i de delar som berör detta uppdrag har i huvudsak lämnats utan erinran av remissinstanserna. Synpunkter av mer allmän karaktär lämnas av transportrådet, STU, statens energiverk och Stiftelsen Svensk Etanolutveckling. *Statens energiverk* anser i likhet med MAK att de statliga insatserna på FoU bör fullföljas och fokuseras på dels en syntesgasbaserad metanol-

linje som utnyttjar torv och trädränslen, dels en etanollinje baserad på cellulosahaltiga råvaror. *STU* framhåller att tillgängliga resurser bör koncentreras till FoU avseende produktion av etanol ur cellulosahaltiga råvaror. Vidare bör tekniska systemstudier för att visa hur etanolproduktion kan integreras i pappers- och massaindustrin genomföras i nära samverkan med industrin och statens energiverk. Enligt *Stiftelsen Svensk Etanolutveckling* finns goda förutsättningar för att ytterligare effektivisera tekniken för etanolframställning baserad på cellulosahaltiga råvaror. *Transportrådet* pekar på att en utökad internationell samverkan bör komma till stånd för att utveckla drivmedelsalternativ till bensin och dieselolja.

Fortsatt energiforskning

Regeringen har i proposition 1986/87:80 (bil. 12) om forskning lämnat förslag till fortsatta insatser rörande bl. a. energirelaterad FoU inom transportområdet under budgetåren 1987/88–1989/90. I propositionen framhöll chefen för miljö- och energidepartementet att en mer samlad syn på transportsektorns energi- och miljökonsekvenser bör utvecklas som bör vara långsiktigt inriktat. Målet bör vara att skapa ett mer energieffektivt och miljövänligt transportsystem samtidigt som åtgärder vidtas för att på litet längre sikt utveckla ett konkurrenskraftigt alternativt drivmedel baserat på inhemska råvaror.

Efter samråd med cheferna för kommunikations- och industridepartementet framhöll föredraganden att hon senare avsåg återkomma med förslag om fortsatt inriktning av den energirelaterade forskningen inom transportsektorn.

När det gäller insatserna inom området alternativa drivmedel föreslog föredraganden att det fortsatta arbetet bör inriktas mot att utveckla en konkurrenskraftig motoralkohol ur cellulosabaserade råvaror. Resurser för detta ändamål har beräknats i programmet *Energitillförsel*, delprogrammet *Bränsleförädling*. Riksdagen har inte framfört några erinringar mot regeringens förslag i denna del (NR 33, rskr. 292).

Uppdraget

De överväganden och förslag som redovisats i den forskningspolitiska propositionen utgör en grund för fortsatt FoU rörande alternativa drivmedel m.m. inom ramen för introduktionsplanen. Därför bör ett program för fortsatt FoU i syfte att på sikt utveckla konkurrenskraftiga drivmedel baserade på inhemska råvaror utarbetas. För att genomföra ett program med denna inriktning krävs ett aktivt engagemang från berörd industri. Ansvariga myndigheter bör mot denna bakgrund i samverkan koordinera insatserna för att möjliggöra ett minskat oljeberoende och en minskad miljöbelastning inom transportsektorn. Uppdrag med denna inriktning bör därför lämnas till statens energiverk och *STU*. Ett uppdrag med liknande innehåll bör senare lämnas till transportforskningsberedningen. Myndigheterna bör samråda med *SNV* vad avser målsättningar beträffande reduktion av miljöbelastningen från motorer, drivmedel m. m.

Statens energiverk bör därför nu ges i uppdrag att inom ramen för introduktionsplanen för alternativa drivmedel och i enlighet med de riktlinjer som anges i riksdagens beslut om fortsatt energiforskning utarbeta ett program för fortsatta insatser rörande alternativa drivmedel m. m.

Riktlinjer för uppdragets genomförande

Statens energiverk bör utarbeta ett program för energihushållning inom transportsektorn och utveckling av konkurrenskraftiga alternativa drivmedel. Målsättningen bör vara att utveckla sådan teknik och alternativ som kan medverka till att minska transportsektorns oljeberoende och miljöbelastningen till följd av avgaser, buller m. m.

Det bör ingå i energiverkets uppdrag att översiktligt göra en avvägning mellan tillförsel- och användningsinriktad FoU inom transportsektorn. En utgångspunkt för arbetet bör vara att en säker och miljövänlig energiförsörjning inom transportsektorn kräver insatser rörande såväl effektivare användning av drivmedel i motorer, drivsystem m. m. som utveckling av konkurrenskraftiga alternativa drivmedel. Det bör vidare ingå i verkets uppdrag att bedöma möjligheterna att vid avspärningssituationer ersätta gengasprogrammet med användning av motoralkoholer.

Statens energiverk bör utarbeta ett program för fortsatt FoU för produktion av alternativa drivmedel om inhemska råvaror i enlighet med de riktlinjer och utgångspunkter som MAK anger. Verket bör härvid dra nytta av de erfarenheter som erhållits av etanolproduktion inom ramen för Stiftelsen Svensk Etanolutvecklings arbete. Vidare bör samordning ske med STU när det gäller studier av hur etanol- eller metanolproduktion i större skala kan integreras i pappers- och massaindustrin.

Statens energiverk bör vidare bistå STU när det gäller flottförsök för tyngre dieselfordon och fortsatta insatser inom ramen för M100-programmet.

Internationellt samarbete är väsentligt i samband med överväganden rörande utveckling av alternativa drivmedel, bränslespecifikationer m. m. Statens energiverk bör även fortsättningsvis följa det internationella samarbetet rörande alternativa drivmedel, motorer m. m. bl. a. inom ramen för IEA-samarbetet.

Statens energiverk bör även i övrigt redovisa olika insatser som är ämnade att främja ökad energieffektivitet, minskat oljeberoende och minskade föroreningar inom transportsektorn.

Redovisning m. m

Statens energiverk bör senast den 8 april 1988 redovisa läget beträffande arbetet med uppdraget till regeringen. En samordning bör härvid ske med motsvarande redovisning av STU. Statliga insatser som föreslås utöver de resurser som beslutats inom ramen för energiforskningsprogrammet bör finansieras inom ramen för befintliga resurser.

Sammanfattning av statens naturvårdsverks rapport Aktionsplan mot havsföroreningar

1 Förord

I augusti 1986 beslöt regeringen att tillsätta en aktionsgrupp mot havsföroreningar, med företrädare för berörda verk och departement och med statsrådet Birgitta Dahl som ordförande. På aktionsgruppens uppdrag, och i samarbete med berörda myndigheter, m. fl. har statens naturvårdsverk utarbetat en aktionsplan, som i maj 1987 överlämnats till regeringen.

2 Geografisk situationsbeskrivning

Östersjön kan betraktas både som ett innanhav och som en stor fjord med grunda trösklar och en serie djupbassänger innanför. Djuprännan mellan egentliga Östersjön och Bottniska Viken är smal. Kattegatt är ett grunt hav medan Skagerrak med stora djupområden är att betrakta som ett egentligt havsområde med öppen förbindelse med Atlanten.

Större delen av de hav som omger Sverige är sålunda mer eller mindre instängda. Dessutom finns, utefter långa sträckor av kusterna, stora skär-
gårdsområden med grunda sund och fjärdar. På vissa ställen finns tröskel-
fjordar eller andra djupa vikar.

Den i förhållande till saltvatteninflödet stora tillrinningen av flodvatten till Östersjön gör att denna är starkt utsötad. Salthalten i ytvattnet ökar från Bottniska Viken och ut mot Skagerrak. Skillnaderna i täthet mellan ytvattnet och det saltare djupvattnet försvårar utbyte mellan de två lagren. I Kattegatt och Östersjön kan bottenvattnet under vissa förhållanden stagnera och syrebrist uppkomma genom att nedfallande organiskt material bryts ned under syreåtgång. För Östersjön kan dessa stagnationsperioder vara under flera år, och bryts normalt genom att nytt saltare vatten utifrån tränger undan det gamla bottenvattnet. Det kan ta lång tid innan en ändring av tillförseln av föroreningar blir märkbar som förändringar i miljökvalitén. Havens stora utspädningskapacitet skjuter miljööverraskningarna framåt i tiden.

3 Allmänna miljöriskbedömningar

Föroreningar tillförs havet både från Sverige och angränsande länder dels som punktutsläpp och diffus avrinning, dels genom långväga transport via atmosfären och med havsströmar.

Nedbrytbara ämnen. Ämnen som genom biokemiska mekanismer snabbt bryts ned i miljön, under konsumtion av i vattnet löst syre, kan ge negativa miljöeffekter inom ett mer eller mindre begränsat närområde till utsläppet. Det kan antingen vara fråga om direkta toxiska effekter, eller om sekundära effekter som en följd av själva nedbrytningsprocessen. De observerade

miljöeffekterna är ofta lokalt mycket störande (t. ex. genom illaluktande vatten och bottensediment, eller flytande skum på vattenytan).

Stabila organiska ämnen. Efter hand som akuta miljöstörningar av typen fiskdöd, dålig lukt, etc. kunnat åtgärdas, har betydelsen av den långsamma och smygande giftverkan av stabila (persistenta) organiska ämnen, tillverkade av människan, blivit allt mer uppenbar. Sådana organiska ämnen, som endast långsamt bryts ned i miljön kan spridas över stora områden och påverka miljön under lång tid. Härigenom blir även relativt begränsade utsläpp av stabila organiska ämnen ett hot sett i ett storskaligt och långsiktigt perspektiv.

Olja. Effekter av akuta utsläpp av olja till den marina miljön är väl undersökta och kunskaperna är relativt goda, åtminstone för marin miljö med höga salthalter. I första hand är det strandorganismer och sjöfågel som påverkas. I strandzonen är ofta utslagningen av kräftdjur samt musslor och snäckor total. Påverkan på frisimmande organismer är normalt snabbt övergående. Effekterna på botten och i sediment kan kvarstå under lång tid.

Totalt sett utgör dock de **kroniska** utsläppen troligen över 90% av den totala belastningen av olja eller organiska ämnen som härstammar från olja. Kunskapen om eventuella effekter av kroniska utsläpp är mycket begränsad. Speciellt gäller detta för Östersjön och kallare klimat.

Metaller. Omfattande åtgärdsprogram för att minska utsläppen av metaller har genomförts i många länder - däribland Sverige. Tillförseln av toxiska metaller till våra havsområden är dock fortfarande stor, särskilt via långväga lufttransport, och mycket återstår att göra, i synnerhet om metallutsläppen ses i ett långsiktigt och internationellt perspektiv.

Metallerna är grundämnen och därför stabila - i absolut mening - och kommer att finnas tillgängliga i havsmiljön under lång tid sedan de väl förts dit. De metallorganiska föreningarna, t. ex. tributyltenn eller metylkvicksilver, utgör härvidlag ett specialfall. Dessa föreningar bryts ned i naturen, i vissa fall ytterst långsamt, och ger som restprodukt bl. a. en stabil metall. Många av de toxiska metallerna binds till bottensedimenten. Riskbedömningen av denna anrikning är en angelägen uppgift för internationellt forskningsarbete.

Närsalter. Tillgången på kväve och fosfor avgör normalt havsområdets produktion av biologiskt material. Utsläpp av närsalter från jordbruk, kommuner och industrier samt från biltrafiken leder till förhöjda halter av dessa ämnen i kustområden nära utsläppen, och på sikt för vattenområdet som helhet. Den ökade tillgången leder primärt till en förhöjd produktion av alger.

De eutrofieringssymptom vi nu ser är resultatet av att tillförseln av näringsämnen under flera decennier stadigt ökat. Vissa kustområden har drabbats av miljöproblem på grund av den ökade tillgången på närsalter. Situationen är mera svårbedömd när det gäller de öppna havsområdena. Klart är dock att halterna av fosfor och kväve ökat även här. Att Östersjöns djupvattenmassor under flera årtionden uppvisat en trend av successivt försämrade syreförhållanden är en varningssignal.

Farhågor finns för att en fortgående eutrofiering av Östersjön skall öka

utbredningen av syrefria djupområden så att torskäggens överlevnad ytterligare försämras.

Sedan mitten av 1970-talet har fintrådiga alger periodvis spolats upp på Laholmsbuktens stränder. De senaste åren har detta även drabbat delar av Skälderviken i ökad omfattning. Detta torde ha medfört att algsamhället vid dessa kuster förändrats och därmed även djursammansättningen inklusive fiskbeståndet. Den på senare tid allt vanligare förekomsten av giftiga planktonalger måste också antas ha samband med det förändrade eutrofieringsläget.

Även i andra kustvattenområden har eutrofieringseffekter konstaterats. Exempel är Oslofjordens mynning och vissa fjordar i Bohuslän.

Radioaktiva ämnen har inte tagits upp i aktionsplanen.

I föreliggande aktionsplan ges arbetet med att minska belastningen på havet av stabila organiska ämnen och närsalter högst prioritet. Även olja och toxiska metaller kan ge allvarliga föroreningsproblem, och arbetet med att minska utsläppen av dessa ämnen måste fortsätta. Övriga typer av föroreningar - grumlande ämnen, nedbrytbara organiska ämnen, icke toxiska metaller, flertalet oorganiska föreningar - ges lägre prioritet, även om i det enskilda fallet lokala eller regionala skäl kan motivera långtgående krav på miljöskyddsåtgärder.

4 Internationellt agerande

Sverige deltar i många olika fora för internationellt samarbete.

Helsingforskonventionen är viktig när det gäller att minska föroreningsbelastningen på Österjön, inklusive Bottniska Viken, Öresund, Bälthaven och Västerhavet upp till en linje från Skagen till Göteborg. Konventionen gäller Danmark, Finland, Polen, Sovjetunionen, Västtyskland och Östtyskland och omfattar såväl sjöfarts- och bekämpningsfrågor, som föroreningar från landbaserade källor och långväga lufttransport. Dumpning är förbjuden inom konventionsområdet.

Sverige samarbetar med Finland i Kommittén för Bottniska Viken, bl. a. om skogsindustrifrågor samt om förekomst och effekter av metaller och organiska miljögifter. Kommittén svarar för ländernas rapportering av miljöövervakningsdata för Bottniska Viken till Helsingfors-konventionen.

Bilaterala samarbetsavtal finns med Danmark inom Öresundskommisionen när det gäller Öresund och, som ett särskilt avtal, beträffande åtgärder mot Kattegatts förorening. Mer eller mindre formaliserat samarbete med Norge finns på flera punkter. Dessutom har vi i många specialfrågor informellt samarbete med flera av de västeuropeiska länderna, och även med andra OECD-länder, främst Japan, USA och Kanada.

Bilaterala avtal om miljösamarbete finns också med Polen, Sovjetunionen, Ungern och Östtyskland, där frågor av gemensamt intresse diskuteras.

Inom Nordiska Ministerrådet bedrivs arbete i ett antal olika grupper, varav några direkt berör havsmiljöfrågorna. Nyligen fattade de nordiska miljöministrarna principbeslut om en "plan för nordiskt agerande mot havsföroreningar".

Pariskonventionen är av stor betydelse och berör utsläpp från landbase-
rade källor i Belgien, Danmark, England, Frankrike, Holland, Irland,
Island, Norge, Portugal, Spanien, Sverige och Västtyskland. Även EG har
undertecknat konventionen. Genom Nordsjökonferensen, som hålls på
miljöministernivå, har den politiska betydelsen av arbetet inom Pariskon-
ventionen ökat.

Det s. k. Köpenhamnsavtalet mellan Danmark, Finland, Norge och Sve-
rige avser nordiskt samarbete vad gäller rapportering och bekämpning av
oljeutsäpp.

Konventionen om långväga transporterade luftföroreningar får ökad
betydelse allt eftersom insikten om vikten av luftnedfallet ökar.

Dumpning, dvs. kvittblivning av avfall till havs, regleras i ett globalt
perspektiv av Londonkonventionen, och för Nordatlanten och Nordsjön
genom Oslokonventionen. Många länder har idag helt upphört att dumpa
avfall (bl. a. Sverige), eller begränsat omfattningen av sin dumpning. För-
bränning av miljöfarligt avfall till havs är en svårlost del fråga.

På sjöfartens område finns internationella överenskommelser ingångna
att motverka vattenförorening från fartyg. De viktigaste är MAR-
POL 73/78, Östersjökonventionen och SOLAS-74. I Östersjöområdet gäl-
ler idag Östersjökonventionen för alla slags avfall från fartyg och globalt
gäller för oljeutsäpp MARPOLkonventionen. MARPOL-konventionens
bestämmelser om transporter i bulk av kemikalier som är farliga för den
marina miljön trädde i kraft i april 1987.

Enligt svensk lagstiftning skall hamnarna ta emot avfall utan kostnad för
fartyget. Denna princip har från svensk sida alltid hävdats vara viktig för
att förhindra utsläpp i havet. I Östersjöområdet tycks emellertid utveck-
lingen f. n. vara på väg åt fel håll.

Samordnande mät- och övervakningsprogram för havsområdena finns
främst inom Paris-, Oslo- och Helsingfors-konventionerna. Det internatio-
nella havsforskningsrådet (ICES) har en betydelsefull roll i detta övervak-
ningsarbete genom att man samordnar och utvärderar mätdata från Paris-
och Oslo-konventionerna.

Genom hög aktivitet i förhandlingar beträffande internationella överens-
kommelser om **tekniska åtgärder**, har det i flera fall varit möjligt för
Sverige att skynda på en i övrigt tämligen långsam internationell process.
Åtaganden att samla in och sammanställa **data om utsläpp** från olika
branscher, och **halter av föroreningar** i olika havsområden har visat sig
vara ett ändamålsenligt sätt att påverka andra länder.

För att kunna driva det internationella åtgärdsarbetet framåt, är det
nödvändigt att i ökad utsträckning satsa på en **vetenskaplig argumentering**
på kvalificerad nivå. För att kunna övertyga andra länder om allvaret i de
framtida miljöhoten måste de bästa forskarna medverka i det internationel-
la samarbetet.

5 Stabila organiska ämnen

Flertalet av de allvarliga miljögiftsproblem vi hittills har uppevt, och varav
alltför många fortfarande är skrämmande aktuella, har sin grund i utsläpp

av stabila organiska ämnen som tillverkats av människan. Exempelvis innehåller torsklever från vissa områden i Östersjön så höga halter av organiska miljögifter att livsmedelsverket föreskrivit om konsumtionsbegränsningar.

Så länge stabila organiska miljögifter släpps ut, direkt eller indirekt, till våra havsområden, kommer ett långsiktigt miljöhot att kvarstå. En åtgärdsstrategi måste därför utgå från behovet av att eliminera tillförseln av sådana ämnen till miljön. Detta mål måste, inte minst på grund av brist på kunskap och teknik, ses på relativt lång sikt. Det är knappast realistiskt, även om det vore önskvärt, att i ett slag genomföra effektiva åtgärder mot alla tänkbara källor för tillförsel av sådana ämnen.

I första hand måste ansträngningarna inriktas mot de stabila ämnen som har en allvarlig toxisk effekt, och som kan anrikas i näringskedjorna. Flertalet sådana substanser kan föras till gruppen klorerade organiska ämnen. Det är därför naturligt att dessa ämnen prioriteras såväl vad gäller nationella som internationella åtgärder.

Massaindustrin står, trots att omfattande åtgärder genomförts, för de största utsläppen i Sverige av stabilt klorerat organiskt material till havsmiljön. Det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt att minska utsläppen av klorerade organiska ämnen från tillverkning av blekt sulfatmassa till en nivå av 1,5 kg klorerad organisk substans (per ton producerad massa, och mätt som klor, TOCl) genom en kombination av syrgasblekning och ökad användning av kloridoxid vid blekningen. Tekniken införs f. n. successivt vid svenska fabriker.

Dessa, eller motsvarande, åtgärder är angelägna och bör vara påbörjade inom en femårsperiod. Sannolikt måste naturvårdsverket initiera omprövningen av villkoren vid några av fabrikerna.

Mot bakgrund av riskbilden för de stabila organiska miljögifterna, måste det dock samtidigt konstateras att de ovan redovisade åtgärderna inte är tillräckliga. Med hänsyn till de skogsindustriella utsläppens storlek och egenskaper finns ingen annan långsiktig lösning än att de stabila organiska ämnena i avloppsutsläppen så gott som helt elimineras.

Det är angeläget att utveckling av teknik för miljövänlig blekning stöds, lika väl som ny reningsteknik för slutlig rening av resterande avloppsvatten. Ett betydande tekniskt forskningsstöd kommer att behövas för att klara detta.

I tabellen nedan redovisas hur utsläppen av klorerad organisk substans har minskat sedan mitten av 70-talet. Dessutom redovisas en prognos för tiden fram till år 2010.

År kg/ton	TOCl ton/år	TOCl	Anm
1975	5–6	25 000	Konventionell blekning
1984	ca 3,5	16 300	Syrgasblekning vid ett flertal fabriker
ca 1992	1,5	6 500	När villkoret 1,5 kg TOCl/ton har uppnåtts vid samtliga fabriker
ca 2005		2 000	Kappatal 8–10, liten andel klorgas
ca 2010	0,1	500	Externa åtgärder för hela, eller delar av, resterande avloppsvatten

Den svenska **kemiindustrin** är internationellt sett liten men är inte utan betydelse när det gäller tillförsel av potentiellt miljöfarliga organiska ämnen till våra kustområden. Länsstyrelserna bör, inom ramen för de etablerade åtgärdsgrupperna och i samarbete med berörda inlands-län-inventera utsläppen av stabila organiska ämnen. Det inom Sverige utvecklade systemet för biologisk karaktärisering av komplexa avloppsvatten bör användas i detta arbete. Inventeringen bör genomföras under en 3-års period, och nödvändiga omprövningar av villkor eller andra åtgärder för att minska utsläppen, bör initieras så snart mera betydande källor identifieras.

dioxiner och **dioxinliknande** ämnen tillförs miljön från många olika källor. Ett antal stabila organiska ämnen som är starkt toxiska även i mycket låga koncentrationer förekommer numera allmänt både i Östersjön och i Västerhavet. Det är alltså inte fråga om lokala belastningar, utan om storregionala, och möjligen globala, utbredningsmönster.

En effektiv nationell och internationell policy måste bygga på principen att så snabbt som möjligt identifiera och åtgärda stora källor. I Sverige finns ett åtgärdsprogram, avseende anläggningar för avfallsförbränning, med specifika utsläppskrav. Motsvarande arbete pågår för biltrafik, metallurgisk industri, skogsindustri och sjukhusugnar. Sverige bör i det internationella arbetet söka vinna gehör för samma principiella synsätt även i andra länder. De nivåer som i Sverige angivits för avfallsförbränning bör härvid vara vägledande.

I Sverige används uppsaktningsvis 10 000–20 000 ämnen i cirka 60 000 olika **kemiska produkter**. Av dessa produkter används ca tre fjärdedelar inom industrin, medan en fjärdedel används inom hushållssektorn, inom jord- och skogsbruk eller exporteras. En långsiktig effektiv miljöskyddspolitik måste utgå från att persistenta organiska ämnen inte bör finnas i sådana kemiska produkter vilkas användning medför risk för spridning av föroreningar till den yttre miljön. Därvid bör särskilt uppmärksammas sådana substanser som för att kunna fylla sin funktion måste vara beständiga (exempelvis flamskyddsmedel, värmeöverföringsvätskor, tillsatser till smörjoljor, etc).

För drygt 50 000 produkter, av totalt ca 80 000, anmälda till produktregistret finns uppgift om användningsområde (bransch), funktion, kvantitet och om produkten är märkt Gift eller Vådligt.

Genomgång av kemikalieanvändningen inom utvalda industribranscher, med syfte att tillsammans med berörda företag styra användningen av kemiska produkter i en från miljösynpunkt önskvärd riktning, bör göras i ökad utsträckning. Målet bör vara att de viktigaste branscherna skall gås igenom under den närmaste femårsperioden.

Arbets sättet kan illustreras av två pågående projekt avseende kemikalieanvändningen inom massa- och pappersindustrin och användningen av klorparaffiner i verkstadsoljor. Det första projektet syftar till en allmän genomgång av användningen av kemiska produkter inom massa och pappersindustrin för att identifiera potentiellt miljöfarliga produkter, och där så är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, byta ut dessa mot från miljösynpunkt mera acceptabla substitut. När det gäller verkstadsoljor är målet att klorparaffiner, om fem år, endast skall finnas kvar i ett fåtal applikationer där godtagbara ersättningsprodukter, eller processalternativ ej kunnat finnas.

Motsvarande genomgångar bör göras för i första hand metall- och verkstadsindustri, gummiaru- och plastvaruindustri samt grafisk industri.

För närvarande finns ett antal kriterier för hälsofarlighet hos kemiska produkter fastställda av kemikalieinspektionen. Dessa kriterier har en styrande effekt när det gäller märkning av kemiska produkter, utarbetande av varuinformationsblad, registrerings- och informationsplikt till produktregistret, effektbedömningar i enskilda ärenden, osv. Inspektionen bör snarast komplettera dessa med motsvarande kriterier för miljöfarlighet.

Arbetet med sådana kriterier pågår i nordisk regi under det Nordiska ministerrådet. Det är också viktigt att ta till vara det arbete som bedrivs inom EG. Strävan måste vara så långt som möjligt åstadkomma en harmonisering för att undvika särbestämmelser som inte vinner tilltro och efterlevnad i industrin.

Det är angeläget att arbetet med att ta fram miljöfarlighetskriterier påskyndas. Om detta skulle visa sig svårt, bör kemikalieinspektionen överväga att som ett första steg, och i avvaktan på en mera definitiv lösning, åtminstone införa kriterier för nedbrytbarhet.

Inom kemikalieinspektionen pågår också arbete med ett system för notifikation av nya kemiska ämnen. Arbetet är angeläget, och ett förslag från kemikalieinspektionen borde kunna ges in till regeringen under 1988. I förslaget bör frågan om de långsiktiga riskerna med stabila organiska ämnen tillmätas stor vikt.

Bekämpningsmedel utsätts redan i dag för en viss granskning med avseende på potentiella miljöeffekter, genom den obligatoriska registreringsplikten. Kemikalieinspektionen arbetar f. n. efter ett schema med omprövning av bekämpningsmedel vart femte år. Endast i undantagsfall bör det vara tillåtet att använda bekämpningsmedel som innehåller stabila miljögifter. Detta mål bör vara uppnått inom en 5-års period.

Naturvårdsverket avser att till sommaren 1987 lägga fram en avvecklingsplan för befintliga PCB-innehållande installationer. Om inte åtgärder vidtas, kommer en allt större del av detta PCB att successivt läcka ut till vår miljö. Lika viktigt är att se till att inte de medel som ersatt PCB skapar nya miljöproblem.

PCB, DDT och vissa andra klorerade bekämpningsmedel har sedan länge varit prioriterade för åtgärder i internationella sammanhang. Allt eftersom kunskapen ökar om betydelsen av långväga transport via atmosfären och med havsströmmar (t. ex. toxafen och klordan), framstår det som allt angelägnare med ett utbyggt internationellt samarbete om produktkontroll. Sverige bör ta initiativ till internationell reglering av särskilt miljöfarliga produkter. Den ovan redovisade strategin med produktgenomgång inom olika industribranscher bör föras ut internationellt genom att frågan aktualiseras inom OECD:s kemikaliearbete och i arbetet med de internationella konventionerna.

Ekonomiska Konsekvenser

Massaindustrin. De krav som verket och koncessionsnämnden numera ställer på åtgärder för att minska utsläppen av klorerad organisk substans (TOCl) från cellulosaindustrins blekerier till en nivå av 1,5 kg TOCl/ton massa är mycket kostnadskrävande. Det rör sig om investeringar på 1 miljard kronor under en femårsperiod, dvs. ca 20 milj. kr. per år. Branschen har hittills under 80-talet investerat ca 275 milj. kr./år i miljövård (löpande penningvärde) och räknar själv med en nivå på 290 milj. kr./år under resten av 80-talet. I dessa investeringar torde ingå flera av de åtgärder som krävs för att komma ned till ett utsläpp av maximalt 1,5 kg TOCl per ton massa.

De aktuella miljökraven kan omräknas till 32 kr. per ton massa, exklusive ökade driftkostnader. Beloppet kan jämföras med ett avsalupris på massa av ca 4 000 kr./ton. Vid beräkningen har antagits 10 års avskrivningstid och en realränta på 6 %.

Transformatorer och kondensatorer med innehåll av PCB. Merkostnaden för att tidigarelägga det spontana utbytet av kondensatorer och transformatorer med PCB-innehåll till år 1995 har beräknats till totalt 85 milj. kr. eller 50 kr./kg PCB.

6 Metaller

Metaller är grundämnen och bryts följaktligen inte ner i miljön. Detta innebär att tillförsel till havet av metaller med toxisk effekt, av principiella skäl måste ses som ett allvarligt potentiellt miljöhot. Mot bakgrund av att den stora metalltillförseln sker från andra länder än Sverige, är det angeläget att utnyttja alla de möjligheter som ges inom internationella fora för att minska andra nationers utsläpp. Ett långsiktigt mål måste vara att belastningen på sedimenten av toxiska metaller från utsläpp reduceras till i samma storleksordning som den naturliga påverkan.

Särskild vikt bör härvid tillmätas utsläppen av kvicksilver och kadmium, men även koppar och bly bör ingå i åtgärdsprogrammen. För kadmium och kvicksilver gäller att dessas egenskaper måste ses som så allvarliga att lokalt och regionalt kortare tidsperspektiv måste beaktas. Arsenik har hög prioritet i Bottniska viken. För flertalet här berörda ämnen förefaller situationen vara allvarligare i egentliga Östersjön och Bottniska Viken än i Västerhavet.

En utökad forskning om utbytesmekanismer mellan sedimenten, vattnet och biota är angelägen för att bättre kunna precisera ambitionsnivå och mål för olika metaller.

Utsläpp från industrier. Klor-alkaliindustrin står i många länder fortfarande för stora utsläpp av kvicksilver både med avloppsvattnet och till luften. Miljöskyddsarbetet mot denna källa påbörjades tidigt i Sverige och stora utsläpps begränsningar har åstadkommit.

Målet för det svenska miljöskyddsarbetet, såvitt avser klor-alkaliindustrin är att på sikt eliminera utsläppen av kvicksilver genom att gå över till en teknik där denna metall inte behövs.

Utsläpp av kadmium sker från många olika källor. Naturvårdsverket har nyligen antagit ett handlingsprogram för begränsning av kadmiumutsläppen från ett antal olika verksamheter. I det internationella samarbetet har Sverige godtagit samma regler som EG. Även om Sverige har få industrier med stora utsläpp av kadmium och/eller kvicksilver, finns på det internationella planet behov av att kräva utsläpps begränsande åtgärder för flera olika industri typer. Prioritet bör i första hand ges utsläpp till luft från klor-alkaliindustri, metallurgisk industri, energianläggningar och sopförbränningsanläggningar. Åtgärder mot utsläpp från sopförbränningsanläggningar av bl. a. kvicksilver har fastlagts i den s. k. ENA-utredningen. Det är angeläget att söka vinna gehör för ett likartat synsätt även i andra länder.

Järn- och stålindustrin i Sverige har genomfört relativt långtgående åtgärder för att minska utsläppen med avloppsvattnet. På naturvårdsverkets initiativ pågår för närvarande omprövning av järn- och stålverk med syftet att bl. a. få en begränsning av utsläppen till luft av tungmetallhaltigt stoft. Naturvårdsverkets målsättning är att få en begränsning av utsläppen till under 0,1 kg/ton vid de anläggningar där detta kan ske till rimliga kostnader. Omprövningsverksamheten avser fortsätta i sådan takt att alla stålverk med smältugnar har omprövats till år 1995.

Utsläppen av metaller från andra länders järn- och stålindustri är stora. I synnerhet torde utsläppen till luft från flera av östländerna bidra i betydande utsträckning till påverkan på Östersjön. Sverige bör visa fortsatt hög aktivitet i det internationella arbetet, kring dessa utsläpp.

Metalltillförseln från gruvindustrin beror främst på utlakning från de stora upplagen med metallinnehållande ofyndigt berg. Framför allt utlakningen av kadmium och zink kan leda till miljömässigt betydande konsekvenser, eftersom dessa metaller genom sin lättörlighet kan spridas över stora områden. även om gruvorna ligger i inlandet når metallerna, förr eller senare, havsmiljön via vattendragen. Den största tillförseln kommer från avfallsupplagen vid Falu gruva men även vissa andra gruvor bidrar. Genom åtgärder som överteckning, invallning och andra avskärmningar, bör utsläppen från gruvornas avfallsupplag på sikt kunna minskas kraftigt. När det gäller gamla upplag, till vilka ingen idag verksam ägare går att finna, måste finansieringsfrågan lösas.

Metallinnehållande **fast avfall** uppkommer vid många olika processer, främst industriella. Sådant avfall, som idag vanligen deponeras, bör på grund av de långsiktiga miljöriskerna, hanteras så att utläckningen av

metaller minskas i samma utsträckning som för närvarande gäller för aska från kolförbränning. Detta innebär att sådant avfall effektivt måste avskämmas från omgivningen.

Ett särskilt avfallsproblem utgörs av kvicksilverhaltiga fiberbankar som fortfarande finns kvar i vattenrecipienten utanför några skogsindustrier. Med hänsyn till kvicksilvrets lättlöslighet i miljön bör åtgärder genomföras så att kvicksilverläckaget från dessa fiberbankar elimineras.

Användning av kemiska produkter. Många produkter som används inom hushåll, industri, m. m. innehåller metaller eller metallorganiska föreningar.

Batterier kan innehålla kvicksilver och/eller kadmium. Det återvinningsprogram som för närvarande är under genomförande kan endast ses som ett första steg. På sikt måste miljövänligare ersättningsprodukter utvecklas.

Fortfarande används kvicksilverhaltiga betmedel för behandling av visst utsäde. Det bör vara möjligt att byta ut dessa mot mera miljövänliga alternativ.

Kadmium används i ett stort antal produkter i samhället. Mot bakgrund av kadmiums toxicitet och akumulerbarhet, har tillståndsplikt införts för användning av vissa kadmiumhaltiga produkter i Sverige. Ansträngningarna att begränsa användningen av kadmiuminnehållande produkter bör fortsätta.

Vi har i Sverige fattat beslut om obligatorisk katalysatorrening av bilavgaser fr. o. m. 1989 års bilmodeller, och även i övrigt fastställt skärpta krav på blyhalt i bensin. Dessa åtgärder kommer att på sikt medföra en kraftig minskning av tillförseln av bly till miljön.

Tennorganiska föreningar används som biocid i båtottenfärger. Pågående undersökningar indikerar att dessa föreningar i dag allmänt förekommer i vår havsmiljö. Förbud mot sådan användning finns redan i USA och Frankrike och övervägs f. n. i England. Även i Sverige bör motsvarande restriktioner införas. Ett sätt att göra detta är att införa förhandsgranskning, analogt som för bekämpningsmedel. Kemikalieinspektionen bör förbereda ett beslut i frågan, parallellt med att pågående undersökningar avslutas. Det bör också övervägas om inte separat förbud mot användningen för behandling av fritidsbåtar kan genomföras snabbt.

7 Närsalter

Målsättningen för arbetet med att minska den negativa miljöpåverkan av tillförsel av närsalter till våra hav kan delas upp i två delar. När det gäller de öppna havsområdena, måste det långsiktiga målet vara att förhindra att en uttalad eutrofierad situation överhuvudtaget uppstår. Ett delmål bör vara att få till stånd sådana utsläppsminskningar att halterna av växtnärsämnen inte längre ökar. Med hänsyn till det relativa bidraget från olika länder till belastningen på de öppna havsområdena, kan konstateras att det i första hand krävs internationellt agerande, och åtgärder i andra länder än Sverige. Ensidiga begränsningsåtgärder mot svenska källor torde ha liten betydelse för miljösituationen i öppna havet.

Så vitt gäller de svenska kusterna bör målet vara att före sekelskiftet minska belastningen av kväve till hälften av nuvarande nivå och att väsentligt minska fosforbelastningen. Detta mål får olika tolkning inom olika kustavsnitt. När det gäller den diffusa belastningen av fosfor från jordbruket, är det f. n. inte möjligt att förutsäga vilken effekt föreslagna åtgärder kommer att få. Vidare måste det faktum att exempelvis våra kommunala reningsverk redan idag är försedda med avancerad fosforrening tillmätas betydelse vid genomförande av målet.

Tabellen nedan visar de totala utsläppen av fosfor och kväve från samtliga länder runt Östersjön, inklusive Öresund och bälthaven. Tabellen som avser både direkta utsläpp och tillförsel via vattendrag, men inte luftdeposition, baseras dels på data redovisade till Helsingforskonventionen, dels på beräkningar gjorda vid Askölaboratoriet. Det bör understrykas att uppgifterna är mycket osäkra, och endast skall uppfattas som angivande av storleksordningar. Siffrorna anger utsläppen i ton/år.

Källa	HELCOM-data		Askö-data	
	Totalfosfor	Totalkväve	Totalfosfor	Totalkväve
Sverige	5 700	94 000	5 200	78 000
Finland	4 400	69 000	3 300	51 000
Sovjet	5 900	130 000	8 500	150 000
Polen	12 300	110 000	43 000	390 000
Östtyskland	400	3 600	1 700	5 400
Västtyskland	2 400	16 000	3 000	22 000
Danmark	7 600	51 000	6 700	49 400
Summa	38 700	473 600	71 400	745 400

För Östersjön som en helhet uppgår det direkta atmosfärsnedfallet till ca 30 % av den totala kvävebelastningen och till ca 8 % för fosfor. För delområden kan atmosfärsnedfallets andel av belastningen vara större. För Bottnhavet uppgår andelen t. ex. till ca 50 % för kväve och ca 35 % för fosfor.

För att inriktningen av åtgärdsbehovet skall kunna bedömas är det viktigt att känna till belastningens fördelning på olika källor och olika områden.

Svenska kustvatten	Totalfosfor ton/år	Totalkväve ton/år
Kommunala reningsverk	850	13 100
Skogsindustriutsläpp	450	1 400
Övriga industriutsläpp	490	1 350
Transport med floder	3 410	116 050
Totalt	5 000	130 000

Bakom vattendragsposterna döljer sig både direkta utsläpp till inlandsvattnen och utlakning från skogs- och jordbruksmark. Det finns för närvarande inget underlag som utvisar hur vattendragsposten fördelar sig på dessa källor för landet i stort. För vissa områden har dock beräkningar och uppskattningar av fördelningen gjorts. Flertalet av dessa beräkningar är gjorda för jordbruksområden och de ger därför ingen god bild av förhållan-

dena i andra typer av områden. I de jordbruksområden som studerats svarar jordbruket för ca 3/4 av kvävebelastningen. Jordbruket är i dessa områden ofta också den dominerande fosforkällan. När det gäller fosfor spelar de enskilda bostadsavloppen en förhållandevis stor roll vilket sammanhänger med att dessa ofta endast genomgår slamavskiljning innan de släpps ut till sjöar och vattendrag.

Fosforbelastningen från svenska tätorter till havsområdena har minskat med ca 85 % under de två senaste decennierna som en följd av de reningsåtgärder som vidtagits i de kommunala reningsverken.

Såväl i ett nationellt som i ett internationellt perspektiv måste konstateras att jordbruket står för den dominerande tillförseln av kväve, och för en avsevärd del av tillförseln av fosfor, till vår havsmiljö. Jordbruket har, med hänsyn till havsmiljön, under lång tid utvecklats i fel riktning och åtgärder för att minska näringsläckaget är nödvändiga.

Åtgärder som bör genomföras relativt snabbt och utan större utredningar är i huvudsak följande:

- gödselhantering på gårdar med fler djur än tio djurenheter (enligt miljöskyddsförordningens definition) skall ordnas så att tillgänglig spridningsareal motsvarar högst 1 djurenhet/ha när det gäller svin och höns och 1,5 djurenheter/ha när det gäller nötkreatur
- lagringsutrymmen för stallgödsel på gårdar med fler än 10 djurenheter skall klara minst 8 månaders gödselproduktion när det gäller grovfoderbaserad nötkreaturshållning och minst 10 månaders gödselproduktion när det gäller övrig djurhållning
- spridning av stallgödsel, rötslam etc. förbjuds, om inte nedbrukning kan ske samma dag, i hela landet mellan den 1 december och den 28 februari
- stallgödselspridning under tiden den 1 augusti till den 30 november får i södra Sverige endast ske i växande gröda (vall etc.) eller före sådd av höstgröda
- typgodkännande krävs av spridarutrustning för stallgödsel och handelsgödsel
- stimulera insädd av fånggröda i första hand i K, L, M och N län
- träda bör från år 1990 förbjudas om den inte är beväxt med någon täckgröda under stor del av trädesperioden
- utökad gödslings- och växtodlingsplanering
- övergång till fosforfattiga diskmedel i mjölkkrum.

Åtgärderna bör vara genomförda inom 10 år.

En översiktlig beräkning visar att de föreslagna åtgärderna fram till år 2000 förväntas minska kväveutlakningen med ca 20 % i södra Sverige. För att uppnå det för kväve ovan angivna målet, krävs således ytterligare åtgärder. Även fosforläckaget minskar om de föreslagna åtgärderna genomförs, men denna minskning kan f. n. inte kvantifieras.

På längre sikt blir genomgripande förändringar nödvändiga för att minska närsaltläckaget. Bl. a. kan odling av energigräs, energiskog och lövskog och andra grödor, som håller marken bevuxen behöva ökas väsentligt. Ökade kunskaper bör kunna erhållas genom "intensitetsgruppens" arbete om dessa och andra för ett minskat läckage önskvärda förändringar inom jordbruket.

Sverige har under mer än två decennier investerat drygt 10 miljarder kronor, räknat i dagens penningvärde, i utbyggnad av de **kommunala reningsverken**. Praktiskt taget alla tätortsinneånare i Sverige är anslutna till reningsverk med kemisk fällning. Driftkostnaden för de svenska kommunala reningsverken är 1–2 miljarder kronor per år.

Fosforreduktionen är normalt 90–95 % i reningsverk med kemisk fällning. Genom filtrering skulle mer än hälften av den återstående fosfor kunna tas bort. Motsvarande minskning kan ske i de flesta reningsverk genom optimering av driften och ökad dosering av fällningskemikalier. Kostnaderna för efterfiltrering blir 300–600 kr./kg fosfor som tas bort och för fällningsoptimeringen 100–300 kr./kg fosfor. Beräkningarna gäller reningsverk större än ca 20 000 pc.

Genom den biologiska nedbrytningsprocessen i kommunala reningsverk minskas kväveutsläppen till recipienten med mellan 10 och 50 %, beroende på omständigheterna. Om substrat (organiskt kol) finns närvarande i överskott kan minskningen bli så stor som 50 %, under andra förhållanden, och där exempelvis en återföring av kväve sker från en rötslamsanläggning, kan utsläpps begränsningen kanske bara vara 10 %. Ett normalt värde för denna s. k. assimilativa kväveeliminering är 20 %.

Genom att bygga ut ett reningsverk för biologisk kvävereduktion kan kväveutsläppen minskas väsentligt.

Det torde f. n. vara möjligt att komplettera ett normalt svenskt kommunalt reningsverk med t. ex. förfällning, förbättrad processtyrning och andra åtgärder så att verket kan klara 40–60 % reduktion av kväve, räknat som årsmedelvärde, och relaterat till det ingående avloppsvattnets kvävemängd. Detta motsvarar det s. k. lägre alternativet, som av naturvårdsverket och Vatten- och avloppsverksförningen (VAV) kostnadsberäknats till ca 1,8 miljarder kronor om det skulle genomföras i hela landet. Vid beräkningarna har dock inte tagits full hänsyn till att en hel del av den utrustning och de bassänger m. m. som krävs redan idag finns. Överslagsmässigt kan man beräkna att den verkliga kostnaden snarare torde bli 1,0–1,5 miljarder kronor.

I ett längre gående alternativ, har räknats med en kvävereduktion av ca 75 %. Detta är idag normalt inte möjligt att åstadkomma, utan att man gör en stor utbyggnad av befintliga bassängvolymen och tillsätter ytterligare substrat i form av organiskt kol. En teknisk utveckling pågår emellertid som snabbt kan ändra bilden. Kostnaden för detta högre alternativ har för hela landet (för reningsverk med över 10 000 inneånare, och belägna utefter kusten eller efter vattendrag upp till 2 mil inåt landet) beräknats till 5 miljarder kronor.

Efter den svenska kusten finns vissa områden som är hårt belastade av närsalttillförsel, och där eutrofieringssituationen lokalt eller regionalt måste bedömas som mycket allvarlig. Regeringen har nyligen fattat beslut om ett åtgärdsprogram för Laholmsbukten. Samma principiella ambitionsnivå som där preciseras bör gälla även för Öresundsområdet, Skälderviken och de kraftigast påverkade delarna av Hanöbukten. Detta motsvarar det ovan beskrivna längre gående alternativet. I en första etapp, fram till utgången av 1992, bör i vart fall en 50-procentig reduktion ha uppnåtts för renings-

verken inom detta område. Före 1995 års utgång bör sedan den högre ambitionsnivån, normalt 75 till 80% kvävereduktion, vara uppnådd. I detalj specificerade reduktionsnivåer, tidplaner och tekniska lösningar måste avgöras från fall till fall efter prövning enligt miljöskyddslagens regler och med hänsynstagande till såväl lokala miljöförhållanden som tekniska och ekonomiska förutsättningar.

Inom övriga kustområden efter hela Västkusten och upp till och med Stockholms skärgård, är situationen mindre allvarlig, men närsaltpåverkan bedöms ändå inom många områden som så kraftig att vissa begränsningsåtgärder måste krävas. Här bör reningsverk, som är större än 10 000 person-ekvivalenter och belägna efter kusten eller mindre än två mil in i landet kompletteras med biologisk kvävereduktion. Som ett krav bör härvid gälla att ca 50% reduktion, räknat som ett genomsnitt över året, skall uppnås. För reningsverk som ligger längre in i landet bör åtgärder på samma nivå krävas om uttransporten via vattendrag från ett enskilt reningsverk överstiger 20 ton kväve/år. Detta motsvarar direktutsläpp från ett reningsverk med 10–15 000 personer anslutna. Lokala förhållanden kan självfallet motivera en höjning eller sänkning av kravnivån i det enskilda fallet. Åtgärderna bör vara genomförda före 1995 års utgång.

För Upplands- och Norrlandskusterna bör gälla att åtgärder, utöver dagens kravnivå, för att minska kväveutsläppen bör genomföras i den utsträckning eutrofieringssituationen i de öppna havsområdena motiverar detta eller om särskilda lokala problem finns. Härvid är en anpassning till internationella överenskommelser av avgörande betydelse.

Såvitt gäller fosfor, bedöms inte några omfattande ytterligare åtgärder, av typ införande av ett filtersteg, som erforderliga i detta skede. Självfallet kan i enskilda fall, i det reguljära miljöskyddsarbetet, trots detta krav komma att ställas på åtgärder för att ytterligare minska fosforutsläpp.

De **kommunala reningsverken** är dåligt uppbyggda i vissa av de länder som gränsar till våra havsområden. Sverige måste kräva att dessa länder i första hand bygger ut ledningssystem och biologiska reningsverk i en omfattning så att all tätortsbefolkning kan anslutas. Krav bör ställas på att reningsverken dimensioneras så att goda möjligheter ges för en reduktion både av kväve och fosfor. För kvävet del bör kravet vara ca 50% reduktion, motsvarande en utgående halt av ungefär 12 mg per liter, och för fosfor 1,5 mg/l, motsvarande ca 80% reduktion. En överenskommelse om åtgärder för att minska fosforutsläppen i enlighet härmed finns redan inom Helsingforskonventionen. Framgent kan det visa sig nödvändigt att skärpa kraven, både beträffande fosfor och kväve.

Havsbruket är en näringsgren som på senare år expanderat kraftigt. Om full kapacitet, enligt givna tillstånd skulle utnyttjas, skulle detta innebära att 6% av Sveriges totala fosforbelastning kom från havsbruket. I synnerhet vid kassodling finns knappast några tekniska möjligheter att begränsa utsläppen av närsalter, till rimliga kostnader, under förutsättning att man gjort vad man kunnat för ett effektivt foderutnyttjande. Även om havsbruket i Sverige f. n. endast står för en liten del av den totala närsalttillförseln från samtliga länder runt våra hav, finns anledning att noga följa miljösituationen. Användningen av biocider ger också anledning till oro. Anläggning-

ar för kassodling kan dessutom utgöra en källa för spridning av parasiter och andra fisksjukdomar.

I de fall fiskodlingsanläggningar fått en från miljösynpunkt ogynnsam lokalisering (t. ex. i instängda skärgårdsområden eller i hårt föroreningsbelastade kustområden) kan de lokala eller regionala miljöolägenheterna vara så allvarliga att betydande förorenings- eller produktionsbegränsande åtgärder erfordras. Den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen kan vara ett verksamt sätt att styra lokalisering och utbyggnad av havsbruket.

Närsaltutsläpp från den svenska industrin sker främst från de stora organiskkemiska industrierna i södra Sverige. I synnerhet fosforutsläppet är betydande. Även betningsanläggningar vid järn- och stålverken, gruvavloppsvatten, genom innehåll av sprängämnesrester, och skogsindustrin bidrar till närsaltbelastningen av vissa kustområden.

Närsaltutsläppen från dessa källor måste minskas. Det är exempelvis idag möjligt att med ekonomiskt gott resultat regenerera och återanvända betsyran från järn- och stålverken. Utsläppen från skogsindustrin kan minskas radikalt i samband med det åtgärdsprogram som föreslås för persistenta organiska ämnen.

Ekonomiska konsekvenser

Jordbrukets växtnärläckage. Om investeringarna i utrymmen för gödsellagring begränsas till jordbruksregionerna Götalands slättbygder och mellanbygder samt Svealands slättbygder blir investeringarna totalt ca 1,3 miljarder kr. och jordbrukets årskostnad ca 160 milj. kr. Inkluderas övriga Götaland och Svealand blir investeringsbehovet ca 3 miljarder och årskostnaden ca 280 milj. kr. Ett investeringsbidrag på exempelvis 50 % till nötkreatursgårdar skulle medföra en kostnad för samhället på ca 200 miljoner per år om bidrag utgår under 5 år.

Kravet på 10 månaders lagring kan omräknas till en kostnad för minskat kväveläckage på 30–70 kr./kg kväve. Den lägre delen av intervallet gäller svin och fjäderfä som alltså i första hand bör bli föremål för åtgärder.

För djurbesättningar av **genomsnittlig** storlek innebär en utbyggd lagringskapacitet för stallgödsel till 10 månader investeringar på 50–70 000 kr.

Kostnaderna för olika åtgärder att minska kväveutsläpp till vatten kan jämföras med aktuella planer på att minska utsläppen av kväveoxider till luft från större förbränningsanläggningar. Här ligger de **dyraste** åtgärderna på 60 kr./kg omräknat per kg kväve.

Kommunala reningsverk m. m. Genom att införa s. k. fördenitrifikation kan kväveutsläppen från ett kommunalt reningsverk reduceras med 50 % inklusive den reningsgrad om ca 20 % som redan idag uppnås utan särskilda åtgärder. För de reningsverk som redan disponerar tillräckligt bassängutrymme kan kostnaderna begränsas till ca 50 000 kr./kg kväve.

Att bygga nytt bassängutrymme för införande av fördenitrifikation blir dyrt, i synnerhet om det är fråga om placering i berg.

Man kan ytterligare höja reningsgraden för kväve till 75 E 80 % genom s. k. tvåslamsteknik. Kostnaderna per kg kväve ligger då kring 100 kr./kg.

Effekterna av ett oljeutsläpp från en fartygsolycka är relativt välkända och kan i begränsade områden kvarstå i decennier. Bortsett från off-shoreindustrin är den akuta påverkan i närheten av övriga utsläpp begränsad. Det finns internationellt ett erkänt behov av forskning om de eventuella kroniska effekterna av den kontinuerligt pågående tillförseln av kolväten av petroleumursprung. Det finns farhågor att oljan i sig själv eller synergistiskt kan påverka livet i havet vid de låga halter som finns i ytfilmen, i vattenmassan och i sedimenten.

Lagliga utsläpp från fartyg är väl reglerade i olika konventioner och är relativt små. För dessa och de illegala utsläppen finns det därför i första hand behov av kontroll och övervakning. För detta finns en väl fungerande organisation i Sverige. Risken för och effekterna av olyckor kan minskas genom internationellt och nationellt arbete. Detta pågår och bör fortsätta.

Off-shoreindustrin har stora och ökande utsläpp. Arbete pågår inom Pariskonventionen och är på gång inom Helsingforskonventionen. Det är en viktig uppgift både med tanke på de kontinuerliga utsläppen och risken för mycket stora olycksutsläpp.

Utsläppen av olja från kommunala reningsverk minskar om biologisk och kemisk rening införs. Om sådan rening kan införas beror i första hand på andra utsläpp än olja.

9 Forskningsfrågor

Beslut i miljöskyddsfrågor måste alltid fattas på befintligt underlag. Det är sällan möjligt att skjuta upp ett beslut i avvaktan på att ytterligare kunskap skall komma fram. Miljöskyddsforskningen måste därför ge underlag för

- dagens beslut
- morgondagens åtgärdsstrategier och
- det internationella agerandet.

När det gäller de storskaliga och långsiktiga miljöhoten måste man räkna med att de avgörande åtgärderna med avseende på de öppna havsområdena måste genomföras i andra länder. En kompetent vetenskaplig argumentering i olika internationella fora är nödvändig för att övertyga våra grannländer om behovet av snabba och effektiva åtgärder. Detta kräver att vi, parallellt med en effektivare miljöövervakning, bygger upp en tillräcklig forskningsbredd inom landet för att ha kunskap och kapacitet tillgänglig när den behövs. Det kräver också att det, vid de institutioner där forskning bedrivs, finns en beredskap att ställa upp även i det internationella arbetet, dvs. en tillräcklig långsiktighet i forskningsarbetet.

- De forskningsinsatser som krävs är av många olika slag
- i flera fall krävs nya tekniska lösningar, som behöver ges ett forskningsstöd innan de är färdiga att införas i teknisk skala
 - effektforskning, främst om risker för långsiktiga effekter av stabila organiska föreningar, samt forskning om spridning, nedbrytbarhet, etc. krävs för att styra framtida åtgärdskrav
 - bättre övervakningsmetoder för att följa hur fattade beslut efterlevs. Av

- särskilt intresse härvidlag är metodik och teknik för att följa effekter i de öppna havsområdena av utsläppsbegränsande åtgärder i andra länder
- mot bakgrund av den ökande betydelsen av långväga atmosfärstransport och spridning av persistenta föroreningar, måste spridnings- och modelleringsarbetet inriktas mot att ta fram bättre beslutsunderlag
 - forskning både kring strukturella samhälls- och miljöfrågor inom jordbruket och kring frågor som effektivare utnyttjande av tillförda växtnäringssämnen, markens kväveomsättning, användning av fånggrödor, etc.

Mot bakgrund av ovan redovisade behov, kan vidare konstateras att en uppbyggnad av den permanenta basorganisationen för marin forskning krävs. Utan detta saknas den kontinuitet som är nödvändig för att ökade rådsinsatser skall bli optimalt nyttiga. För att undvika en ofördelaktig splittring av resurserna torde det härvid vara naturligt att i första hand koncentrera satsningarna till de tre föreslagna baslaboratorierna vid universiteten i Göteborg, Stockholm och Umeå (Kristineberg, Askö och Norrbyn). Detta bör givetvis inte utesluta satsningar på andra platser, där t. ex. särskild kompetens redan byggs upp.

Totalt sett torde minst ett tiotal fasta forskartjänster krävas, utöver upprustning av befintliga laboratorier, men inräknat en förstärkning av driftsanslagen, blir kostnaden inemot 10 milj. kr. per år. Denna summa innefattar även kostnader för ett utökat och intensifierat samarbete mellan baslaboratorierna.

En fråga som måste lösas i ett längre perspektiv, är hur det nuvarande beståndet av undersökningsfartyg skall hanteras. En av regeringen tillsatt grupp, som arbetar med samordning av de statliga undersökningsfartygen, har vid inventeringen av det nuvarande fartygsbeståndet konstaterat, att de nuvarande fartygen börjar närma sig den ålder då det ej längre är lönsamt med fortsatta reparationer. Redan inom den närmaste femårsperioden borde det äldsta fartyget ersättas. Omkring år 2005 dvs. inom mindre än 20 år skulle praktiskt hela fartygsbeståndet behöva vara utbytt.

10 Uppföljning av tillstånd och påverkan i havsmiljö

Miljö tillstånd och föroreningspåverkan i kust- och havsområden övervakas genom insatser från staten, kommunerna och industrin. Kommunerna och industrin svarar för den lokala kontrollen av den direkta miljöpåverkan, som härrör från reningsverk och industrianläggningar. Detta görs i enlighet med miljöskyddslagens bestämmelser. Naturvårdsverkets allmänna råd för vattenrecipientkontroll utgör stöd vid utformningen av programmen och i samband med länsstyrelsernas beslut om desamma. Staten svarar genom programmet för övervakning av miljö kvalitet, PMK, för övervakningen av de öppna havsområdena och kustavsnitt som är opåverkade av direkta utsläpp. Insatserna genom PMK är en förutsättning för svensk medverkan i de internationella havskonventionerna när det gäller överenskommelser om havsövervakning.

Recipientkontrollen avser i huvudsak effekter av de inom ett visst havs-

område direkt utsläppta föroreningarna. Det betyder då inte att alla miljöskadliga föroreningar och deras påverkan kan kontrolleras på kommunernas och företagens bekostnad, även om ett visst basprogram är gemensamt för all recipientkontroll. Påverkan kan nämligen vara betydande genom t. ex. långväga föroreningstransport via havsströmmar, avrinning från land eller atmosfäriskt nedfall. Det föreligger ofta svårigheter att finansiera kontrollinsatser som avser problemställningar av den relaterade arten varför särskilda insatser krävs, inte minst mot bakgrund av att flera av de internationella konventionerna begär in särskilda uppgifter. Information från svensk sida har vid ett flertal tillfällen uppvisat betydande brister. Det gäller främst Oslo- och Pariskonventionerna, men också Öresundskommisionen.

Mot bakgrund av den redovisade situationen föreslås särskilda insatser för att vidareutveckla övervakningen och kontrollen av havsmiljön ifråga om:

- regionala övervakningsprogram
- intensivövervakning inom särskilda kustavsnitt
- miljöutgiftsprogram, samt ifråga om
- utvärdering och mätdatabehandling

Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över statens naturvårdsverks rapport Aktionsplan mot havsföroreningar

1 Avgivna remissvar

Följande har lämnat remissvar.

Statens räddningsverk, socialstyrelsen, transportforskningsberedningen, sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, generaltullsstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, naturhistoriska riksmuseet, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens livsmedelsverk, fiskeristyrelsen, statens jordbruksnämnd, statens råd för byggnadsforskning, statens planverk, Sveriges geologiska undersökning, delegationen för samordning av havsresursverksamheten, styrelsen för teknik utveckling, statskontoret, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån, koncessionsnämnden för miljöskydd, kemikalieinspektionen, Göteborgs universitet, forskningsrådsnämnden, naturvetenskapliga forskningsrådet, statens maskinprovningar, Sveriges lantbruksuniversitet, jordbrukstekniska institutet, skogs- och jordbrukets forskningsråd, Sveriges turistråd, expertgruppen för vissa frågor om lägre intensitet i jordbruket, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens samt Norrbottens län, åtgärdsgrupperna Väst, Syd och Nord, Karlshamns kommun, Linköpings kommun, Stockholms industriverksstyrelse, Greenpeace, Hushållningssällskapens förbund, Ingenjörsvetenskapsakademien, Kungliga Vetenskapsakademien, Kungliga skogs- och lantbruksakademien, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Lantbrukarnas Riksförbund, Miljöförbundet, Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen, Svenska kommunförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska svinavelsföreningen, Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Industriförbund, Bohusläns Skärgårdsråd m. fl.

2 Allmänt

Remissinstanserna delar i allmänhet rapportens grundläggande uppfattning att de havsområden som omger Sverige är utsatta för allvarliga miljöhot och att långtgående föroreningsbegränsande åtgärder måste vidtas både nationellt och internationellt. Vanligtvis instämmer remissinstanserna i att högsta prioritet bör ges åtgärder för att begränsa tillförseln till haven av stabila organiska ämnen och växtnäringssämnen (närsalter).

Flera remissinstanser anser emellertid att aktionsplanens åtgärder borde vara mer omfattande och få snabbare genomslag än enligt förslaget. Andra remissinstanser anser att aktionsplanens tyngdpunkt bör fördelas annorlunda mellan framförallt de stabila organiska ämnena och närsalterna och mellan deras utsläppskällor än enligt förslaget. Några remissinstanser anser att åtgärder mot metallutsläppen borde prioriteras högre. Flera pekar på att ekonomiskt betungande krav kan leda till nedläggningar av bl. a. mindre jordbruksföretag.

Åtskilliga remissinstanser understryker att nuvarande kunskaper är begränsade i viktiga avseenden och att forskningen på olika områden måste förstärkas. Även behovet av ökade övervakningsinsatser framhävs.

Kungl. Vetenskapsakademien menar att hela planen genomförs av överdriven försiktighet på åtgärdssidan. Akademien instämmer helt i behovet av begränsande åtgärder för utsläpp av stabila organiska ämnen och metaller, men efterlyser en striktare programuppläggning med flera klara tidsgränser och förslag till sätt att genomföra åtgärderna.

Rörande närsalterna är akademien förvånad över de stora tidsramarna för åtgärdsförslagen inom jordbruket samt det snabba avfärdandet av skogsbruket som potentiell närsaltkälla. I stället föreslås miljardsatningar på reningsverk. Endast en bråkdel av kvävetillförseln till havet kan enligt akademien regleras denna väg och det är tveksamt om effekterna blir avläsbara annat än i närområdena. Åtgärder mot bilavgaser, jordbruk och skogsbruk måste enligt akademien vara betydligt effektivare.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att ambitionsnivån borde vara högre när det gäller såväl tiden för olika åtgärder som reduceringar av belastningsnivåer.

Miljöförbundet hävdar att åtgärdsförslagen inte kan anses tillräckliga för att ens rädda våra närmaste kustvatten från bestående ekologiska skador.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) anser att aktionsplanens mål att minska havsföroreningarna är angeläget. LRF ifrågasätter dock den prioritering som gjorts mellan olika åtgärdsområden och anser att en alltför ringa vikt lagts vid de utsläpp som sker från industrin, bilismen och kommunerna. Även bl. a. **Sveriges lantbruksuniversitet** framför liknande synpunkter.

De metoder som valts för att reducera jordbrukets växtnäringssläckage är enligt **LRF** utifrån biologiska, produktionstekniska och ekonomiska synpunkter olämpliga för att uppnå målet. LRF avvisar den del av planen som behandlar föreskrifter gentemot jordbruket. LRF har istället tagit fram ett alternativt förslag, som enligt LRF är praktiskt och ekonomiskt genomförbart och därtill mera långtgående vad gäller möjligheterna att såväl snabbare som effektivare nå målet att minska jordbrukets närsaltförluster.

LRF anför vidare att aktionsplanen medför att många jordbruk drastiskt måste ändra sin produktion. Betydande kostnader alternativt inkomstbortfall kommer att drabba enskilda jordbrukare. Eftersom dessa har följt den statliga rådgivningen och gällande bestämmelser förutsätter LRF att full kompensation kommer att utgå samt att eventuella tillsyns- och rådgivningskostnader föranledda av aktionsplanen bestrides med allmänna medel.

Svenska naturskyddsföreningen uttalar att förslaget till aktionsplan inte

motsvarar föreningens förväntningar. Föreningen anser liksom LRF att balansen mellan föreslagna åtgärder inom jordbruket å den ena sidan och industrin å den andra är mycket skev. Jordbruket åläggs mycket hårda restriktioner med korta övergångstider, medan industrin enligt föreningen i stor utsträckning själv tycks ha fått diktera villkoren. Detta är enligt föreningen mycket allvarligt och dessutom en principiellt felaktig utgångspunkt i arbetet med att minska havsföroreningarna. Föreningen framhåller att utsläpp av stabila organiska ämnen och metaller utgör ett minst lika allvarligt miljöhot som utsläpp av närsalter. Effekterna av de förra finns kvar under mycket lång tid – ibland för all framtid – i ekosystemen, även om utsläppen skulle upphöra helt. Kraftfulla åtgärder mot såväl gifterna som närsalterna är enligt föreningen nödvändiga.

Allmänt anser föreningen att beslut om restriktioner eller förbud mot miljöfarliga ämnen inte ska behöva avvakta fullständig bevisföring. Ofta bör det vara tillräckligt med starka indicier om ett ämnes miljöfarlighet.

Lantbruksstyrelsen finner att aktionsplanen har en hög ambitionsnivå, särskilt beträffande närsalterna. Det råder dock enligt styrelsen oklarhet beträffande närsaltsbelastningens omfattning, orsaker och betydelse. Det uppsatta målet bör därför kunna revideras efterhand som kunskapen på området ökar. Lantbruksstyrelsen anser vidare att aktionsplanen ställer större krav på jordbruket än på övriga berörda sektorer samtidigt som effekterna av de föreslagna åtgärderna inom jordbruket ibland är osäkra.

Jämför man kraven på skogsindustrin med kraven på jordbruket anser lantbruksstyrelsen att kraven på jordbruket är betydligt mer omfattande och effekten på miljön betydligt mer osäker.

Vidare anser styrelsen att det förefaller orimligt att kommunernas reningsverk även fortsättningsvis skall tillåtas släppa ut upp till 20 ton kväve/år medan omfattande krav ställs även på små lantbruksföretag.

Fiskeristyrelsen anför att det i det kommande arbetet mer än vad som är fallet i aktionsplanen borde knytas an till föroreningarnas direkta inverkan på fisk. Ur fiskeriintressets synpunkt utgör de stabila organiska ämnena och giftiga metallerna det allvarliga hotet särskilt i ett längre tidsperspektiv. Om inte åtgärder kan vända trenden hotas enligt fiskeristyrelsen fisk som ett nyttigt livsmedel och därmed hela näringen.

Fiskeristyrelsen uttalar vidare bl. a. att arbetet inom konventionen och internationella kommittéer är av största vikt. Enligt styrelsen synes dock detta arbete i för liten utsträckning knytas an till fisket, den enade näringen för vilken havsmiljö kvaliteten har direkt betydelse.

Svenska Kommunförbundet instämmer i att de havsområden som omger Sverige är utsatta för allvarliga miljöhot och att långtgående föroreningsbegränsande åtgärder måste vidtas såväl på nationell som internationell nivå.

Enligt Kommunförbundet presenterar aktionsplanen konkreta och långtgående åtgärder mot utsläpp av närsalter och naturligt förekommande organiska ämnen från jordbruk och kommunala avloppsreningsverk. Där emot är åtgärderna mot spridning av kemiska ämnen, klorerade organiska föreningar och stabila svårnedbrytbara substanser från industrin enligt förbundet både alltför långsiktiga och opreciserade. Förbundet anser att

förslaget till aktionsplan mot havsföroreningar måste konkretiseras beträffande åtgärder och tidsplaner inom process-, kemi- och verkstadsindustrin som tillför omfattande utsläpp av syntetiska kemikalier. Det är viktigt att utsläpp av syntetiska kemikalier som är svårnedbrytbara i det ekologiska systemet elimineras eller isoleras så långt det är möjligt. Det kan enligt Kommunförbundet anses anmärkningsvärt att skogsindustrin, som tillför havsmiljön stora kvantiteter klorerat organiskt material, får 15 år på sig för att vidta åtgärder. Kommunförbundet anser att åtgärder inom denna sektor skall genomföras betydligt tidigare.

Kommunförbundet ställer sig positiv till de förslag aktionsplanen presenterar beträffande åtgärder inom jordbruket. Kommunförbundet är däremot negativt till tidplanen för den högre ambitionsnivån avseende kvävereduktion i kommunala avloppsreningsverk. Kommunförbundet anser att pågående projekt i Laholmsbukten bör utvärderas inom några år varefter beslut bör fattas om åtgärder för kvävereduktion i resten av landets reningsverk.

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) anser att målsättningen i aktionsplanen mot havsföroreningar är riktig sedd i ett längre perspektiv. Ökad vikt bör dock enligt IVA läggas på avvägning av takten för genomförande av åtgärderna så att en ökad harmonisering med omvärlden erhålls. Tillräckliga tidshorisonter måste tillåtas och ökade resurser för att nå uppställda målsättningar ställas till förfogande så att felinvesteringar undviks. Vad gäller skogsindustrins utsläpp hävdar IVA att tidsschemat för föreslagen minskning är alltför snävt tilltaget.

Naturhistoriska riksmuseet anför att man kan anta att vissa av förslagen fått ett annat utseende om arbetsgruppen beretts något mera tid. Museet anför vidare att initiativet och genomförandet av aktionsplanen måste anses ytterst lovvärt.

Naturhistoriska riksmuseet anser vidare att omfattningen av vår nuvarande kunskapsbrist inte är tillräckligt betonad. Exempelvis har näringsbegränsande åtgärder en mycket bestämd målformulering ställd mot bakgrund av en förhållandevis god kunskap.

Vad gäller gruppen stabila organiska ämnen är däremot enligt museet målformuleringen avsevärt mera konturlös. Det beror på att man ej vet tillräckligt om problemet. Den kanske viktigaste åtgärden blir enligt museet att skaffa mer kunskap.

Åtskilliga remissinstanser har emellertid inga allvarigare invändningar mot åtgärdsförslagen eller mot tidsfristen. Exempelvis **Sveriges Industrieförbund** bedömer förslaget till aktionsplan i huvudsak vara väl utformat när det gäller inriktningen, målen för miljöpolitiken i syfte att skydda havsområden mot oönskade störningar. Prioriteringar när det gäller att avväga insatser mot olika föroreningstyper och störningar mot varandra synes enligt Industrieförbundet vara väl underbyggda. **Delegationen för samordningen av havsresursverksamheten m. fl.** tillstyrker i allt väsentligt förslagen i aktionsplanen.

Statens livsmedelsverk ansluter sig till den bedömning som gjorts i aktionsplanen att snabba och effektiva åtgärder måste vidtas för att minska tillförseln av kemiska föroreningar till havsområden och kan i allt väsent-

ligt tillstyrka de åtgärder som föreslås i aktionsplanen. Verket vill understryka att föroreningsbegränsande åtgärder skall riktas mot såväl stabila organiska ämnen och metaller som mot närsalter och olja. Åtgärdsbehovet bör dock bedömas inte enbart utifrån det hot dessa ämnen utgör för organismer i marin miljö utan även med tanke på hälsoeffekter för konsumenterna efter intag av kontaminerad föda av marint ursprung.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser att åtgärderna för att reducera tillförseln av tungmetaller till havet bör ges samma höga prioritet som åtgärderna för att minska emissionen av stabila organiska ämnen och närsalter.

Bl. a. **länsstyrelsen i Västerbottens län** anser att planen är alltför diffus när det gäller föreslagna åtgärder. Förutom i de delar som rör jordbrukets områden framgår enligt länsstyrelsen inte med önskad precision vem som skall göra vad och framför allt inte hur åtgärderna skall finansieras. Avsaknaden av tidplan för de föreslagna åtgärderna är också en stor brist.

3 Internationellt arbete

Remissinstanserna stöder allmänt aktionsplanen vad gäller det internationella arbetets betydelse. Sålunda uttalar exempelvis **Svenska Naturskyddsföreningen (SNF)** att för att nå en ekologiskt acceptabel situation i såväl Östersjön som Västerhavet är internationellt samarbete nödvändigt, vilket också betonas i rapporten. De akuta problemen med såväl stabila organiska ämnen som närsalter kräver enligt SNF kraftfulla omedelbara åtgärder i såväl Sverige som grannländerna. SNF anser att Sverige måste vara pådrivande genom att i olika sammanhang peka på problemen och visa på lösningarna. Som ytterligare ett exempel på remissinstansernas inställning kan nämnas länsstyrelsen i Örebro län som i en sammanfattande bedömning uttalar att det är mycket viktigt att Sverige ökar insatserna med att ta fram vetenskapliga och tekniska beslutsunderlag och agerar kraftfullt politiskt på hög nivå för att åstadkomma internationella överenskommelser om minskade utsläpp.

4 Stabila organiska ämnen

Enligt **statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)** framstår bland de stabila organiska ämnen framför allt klorerade kolväten som ett av de allvarligaste hoten mot havsmiljön och stora ansträngningar att minska utsläppen av dessa synes angelägna. Hotbilden kring dessa utsläpp motsvaras enligt SMHI inte av precisering i åtgärdsförslag. SMHI anser det inte tillräckligt med den allmänna målsättningen enligt aktionsplanen att utsläpp av stabila organiska ämnen elimineras inom femton år. SMHI förordar ett preciserat åtgärdsprogram som regelbundet omprövas med stöd av en förstärkt övervakning av effekterna i miljön samt analys och prognos av kommande förändringar med hjälp av de beräkningsmodeller som föreslås i planen.

Lantbruksuniversitetet (SLU) anser att tillräcklig vikt har i aktionsplanen inte getts åt riskerna med stabila organiska ämnen. Således bör jordbruket

snarast finna ersättare eller alternativa odlingsmetoder i stället för de klorerade bekämpningsmedel som ännu används. De tidsperspektiv som förekommer i aktionsplanen är för långa. Skogsindustrin bör enligt SLU på kortare tid än 15 år kunna gå över till en ny blekningsteknik.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser det som angeläget att alla utsläpp av syntetiska kemikalier, det vill säga föreningar som tidigare inte funnits i naturen och följaktligen inte har någon naturlig roll i något ekologiskt kretslopp, snarast begränsas så långt som möjligt.

En förteckning över de ämnen som är mest angelägna att begränsa i ett första skede bör enligt länsstyrelsen snarast upprättas. Användningen av dessa ämnen i olika industribranscher bör därefter gås igenom av naturvårdsverket och kemikalieinspektionen. Härvid bör speciellt möjligheten till utbyte mot miljövänligare alternativ studeras. De olika ämnena bör klassificeras efter miljöfarlighet. Förbud mot användningen av de mest miljöfarliga ämnena bör enligt länsstyrelsen övervägas.

Länsstyrelsen i Blekinge län förordar att kraftfullare och snabbare åtgärder vidtages mot utsläpp av stabila organiska miljögifter.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att en tid av 15 år till dess de skadliga utsläppen av stabila organiska ämnen har åtgärdats är för lång. Dessutom anser länsstyrelsen att man i åtgärdsplanen borde ha övervägt möjligheterna att i ökad utsträckning övergå från blekta till oblekta produkter. Eftersom en stor del av de blekta produkterna exporteras är det enligt länsstyrelsen nödvändigt att även verka internationellt för att minska efterfrågan på dessa produkter.

Greenpeace vänder sig mot att eliminering av stabila organiska ämnen måste ses på relativt lång sikt. Utsläppen av syntetiska kemikalier bör enligt Greenpeace elimineras så snabbt det överhuvudtaget är möjligt. Greenpeace anser att skogsindustrin inom två år bör ha infört idag tillgänglig teknik för att minska utsläppen. Vidare förordar Greenpeace att industrin ges klara direktiv om att utsläppen av klorerade föreningar måste upphöra inom fem år. Enligt Greenpeace bör industrier med direktutsläpp få ett år på sig att lägga fram planer på hur de snarast tekniskt möjligt kan eliminera utsläppen av syntetiska kemikalier m. m.

Vidare föreslår Greenpeace bl. a. att en specialistgrupp går igenom kemikalieprodukter som används inom industri och hushåll. Miljöfarliga produkter som kan ersättas av likvärdiga men mindre miljöfarliga byts ut mot de senare. Produkter som har stor spridning och är svårnedbrytbara prioriteras. Gruppen bör enligt Greenpeace lägga fram ett konkret beslutsunderlag inom ett år.

Miljöförbundet förordar att klorblekningen av pappersmassa stoppas senast år 1995. Miljöförbundet förordar att en avgift på minst 20 kr. per kilo utsläppt TOCl införs omedelbart. Vidare uttalar miljöförbundet bl. a. att kemikalieanvändningen i samhället måste saneras.

Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) framhåller att massaindustrins stora utsläpp av klorerade organiska substanser utgör ett mycket allvarligt hot mot havsmiljön. Aktionsplanens krav på att åtgärder för att minska utsläppen av klorerad organisk substans till 1,5 kg per ton massa skall påbörjas inom fem år bör enligt SNF minskas till två år. Målet måste enligt

SNF vara att åstadkomma helt slutna blekeriprocesser eller övergå till andra blekningsmetoder med mindre negativa miljökonsekvenser. Även SNF förordar att användningen av oblekt papper stimuleras.

Vad gäller kemiindustrins utsläpp av stabila organiska ämnen bör det enligt SNF redan nu vara möjligt att initiera vissa åtgärder och låta inventeringen pågå parallellt.

Även bl. a. **Sveriges Fiskares Riksförbund** anser att det är nödvändigt att minskningen av klorutsläppen från skogsindustrin går snabbare än enligt aktionsplanen. Målet 0,5 kg TOC1/ton producerad massa bör nås inom fem år.

Länsstyrelsen i Östergötlands län bedömer däremot förslaget som godtagbart i ett inledande skede.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län ansluter sig i huvudsak till de åtgärdsförslag som framförs i planen vad gäller de stabila organiska ämnena. Därutöver anser länsstyrelsen det nödvändigt att förstärka de miljövårdande myndigheternas tillsynsresurser samt att komplettera dessa med ett oberoende ekonomiskt styrmedel i form av avgift på användningen av miljöfarliga ämnen. Cellulosaindustrierna utgör den största enskilda utsläppskällan för stabila organiska ämnen. En tvingande målsättning för en begränsning av dessa utsläpp måste enligt länsstyrelsen fastställas. Vid utarbetandet av miljöfarlighetskriterier för kemiska ämnen bör de klorerade organiska ämnena ges högsta prioritet.

Koncessionsnämnden för miljöskydd yttrar bl. a. följande

Beträffande utsläppen av klorerade organiska ämnen från tillverkning av blekt sulfatmassa anges under rubriken "Tekniska och produktkontrollerande åtgärder" att det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt att minska dessa utsläpp "till en nivå av 1,5 kg klorerad organisk substans (per ton producerad massa, och mätt som klor, TOC1) genom en kombination av syrgasblekning och ökad användning av klordioxid vid blekningen. I anslutning härtil bör nämnas att koncessionsnämnden i flera beslut under de senaste åren övervägt frågan om utsläpp av TOC1 från skogsindustriella anläggningar (Mönsterås, Mörrum, Värö, Östrand, Norrsundet, Korsnäsverken och Skutskärsverken). Samtliga beslut har överklagats av naturvårdsverket och/eller industriförretagen m. fl. Av besluten framgår vilka svårigheter som i dagsläget är förenade med att begränsa nämnda utsläpp, vilka olikheter i processer, reningsutrustningar och slag av behandlat virke som föreligger mellan olika anläggningar m. m. Med hänsyn härtil vill koncessionsnämnden för sin del framhålla att det kan ta längre tid att generellt uppnå begränsningen 1,5 kg TOC1 per ton massa än vad som syns framgå av aktionsplanen, särskilt som nämnda värde är angivet som ett "absolutvärde" och ej såsom ett medelvärde.

Svenska Cellulosa och Pappersbruksföreningen (SCPF) uttalar att skogsindustrins mål är att minska blekeriutsläppen till ekologiskt godtagbara nivåer samt att skogsindustrin redan har halverat utsläppen av klorerat organiskt material från blekerierna. SCPF framhåller vidare att ytterligare åtgärder, som erfordras för att minska blekeriutsläppen, måste vara väl underbyggda vad gäller miljöeffekt, produktkvalitet och kostnader.

SCPF anför att det idag inte finns något vetenskapligt stöd för att det

existerar en storskalig ekologisk effekt av utsläpp av blekeriavloppsmaterial. Analyser har gjorts av sediment-, organism- och vattenprover tagna i recipienter såväl med som utan tillförsel av blekeriavlopp. I båda typerna av recipienter har organiskt bunden klor påvisats. Mängderna är av samma storleksordning.

I dagsläget är enligt SCPF inte källorna kända till det klorerade organiska material som påvisats i vattendrag utan utsläpp från blekerier. Det finns en allmän bakgrunds nivå av organiskt bunden klor, vars ursprung till stor del är okänd. En viktig uppgift är enligt SCPF att identifiera dessa källor.

Skogsindustrin beräknar enligt SCPF att investeringar på ca 2 miljarder kr. i 1987 års kostnadsläge kommer att krävas för att till mitten på 1990-talet reducera utsläppsnivån av TOC1 till ca 2 kg per ton massa. Vad gäller målsättningen till mitten av 1990-talet enligt SCPF är underlaget till aktionsplanen bristfälligt och kostnaderna alltför lågt angivna till en miljard kronor.

Sveriges Industriförbund uttalar att enligt skogsindustrins expertis är nivån ca 2 kg TOC1 per ton massa möjlig att nå vid mitten av 1990-talet som genomsnitt för hela branschen. Industriförbundet anför vidare att som framgår av de överklagade ärenden, som regeringen för närvarande har för beslut, är det förenat med betydande tekniska och ekonomiska svårigheter att klara lägre värden.

Vad gäller förslagen att inventera utsläppen från kemiindustrin vill Industriförbundet erinra om att de är tämligen detaljerat redovisade i resp. industrirelägnings tillstånd enligt miljöskyddslagen. Mot den bakgrunden synes en inventering inte vara särskilt meningsfull.

Ingenjörsvetenskapsakademien hävdar att de ekologiska effekterna av klororganiska utsläpp från skogsindustrin ej är fullständigt säkerställda vad avser fjärrecipienterna. På sikt är det dock enligt akademien rätt att ställa hårdare krav för minskning av utsläpp av förekommande stabila klororganiska föreningar. Den föreslagna nivån för utsläpp av organisk klorerad substans (1,5 kg TOC1 per ton producerad blekt sulfatmassa) synes dock vara så lågt satt att den i dagens läge inte kan uppnås med tillgänglig teknik. Tidsschemat för att åstadkomma föreslagen utsläppsminskning är därför enligt akademien alltför snävt tilltaget.

Landsorganisationen i Sverige uttalar att möjligheten att via ekonomiska styrmedel påskynda utvecklingen bör övervägas, i synnerhet inom områden där konstaterade eller sannolika miljöhot är stora och de tekniska möjligheterna till process- och reningsåtgärder allmänt föreligger.

5 Närsalter

Naturvetenskapliga forskningsrådet och Askölaboratoriet anser att aktionsplanens målsättning för utsjön, att förhindra ytterligare ökning av koncentrationerna av växtnäringsämnen, knappast är tillfyllest för Kattgatt och egentliga Östersjön. Målet att före sekelskiftet minska utsläppen av kväve till den svenska kustzonen med hälften kan inte uppfyllas utan åtgärder utöver dem som redovisas i aktionsplanen. Rådet och Askölabo-

ratoriet anför vidare att trots att jordbruket identifieras som huvudkällan till kvävebelastningen föreslås endast åtgärder som är helt otillräckliga i förhållande till målet. Mer radikala ingrepp kommer enligt dessa remissinstansers yttranden att bli nödvändiga exempelvis en kraftigt höjd miljöavgift på handelsgödsel.

Miljöförbundet föreslår bl. a. att spridning av rötslam och stallgödsel på frusen mark förbjuds, att övergödningen från jordbruket stoppas, att alternativ odling införs och att djurfabrikerna stängs.

En arbetsgrupp tillsatt av **rektorsämbetet vid Uppsala universitet** uttalar i ett yttrande att tidsaspekten och kunskapen om sedimentens förmåga att anrika speciellt fosfor, som sedan återcirkulerar och stimulerar de akvatiska ekosystemens metabolism, motiverar en betydligt mera skärpt målsättning än den som aktionsplanen föreslår. Delmålet "att få till stånd sådana utsläppsminskningar att halterna av växtnäringssämnen inte längre ökar" borde enligt gruppen istället vara att med alla till buds stående medel snabbt få ned utsläppen så att halterna börjar minska.

Arbetsgruppen uttalar även bl. a. att man i första hand bör försöka minska cutrofieringen med minskad fosforbelastning. Med tanke på fosforans rikning i sedimenten och möjlighet till återcirkulation måste fosforbelastningen minskas snabbt. Aktionsplanens något ljumma inställning till behovet av fortsatt och långtgående minskning av fosforutflödena till sjöar och hav utgör enligt arbetsgruppen en allvarlig brist i förslaget.

Miljövårdsprogrammet vid Lunds universitet anför att det bör kraftigt understrykas att längs den övervägande delen av de svenska havsområdena är det kväve som är den mest tillväxtreglerande faktorn (begränsande faktorn). Större resurser bör satsas på att minska kväveutsläppen än på ytterligare fosforreduktion.

Naturvetenskapliga forskningsrådet hävdar att det beträffande kväve och fosfor rör sig om väl dokumenterade, kvantitativa störningar av hela havsområdets biogeokemiska cykler, med därtill kopplade biologiska förändringar. Eutrofieringens orsaker är relativt väl kända, även om aktionsplanen klarare kunde redovisat kvävet dominande roll som mest cutrofi-erande näringsämne i Västerhavet och egentliga Östersjön.

Även bl. a. **länsstyrelsen i Malmöhus län** hävdar att än mer långtgående åtgärder måste genomföras före sekelskiftet särskilt när det gäller kväveutsläppen.

Fiskeristyrelsen tillstyrker förslagen till åtgärder mot eutrofieringen och den målsättning som angivits. Fiskeristyrelsen påpekar i sammanhanget att under de senaste 20 åren har nästan en fördubbling skett av uttaget av fisk i Östersjön. Uppgången kan enligt styrelsen endast delvis förklaras med ökad fiskeintensitet och förbättrad teknik. Huvudorsaken är sannolikt den ökade gödningen. Enligt fiskeristyrelsen är det möjligt totalt sett att den positiva effekten övervägt vad gäller fisket. Styrelsen anför också att de negativa effekterna av näringsutsläppen redan är så stora och riskerna för storskaliga effekter vid en ytterligare ökning så uppenbara att en minskning av belastningen på de omgivande kust- och havsområdena måste ske.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser att kvävet är den bestämman-

de faktorn för eutrofieringen. Åtgärder på land bör därför i första hand rikta sig mot kvävet. Jordbruket svarar för en stor del av kvävetillförseln och även för en betydande fosfortillförsel. SLU anser vidare att de föreslagna åtgärderna är otillräckliga för att nå målet att minska kväveutsläppen till havet till hälften. För detta krävs betydande ändringar i odlingsssystemet inkluderande intensitetssänkningar i föroreningskänsliga områden.

SLU framhåller också att för att nå de uppställda målen till lägsta samhällsekonomiska kostnad fordras att man börjar med de åtgärder som har lägst kostnad per kilogram minskning av förorenade utsläpp. Härvid bör åtgärder inom såväl jordbruk som industri och kommunala reningsverk jämföras. Sådana kostnadsminimerande prioriteringar har enligt SLU inte utförts i tillräcklig utsträckning av aktionsgruppen när det gäller lantbruket. Det är enligt SLU stor risk att enskilda lantbrukare kommer att drabbas orimligt hårt av schablonåtgärder som föreslås beträffande spridningsareal och lagringsutrymmen för gödsel.

Hushållningssällskapens förbund anser att jordbrukets andel av närsaltutsläppen inte är klarlagd. Vidare anser förbundet att uppgiften om 20 procents effekt på kväveutsläppen från jordbruket som resultat av i aktionsplanen föreslagna åtgärder måste mera vara ett antagande än en verifierad uppgift.

Kungl. skogs- och lantbruksakademien hävdar att det fortfarande råder stor osäkerhet om jordbrukets bidrag till havsföroreningarna. Det råder enligt akademien bland forskare också delade uppfattningar om kvävet respektive fosforns roll för eutrofieringen i havsområden.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) anser att det bakgrundsmaterial som redovisar jordbrukets andel i den ökande närsaltbelastningen på havet är bristfälligt och att de kunskaper som finns om jordbrukets växtnäringsläckage är otillräckliga. LRF lägger fram ett eget förslag som redovisas i slutet av detta avsnitt.

Svenska svinavelsföreningen kan inte finna belägg för att jordbruket är den miljöfarliga näring man vill tillskriva den. Föreningen kan inte i utredningen finna bevis för att det finns ett näringsläckage som direkt kan hänföras till jordbruk.

Svenska svinavelsföreningen uttalar vidare att de restriktioner som enligt rapporten avses åläggas jordbruket är utomordentligt långtgående. Föreningen finner de föreslagna ingreppen sakna motstycke hittills i modern tid. Omvandlingen och de ekonomiska påfrestningarna kan enligt föreningen inte klaras av jordbruket utan ett massivt ekonomiskt stöd från statsmakterna. Föreningen finner det också helt orealistiskt med centrala bestämmelser som generellt reglerar användningen av växtnäring per ha, oavsett de skiftande jordarter, grödor, klimatiska betingelser som finns i Göta- och Svealand.

Statskontoret anför att inom jordbruket, som är föremål för ett stort antal regleringar i ett näst intill oöverskådligt system, sker mycket starka styrningar av driftsriktningen via betalningen för produkterna till jordbruket. Om generella begränsningar av den typ som föreslås vad gäller djurantal i förhållande till areal skall införas är det nödvändigt att dessa begränsningar samordnas med ekonomiska styrmedel. Om så inte sker visar erfarenheten

enligt statskontoret att en omfattande kontrollbyråkrati måste byggas upp.

När det gäller jordbruket är enligt statskontoret de ingrepp som föreslås i aktionsplanen så omfattande för de enskilda företagen att grundvalen för verksamheten kan äventyras. Det är enligt statskontorets uppfattning inte säkert att man uppnår eftersträlvade effekter med de schablonartade regler som föreslås beträffande djurantal och brukad areal.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser att en analys av konsekvenserna för ekonomin och sysselsättningen inom jordbruket måste göras innan ställning kan tas till om aktionsplanens förslag till åtgärder bör genomföras.

Länsstyrelsen i Kronobergs län framhåller att kraven på åtgärder inte får bli så betungande för små jordbruksföretag, många med mycket stor betydelse för naturvård och sysselsättning i glesbygden, att de måste läggas ned. Även bl. a. **Länsstyrelsen i Älvsborgs län** varnar för negativa konsekvenser för småjordbruken utan att några påtagliga miljöeffekter vinns. **Länsstyrelsen i Gotlands län** menar att jordbruket inte klarar kraven på förvaring av gödsel utan en kraftig subventionering.

Lantbruksstyrelsen anför att aktionsplanen inte redovisar hållbara argument för att reducera kvävebelastningen till hälften.

Enligt **länsstyrelsen i Örebro län** skulle åtgärder beträffande jordbruket och större kommunala avloppsreningsverk i Örebro län inte medföra någon betydelsefull minskning av närsaltbelastningen på haven. Det förefaller därför enligt länsstyrelsen ändamålsenligare att koncentrera föreslagna insatser på kustområdena. **Länsstyrelsen i Västmanlands län** framför liknande synpunkter.

Statens meteorologiska och hydrologiska institut förordar att för varje kustlän görs en samlad beskrivning av närsalttransporter från mark via vattendrag och kustvatten till hav.

Naturvetenskapliga forskningsrådet och Askölaboratoriet har svårt att förstå att inte Stockholms skärgård jämföras med t. ex. Laholmsbukten och Skälderviken när det gäller vilka krav som skall ställas.

Vad gäller särskilt förslaget om att begränsa djurantalet i förhållande till spridningsarealen för stallgödsel stöder lantbruksstyrelsen det i princip.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser att det är olyckligt att kräva samma höga djurtäthet i hela landet eftersom det är kvantiteten gödning som sprids per ytenhet som är avgörande för läckaget. Arealbehovet bör därför bestämmas från fall till fall. Alternativt bör enligt SLU mera anpassade schabloner utarbetas regionalt. Förlusterna på grund av otypliga rikstäckande schabloner kan överstiga kostnaderna för att upprätta regionala föreskrifter. Djurantalet bör enligt SLU i största möjliga utsträckning – för varje region – anpassas till driftsinriktning, tillgänglig areal, markens näringsstatus och benägenhet för utlakning.

En strikt låsning av djurantalet till mark under eget brukande är vidare enligt SLU olycklig då man därmed riskerar att mindre företag slås ut.

Vad gäller förslaget om utökad lagringskapacitet för stallgödsel anser **lantbruksstyrelsen** att det bör inskränkas till Blekinge, Skåne och Halland samt kusterna upp t. o. m. Stockholms skärgård.

SLU menar att det speciellt i södra Sverige är viktigt att lagringsvolymen är tillräcklig för att medge att största delen av gödseln sprids på våren. Det

borde emellertid enligt SLU vara tillräckligt att kravet på 8–10 månaders lagring endast avsåg besättningar med mer än 20 djurenheter i stället för som föreslagits 10.

Statens jordbruksnämnd uttalar att om staten inte lämnar bidrag till investeringarna bör frågan om ersättning för ökade kostnader via livsmedelspriserna få tas upp vid prisöverläggningarna.

Lantbruksstyrelsen ställer sig tveksam till ett generellt förbud mot bearbetad träda. Om ett sådant förbud ändå införs bör det införas endast i K, L, M och N län.

SLU framhåller att träda ger stora kväveläckage. Betald träda bör enligt SLU inte förekomma men totalförbud kan knappast införas med tanke på möjligheterna att utföra dikning och ogräsbekämpning och i synnerhet mot bakgrund av att användningen av kemiska bekämpningsmedel avses halveras.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) uttalar att kanske viktigaste åtgärden när det gäller växtnäringshushållning och minimering av läckage är att hålla mark bevuxen och grön under så lång del av året som möjligt med såväl traditionella grödor som nya typer, exempelvis fånggrödor. Enligt LRF är dock kunskaperna om hur detta praktiskt kan genomföras ännu otillräckliga varför försöksverksamhet omgående måste startas med syfte att finna optimala metoder och tekniska lösningar samt lämpliga växtsorter.

För att stimulera till odling av fånggrödor och snabbt få praktisk erfarenhet av tekniken föreslår **lantbruksstyrelsen** ett bidrag med 300 kr./ha.

Lantbruksstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget om att begränsa tiden för stallgödselspridning.

SLU betonar att det är befogat med mer regionala föreskrifter beträffande spridningstider för stallgödsel som tar hänsyn till gröda, klimat och jordmån.

Jordbrukstekniska institutet uttalar att planens förslag rörande hårdare regler vid spridning av stallgödsel är principiellt riktiga men förutsätter tillgång till en spridningsutrustning som idag ej finns i marknaden. Förslagen rörande tillåtna spridningstidpunkter är enligt institutet på grund av detta ej realistiska att omgående genomföras men bör tjäna som målsättning efter en övergångstid då ny teknik kunnat tas fram.

Lantbruksstyrelsen tillstyrker förslagen om typprovning av spridare för stallgödsel och handelsgödsel. Beträffande stallgödselspridarna behövs dock ett omfattande utvecklingsarbete avseende såväl provningsmetodik som teknisk funktion hos spridarna.

SLU anser att bristfälligheter i den nuvarande utrustningen är ett av de stora problemen när det gäller ett riktigt utnyttjande av stallgödseln. Ett förfarande med typgodkännande av spridarutrustning kan få den effekten att utvecklingen låses vid minimivärden för godkännande och är därför inte lämpligt. Däremot bör man enligt SLU omgående upprätta kravspecifikationer för stallgödselspridarnas arbete.

Enligt Jordbrukstekniska institutet är förslaget rörande typgodkännande av stallgödselspridare principiellt riktigt men ej meningsfullt att genomföra idag då med en rimlig kravprofil ej någon av dagens stallgödselspridare

skulle kunna typgodkännas. Beträffande handelsgödselspridare däremot bör enligt institutet åtgärder för typgodkännande kunna igångsättas omgående.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd framhåller att för ett produktionsmässigt och miljömässigt optimalt utnyttjande av stallgödsel är utveckling av stallgödselspridare en av de mest angelägna uppgifterna. Med tanke på spridningsjämnhet såväl i sidled som längdled är dagens spridare enligt rådet inte tillfredsställande.

Enligt SLU bör en övergång till fosforfattiga diskmedel i mjölkrum etc. minska fosforbelastningen på recipienten. Effekterna av en sådan övergång får dock enligt SLU inte överskattas.

Flera andra remissinstanser stöder förslaget om fosforfattiga diskmedel.

LRF redovisar i sitt remissvar ett alternativt förslag till åtgärder för att minska jordbrukets läckage av växtnäring. LRF:s förslag avser att vara ett komplett förslag som i sin helhet ersätter aktionsplanens förslag till föreskrifter riktade mot jordbruket i Götaland och Svealands slättbygder.

Det alternativa förslaget ger enligt LRF det enskilda lantbruksföretaget möjlighet att inom givna ramar välja tillvägagångssätt för att ett eventuellt växtnäringsläckage skall kunna minimeras utifrån de specifika förutsättningar varje gård har i geografiskt läge, klimat, nederbörd, jordart, animalieproduktion, växtodling osv. Förslaget utgår från att varje företag är unikt samt att näringsinnehållet i stallgödseln varierar mellan olika djurslag och att grödornas växtnäringsbehov är olika.

LRF:s förslag återges i det följande.

LRF:s förslag till åtgärder för att minska växtnäringsläckage i Götaland och inom Svealands slättbygder

1) Animalieproduktion skall vid nyetablering vara arealbunden. Antalet djurenheter och därmed volymen stallgödsel anpassas till det enskilda lantbruksföretagets behov av växtnäring i egen odling.

Med nyetableringar avses såväl helt nya anläggningar som om- och tillbyggnader med syfte att utöka det befintliga djurantalet. Som riktvärde vid nyetablering bör gälla 1,0 djurhenhet (dc)/ha för höns, 1,5de/ha för nötkreatur. Spridningsavtal accepteras inte. I arealen inräknas åker och betesmark.

2) Varje lantbruksföretag med fler än 10 de eller med över 10 ha åkermark skall ha gödslings- och växtodlingsplan baserad på markkarteringsdata och stallgödselproduktion.

Planen skall ange grödval, växtföljd, näringsbehov, markens jordart och näringsinnehåll, behovet av kompletteringsgödsling (handelsgödsel och slam) och gödslings- och växtodlingsplanen upprättas av lantbrukaren själv eller i samråd med rådgivare. Målsättningen är att alla berörda lantbruksföretag i Götaland och inom Svealands slättbygder skall ha en plan fr. o. m. 1989 års växtodlingssäsong. Alla övriga företag bör rekommenderas att upprätta en sådan plan.

3) Etablerade företag med fler än 10 de och med överskott av stallgödsel skall ha avsättningen tryggad genom långsiktiga civilrättsliga avtal. All mottagning av slam från reningsverk skall alltid regleras genom avtal.

Såväl gödsel- som slamavtal registreras och följs upp genom stickprovskontroll.

4) Spridning av stallgödsel ska ske i nära anslutning till sådd eller i växande gröda. Spridning får ske på nattfrost men ej på tjälad och/eller snöläckt mark. Efter 15 februari får dock på plana fält vårspridning ske på snöfri tjäle.

På tyngre jordar får stallgödsel spridas sent på hösten och skall då nedbrukas. Höstspridning anges i gödslings- och växtodlingsplanen.

5) Stallperiodens längd, gårdens jordart, växtodlingsinriktning och spridningstider avgör behovet av och krav på utbyggd lagringskapacitet. Lagring av stallgödsel och slam får ej ske direkt på marken efter 1992.

Lagringskapaciteten skall vara tillräcklig med hänsyn tagen till växtodlingsplanen, spridningstiden, stallperioden och ev spridningsavtal (det sistnämnda gäller endast etablerade anläggningar). Investeringsbehov skall vara genomförda senast år 1997. 50% statliga bidrag bör lämnas t. o. m. år 1992 och därefter bör 25% bidrag lämnas fram till år 1997.

6) Åkermarken bör vara bevuxen under så lång tid av året som möjligt.

Målsättningen är att fånggröda anläggs på lätta jordar i Götaland och inom Svealands slättbygder på 10% av arealen vårsådda grödor senast år 1990. Etablering av fånggröda bör ske genom insådd. Höstsådda grödor, vallodling, energigräs, energiskog och liknande bör uppmuntras. Höstplöjning på lätta jordar bör undvikas.

7) På träda etableras gröda på hösten med t. ex. oljeväxter, spannmål eller vall.

Där höstsådd efter träda ej kan ske bör fånggröda anläggas.

8) Åkermark som gränsar till vattendrag plöjs, där detta är möjligt, tvärs mot lutningen. På erosionsbenägna jordar eller i starka sluttningar bör minst en meters gräskant lämnas mot öppna vattendrag.

9) Övergång till miljövänliga fosforfria diskmedel eftersträvas.

10) Omfattande satsningar bör ske på tvärvetenskapliga samarbeten mellan jordbruksforskningen och den marinbiologiska forskningen och på forskning och utveckling för att förbättra den tekniska utrustningen med tanke på växtnäring förluster till vatten och luft. Spridare bör typgodkännas. Metodik, teknik och växtsorter behöver utvecklas för fånggrödor, trädesbruk och erosionshinder.

Speciellt angeläget är att få fram utrustning och metoder för jämn utspridning av såväl fast- som flytgödsel och en hantering i övrigt som minimerar växtnäringläckage, t. ex. metoder för en snabb och effektiv nedmyllning liksom metoder för att minska ammoniakavgång från stallgödsel. Analysmetoder och utrustning för stallgödselanalyser måste utvecklas ytterligare.

11) En omfattande satsning på rådgivning såväl individuell som i grupp bör ske till alla lantbrukare liksom ökad information och utbildning i lantbrukets miljöfrågor.

Ett studiematerial avses tas fram om lantbrukets miljöfrågor. Ökade kunskaper och rådgivning är och förblir de mest verksamma medlen för att få en bättre resurshushållning och minskad påverkan av miljön.

12) En förutsättning för att lantbruket skall kunna påta sig ovanstående åtgärder är att kostnadskompensation ges liksom befrielse från eventuella tillsyns- och rådgivningskostnader.

Beträffande de kommunala avloppsreningsverkens andel i påverkan på den marina miljön uttalar **Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV)** att den är ringa; de svenska kustreningsverken beräknas överslagsvis svara för mindre än en procent av den nuvarande kvävebelastningen på Östersjön. I aktionsplanen bör de åtgärder prioriteras som snabbt och till låg kostnad ger påtagliga resultat.

Det är enligt VAV oklart om det snabbaste och bästa resultatet för den marina miljön erhålls genom minskning av fosfor- eller av kväveutsläppen.

Ett omfattande utvecklingsarbete pågår enligt VAV vad gäller tekniken för reduktion av kväve i avloppsvatten. Detta utvecklingsarbete bör enligt föreningen forceras. I avvaktan på framtagande av sådant beslutsunderlag för längre gående kvävereduktion bör enligt VAV kväveutsläppen från de kommunala reningsverken begränsas så långt det är möjligt genom driftoptimeringar och andra enkla åtgärder.

Kvävereduktion vid reningsverk belägna mer än 20 km från kusten bör enligt föreningen på nuvarande stadium helt avföras från diskussionen.

VAV beräknar investeringskostnaderna för ca 50 procents respektive 75 procents kvävereduktion med konventionell teknik för kustreningsverken (20 km in från kustlinjen) från Strömstad till Haparanda till 1,8 respektive 5 miljarder kr.

VAV anser mot denna bakgrund att det idag inte finns underlag för beslut om olika grad av kvävereduktion vid reningsverk inom snäva tidsramar. Riskerna för felsatsningar är uppenbara.

Svenska kommunförbundet framför som nämnts tidigare liknande synpunkter.

Kommunförbundet anför också att investeringskostnaderna för 75% kvävereduktion för kustreningsverken beräknas till totalt 5 miljarder kronor. Alternativ användning av en så stor ekonomisk resurs skulle enligt förbundet sannolikt få betydligt högre effekt inom andra sektorer, t. ex. jordbruk och trafik. Det bör enligt förbundet närmare prövas om dessa medel kommer att bli mest effektiva för miljön med de åtgärder utredningen föreslår. Om vidare utredning av kostnadsinsatser och miljöeffekter redovisar att en långtgående kvävereduktion inom de kommunala reningsverken är den mest kostnadseffektiva åtgärden för att väsentligt förbättra havsmiljön är Kommunförbundet berett att åter pröva frågan. Statligt finansiellt stöd måste enligt förbundet då ses som en förutsättning.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) framhåller att det kväve som återfinns i vattnet från de kommunala reningsverken ursprungligen härstammar från åkern. Det går för närvarande ut i recipienter av olika slag. Av totalsumman kväve från åkermark och reningsverk som når havet, kommer enligt SLU ca. 1/3 från reningsverken och ca. 2/3 direkt från åkern.

På sikt måste enligt SLU metoder utvecklas för att återföra all växtnäring inklusive kväve från reningsverken till växtodlingssystemet.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser i princip att en 50 procentig kvävereduktion i de större reningsverken bör vara målsättningen. Detta får dock ej innebära försämrade fosforreduktion. Enligt länsstyrelsen kan i vissa fall, beroende på recipienten, en ytterligare fosforreduktion vara den angelägnaste åtgärden. Det är enligt länsstyrelsens åsikt ej realistiskt att få långt-

gående åtgärder genomförda på kvävesidan i alla de aktuella reningsverken före 1995 års utgång.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län hävdar att en minskad kvävetillförsel till havet inte är en avgörande åtgärd för eutrofieringens effekter. Länsstyrelsen vill därför av ekonomiska och tekniska skäl f. n. inte förorda en allmän utbyggnad för kvävereduktion vid de större avloppsreningsverken. Länsstyrelsen förordar endast åtgärder på kvävesidan som samtidigt har andra positiva miljöeffekter.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anför att angelägenheten av kvävereduktion vid kommunala avloppsreningsverk i första hand avgörs i vilken grad utsläppet direkt kan påverka den marina miljön. Det är därför tveksamt om generella åtgärder f. n. bör genomföras vid inlandslokaliserade verk.

Länsstyrelsen delar aktionsgruppens uppfattning att reningsverk som är större än 10 000 pe belägna vid kusten eller med kustnära utsläpp bör kompletteras med kvävereduktion.

Länsstyrelsen i Uppsala län ifrågasätter om det i dag går att motivera kostsamma utbyggnader för att införa kvävereduktion, utöver befintlig och förmodad reduktion på ca 20–30 %, utan närmare kunskaper om vad detta egentligen kan betyda för det totala utflödet av kväve från Mälaren till Östersjön. Länsstyrelsen anser det inte heller motiverat med ytterligare krav på länets reningsverk med direktutsläpp till Bottenhavet.

Enligt **länsstyrelsen i Malmöhus län** beräknas den ökade behandlingskostnaden vid verk som måste införa både fosfor- och kvävereduktion (kvävereduktion med 75 %) uppgå till ca 1–2 kr. per m⁸ avloppsvatten motsvarande 100–250 kr. per ansluten personekvivalent och år. Detta medför en höjning av va-taxan med storleksordningen 20–30 %. Enligt länsstyrelsens mening är dock inte denna kostnad oskäligen med hänsyn till den minskade närsaltbelastning som uppnås.

Länsstyrelsen vill särskilt peka på möjligheten för kommunerna att genom avtal med speciellt förorenande industrier ta ut avgift efter avloppsvattnets föroreningsinnehåll och behandlingskostnader.

Vad gäller havsbruket uttalar **Askölaboratoriet** att det knappast är rimligt att tillåta ökade utsläpp av växtnäringsämnen från vattenbruket, samtidigt som kommuner och jordbruk åläggs att kraftigt reducera sina utsläpp. Det är därför befogat med en restriktiv inställning till sådant havsbruk, som medför nettoutsläpp av växtnäringsämnen.

SLU finner det ytterst angeläget att man följer utvecklingen av havsbruket. På sikt kan detta orsaka stora miljöstörningar. Både foderspill och avföring hamnar direkt i vattnet.

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) anser att alltför hårda miljökrav inte får förhindra en normal utveckling av fisk- och musselodling. Det bör enligt IVA observeras att havsbruk också kan ha positiva effekter, exempelvis reduceras algutväxten i ett eutrofierat vatten, då musselodling förekommer eftersom alger är musslornas huvudsakliga föda.

6 Metaller

Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) uttalar att en vägledande princip bör vara att reducera utsläppen av toxiska metaller, typ kvicksilver och kadmium, till noll.

SLU vill livligt understödja aktionsgruppens krav på att begränsa tillförseln av olika metallföreningar, speciellt av kvicksilver, kadmium och tennorganiska föreningar. De bemödanden som gjorts för att hålla kadmiumhalten nere i handelsgödsel och rötslam får enligt lantbruksuniversitetet begränsad effekt på havsmiljön om utsläpp tillåts fortsätta från t. ex. den metallurgiska industrin. Användningen av handelsgödsel med låga halter av kadmium bör uppmuntras ytterligare.

Beträffande metaller efterlyser länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län mera konkreta åtgärdsförslag med tidsramar.

Sjöfartsverket anser att om naturvårdsverket avser införa en begränsning av användningen av färger innehållande organiska tennföreningar, så bör denna begränsning endast gälla för båtar med en största längd av 12 m och som nyttjas till fritidsändamål.

Kemikalieinspektionen anför att för närvarande pågår där en utredning om tennorganiska föreningar i skeppsbottenfärger. Utredningen omfattar bl. a. en undersökning av halten triorganiska tennföreningar i vatten och biota från svenska kustområden och insjöar. En delrapport kommer under hösten. Undersökningen beräknas vara avslutad våren 1988, men kemikalieinspektionen förbereder under hösten 1987 en eventuell reglering av tennföreningar i skeppsbottenfärger.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att användningen av tennorganiska föreningar som biocid i båtbottnfärger kan utan ytterligare utredningar förbjudas. Även **Kungl. Vetenskapsakademien, SNF m. fl.** framför liknande synpunkter.

Beträffande metallutsläppen delar **Landsorganisationen i Sverige** aktionsplanens uppfattning att belastningen bör minska till en nivå som motsvarar den naturliga påverkan, bl. a. genom att begränsa användningen eller helt ersätta giftiga metaller och vidta åtgärder mot exempelvis läckage från gamla gruvupplag.

Ingenjörsvetenskapsakademien uttalar att för avfallsupplagen i gruvindustrin synes principen att förorenande industri bör betala vara riktig. För åtgärdande av mycket gamla avfallslager måste dock någon allmän miljöskadefond tillskapas.

Enligt **Sveriges Industriförbund** har utsläppen från kvarvarande kvicksilverbaserade kloralkalifabriker kunnat reduceras så långt att de kan bedömas vara av ringa betydelse från miljöskyddssynpunkt. Ett teknikbyte är därför inte motiverat av miljöskäl.

När det gäller utsläppen av kadmium från järn- och stålverken visar enligt förbundet preliminära resultat från en nu pågående undersökning att de årliga utsläppen från stålverken är betydligt lägre än vad som tidigare antagits. Nämda undersökning kommer att publiceras under år 1988. En kraftig minskning av stålverkens stoftutsläpp enligt naturvårdsverkets intentioner för att sänka kadmiumutsläppen synes enligt Industriförbundet därför inte vara motiverad.

SLU finner det anmärkningsvärt att aktionsgruppen lämnat så liten plats för problemen med oljeutsläpp. Inte heller har några som helst åtgärder föreslagits för att begränsa olägenheterna med oljeföroreningar.

Enligt generaltullstyrelsen bör aktionsplanens uppmärksamhet mot fartygsutsläpp av olja utvidgas till kemikalier.

Länsstyrelsen i **Kalmar län** framhåller att de vanligaste akuta oljeutsläppen till havs utgöres av oljeutsläpp i samband med rengöring av tankbåtar. Detta leder ofta till mycket kostsamma saneringsinsatser för stat och kommun. Detta kan och bör enligt länsstyrelsen minskas genom att utrustning för rengöring och mottagandet av det förorenade rengöringsvattnet installeras i varje oljeimporthamn. Även **Vetenskapsakademien** förordar att tankfartygs möjligheter att skölja tankar i hamnanläggningar ökas.

Askölaboratoriet anför att avsnittet om olja i Aktionsplanen är sakligt svagt – det är fel att strandorganismer och sjöfågel skulle drabbas i första hand. En rad studier visar att de mest långvariga skadorna drabbar djurlivet i mjuka sedimentbottnar. Det är knappast heller riktigt att miljöhotet från oljeutsläpp minskat i havsområdena kring Sverige. Askölaboratoriet uttalar vidare att visserligen har de transporterade mängderna minskat, men samtidigt har tillkommit riskerna med oljeprospektering och potentiell utvinning på havsbotten i Kattegatt och egentliga Östersjön.

Landsorganisationen i Sverige menar att det är förvånande att åtgärder saknas mot de kontinuerliga utsläpp som sker inom landet från oljehamnar, raffinaderier etc.

Sveriges Fiskares Riksförbund motsätter sig på grund av risken för stora miljöskador oljeutvinning i Östersjön.

8 Forskningsfrågor m. m.

Remissinstanserna framhåller genomgående behovet av kunskapsuppbyggnad beträffande havsföroreningarnas omfattning, orsaker och effekter. Behovet av ökade resurser till forskning, utveckling, utbildning m. m. betonas.

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) instämmer i att FoU-åtgärder är befogade mot de havsföroreningar som drabbat våra hav. Detta behov av åtgärder återspeglades enligt STU redan i det gemensamma forskningsförslaget "Forska för bättre miljö" och i STUs anslagsframställning för nu löpande flerårsbudget.

Fiskeristyrelsen bedömer att kunskapen om föroreningarnas effekter på fiskbestånden är mycket ofullständig. För att förstå dessa samband krävs också betydligt ökad kunskap om basala förutsättningar, naturliga samspel och variationer. Vidare hävdar fiskeristyrelsen att för att långsiktigt kunna svara för den sektorsanknutna baskunskap som behövs för miljöbedömningar och åtgärdsstrategi är det nödvändigt att berörda myndigheter som fiskeristyrelsen ges erforderliga resurser.

Statskontoret anser att det är viktigt att kunskapsläget förbättras om havsföroreningarna och erinrar om det förslag om s. k. baslaboratorier för den marina forskningen som statskontoret nyligen lagt fram.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheten finner en viss koncentration och samordning angelägen av den marina högskoleforskningen genom inrättande av s. k. baslaboratorier eller havsforskningscentra. Den föreslagna koncentrationen ger utgångspunkter för en effektivare kunskapsuppbyggande grundforskning samt tillämpad forskning och undersökningsverksamhet. Det finns, enligt delegationen, en anledning att även ge Lunds universitet ansvar för de kust- och havsområden i södra Östersjön som universitetet av tradition arbetat med.

Även bl. a. **länsstyrelsen i Gotlands län** stöder förslaget på en koncentrerad satsning till tre laboratorier.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser det vara oacceptabelt att södra Östersjön inte får något eget laboratorium.

Enligt **Svenska naturskyddsföreningen** kan man befara att organisationen med tre baslaboratorier längs hela svenska kusten blir alldeles otillräcklig.

Rektorsämbetet vid Uppsala universitet har tillsatt en arbetsgrupp som sammanfattar sina synpunkter på forskningsfrågorna i bl. a. dessa punkter.

- ökad satsning på grundutbildning av betydelse för marina frågor,
- ett bevarande av den kompetens som finns,
- en långsiktig kompetensuppbyggnad, innebärande bl. a. en kontinuitet i forskningsresurser, även när det gäller grundforskning inom relevanta områden,
- förutom på de områden som anges i planen på sid. 67 också en ökad satsning på sökande efter hittills okända främmande substanser i miljön, deras identitet, halter, förekomst i biotisk och abiotisk miljö, transport i miljön samt deras fysiologiska och toxikologiska effekter.

Miljövårdsprogrammet vid Lunds universitet uttalar beträffande stabila organiska ämnens förekomst och effekter i miljön att kunskaperna är bristfälliga inom detta mycket komplexa område. En väsentligt utökad satsning på forskning är därför mycket angelägen. Insatser bör enligt remissyttrandet göras såväl på den kemiska analysidan som inom ekotoxikologi och toxikologi. Speciellt biologisk testmetodik bör utvecklas.

Miljövårdscentrum vid Kungl. tekniska högskolan framhåller att en kraftig och långsiktig förstärkning av den miljövårdstekniska forskningen är nödvändig om vi ska nå målen för miljön.

Naturvetenskapliga forskningsrådet menar att behovet av en intensifierad grundforskningsverksamhet inom marina frågor förefaller uppenbart, såväl inom det biologiska fältet som inom analytisk kemi och oceanografi.

Naturhistoriska riksmuseet anför att utöver vad som redan föreslagits i aktionsplanen mot havsföroreningar bör åtgärder i högre grad inriktas mot en ökad långsiktig kunskapsuppbyggnad avseende framför allt organiska stabila föreningar. Lämpliga åtgärder kan enligt museet vara:

- att skapa större analysresurser avseende toxiska ämnen i miljön,
- att genom kemiska analyser av biologiska prover utnyttja ett historiskt och storgeografiskt perspektiv på föroreningsbelastningar som ett sätt att prioritera problemen i haven,
- att öka förutsättningarna för ekotoxikologisk och humantoxikologisk prövning av prioriterade substanser.

- att bygga ut nuvarande miljöprovbank att omfatta även frysförvaring vid -80 grader för att öka förutsättningarna för framtida retrospektiva studier,
- att möjliggöra en utökad kompetensuppbyggnad inom de sektorer som studerar marina miljöproblem,
- att värna om den förhållandevis opåverkade kuststräckan Småland-Östergötland och initiera och stödja ekologiska undersökningar i detta område.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anför att aktionsgruppen knappast alls berör de ytterligare forskningsåtgärder inom lantbrukssektorn som skulle kunna ge ett bättre kunskapsunderlag för en fortsatt minskning av närsaltsbelastningen på havsmiljön. För närvarande sker enligt SLU viss sådan forskning med s. k. gödselpengar t. ex. rörande effekterna av olika fånggrödor. I förhållande till frågans komplexitet är dock de totalt anslagna medlen otillräckliga.

På följande områden har man enligt SLU anledning att förvänta sig att ökad kunskap skulle medverka till att minska närsaltsläckaget till havsmiljön: odlingssystem, växtnäringssystem, läckage av växtnäring och bekämpningsmedel, stallgödselhantering, köttproduktion med grovfoder och lövskogsodling.

I förslaget till ökade forskningsinsatser saknas ett i **Jordbrukstekniska institutets** mening mycket betydelsefullt område, nämligen hur gödselgivan (såväl handels- som stallgödsel) bättre skall kunna styras efter grödans växtnäringbehov. Ett omfattande försöksmaterial visar att dagens schablonmässiga gödslingsrekommendationer leder till att huvuddelen av arealen ej blir optimalt gödslad även om man i genomsnitt ligger rätt. Forskning och utveckling för att ta fram metoder och utrustning för en behovsanpassad växtnäringstillförsel är därför enligt institutets mening mycket angelägna.

Lantbruksstyrelsen prioriterar forskningsinsatser som rör stallgödsels spridning och utnyttjande, kvävet omsättning i marken samt metoder för växtnäringssystem. Enligt styrelsen bör den tilldelas medel för att kunna bekosta enklare, praktiska FoU-insatser på växtnäring-miljöområdet.

I den mån remissinstanserna behandlar frågan om övervakning och kontroll tillstyrker de vanligen förslagen.

Ingenjörsvetenskapsakademien uttalar sålunda att förslagen av särskilda insatser är väl motiverade. Det s. k. PMK-programmet för marina miljöerna måste enligt akademien snarast utbyggas enligt de ursprungliga intentionerna, dvs. en full utbyggnad av intensivövervakning inom särskilda kustavsnitt (baserad på baslaboratorier), bättre utbyggt regionalt övervakningsprogram och satsning på miljögiftövervakning, samt effektiviserat utnyttjande av tillgängliga data.

Statistiska centralbyrån framhåller att det för såväl nationellt som internationellt arbete behövs en tillförlitlig statistik om belastningen på haven och tillståndet i dem samt att nuvarande statistik om utsläpp och belastningen på miljön har mycket stora brister.

Ett framgångsrikt genomförande av aktionsplanen förutsätter enligt **lantbruksstyrelsen** en omfattande rådgivnings- och informationsverksamhet.

Styrelsen anser att resurserna behöver förstärkas. Uppfattningen delas av flera andra remissinstanser.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 5.2

Statens planverk betonar att ansvarsfördelningen mellan olika enheter och lokala myndigheter bör klargöras.

Ett stort antal länsstyrelser och andra myndigheter framför att det är nödvändigt att stärka deras resurser på området.

Sammanfattning av statens naturvårdsverks rapport 3353 CFC/Freon – Förslag till åtgärder till skydd för ozonskiktet

Uppdraget

Regeringen uppdrog 1985-12-19 åt naturvårdsverket att redovisa vilka åtgärder som är möjliga i ett kortare och ett längre perspektiv för att minska användningen och utsläppen av fullständigt halogenerade klorfluorkarboner ("CFC" – i Sverige även kallade "freoner") inklusive möjligheterna att ersätta dessa med andra ämnen inom olika användningsområden.

De nordiska miljöministrarna har senare (1987-02-25) bl. a. beslutat att varje nordiskt land till hösten 1987 skall undersöka om 25 % reduktion av användningen av CFC 11, 12, 113 och 114 kan genomföras till 1991, med sikte på utarbetande av en gemensam nordisk reduktionsplan.

Användningen av fullständigt halogenerade klorfluorkarboner i Sverige uppgick 1984 till ca 4 500 ton inklusive nettoimport av varor (ca 275 ton) och beräknas stiga med 3,5–4 % per år eller till ca 6 400 ton 1994, om ingenting görs. En reduktion med 25 % jämfört med 1984 års värden, eller 1 100 ton, innebär därför en reduktion i förhållande till förväntade värden 1994 med ca 3 000 ton, eller med nästan 50 %.

Långsiktig målsättning

Utsläppen av fullständigt halogenerade klorfluorkarboner är ett globalt problem, som kan få allvarliga konsekvenser för klimat, hälsa och miljö. Enligt verkets bedömning måste därför målet på längre sikt vara att den globala användningen av fullständigt halogenerade CFC-föreningar skall begränsas till minsta möjliga.

En viss användning, på grund av redan installerad utrustning, kommer att kvarstå under mycket lång tid. Utsläppen härifrån bör minimeras. På längre sikt bör dock nya produkter tillverkas utan användning av fullständigt halogenerade CFC-föreningar, även inom sektorer där detta idag är svårt eller mycket dyrt.

Åtgärder som bara påverkar användningen och utsläppen i Sverige reducerar i sig inte riskerna i någon avsevärd omfattning. Av avgörande betydelse är därför att åtgärderna väljs så de stimulerar utvecklingen av produkter och metoder utan fullständigt halogenerade CFC-föreningar även i andra länder.

Samtidigt är det rimligt att man på kort sikt i första hand begränsar användningen på de områden där det medför de lägsta kostnaderna för samhället.

Styrmedlen bör också väljas så att den administrativa belastningen för samhället inte blir större än vad som behövs för att nå målen.

Reduktion på kort sikt

Med utgångspunkt från denna målsättning och från de nordiska miljöministrarnas beslut har naturvårdsverket bedömt förutsättningarna för reduktioner på kort och lång sikt (inklusive en reduktion med 25 % till 1991, jämfört med 1984 års nivå), värderat kostnaderna för åtgärder inom olika områden mot varandra och bedömt vilka styrmedel som bör vara ändamålsenligast.

Enligt naturvårdsverkets bedömning är det möjligt med befintlig teknik att reducera användningen/utsläppen av de fullständigt halogenerade CFC-föreningarna med minst 25 %, jämfört med 1984 års värden, inom ramen för en kostnad på ca 50 kr/kg minskat utsläpp av CFC.

Naturvårdsverket räknar härvid med att följande åtgärder kan genomföras med befintlig teknik.

Utsläppen från tillverkningen av mjuk skumplast bör kunna reduceras med 45–50 % genom återvinning (motsvarande ca 250–300 ton jämfört med förväntad förbrukning 1994). En pilotanläggning för rening och återvinning med hjälp av aktivt kol finns sedan flera år i drift i Danmark. Samma teknik bör också kunna användas för rening av utsläppen från tillverkning av hård skumplast. Eftersom huvuddelen av CFC-föreningarna stannar i produkten, kommer dock återvinning inte att kunna genomföras inom nyssnämnda kostnadsram annat än vid anläggning med stor förbrukning av CFC, blandad produktion av mjuk och hård skumplast och vid nyanläggning, där processen direkt kan anpassas för återvinning. Naturvårdsverket beräknar reduktionerna genom återvinning från hård skumplasttillverkning till högst 50 ton/år jämfört med förväntad förbrukning 1994.

Utsläppen från kemtvättar bör kunna nedbringas genom införande av återvinningsutrustning, installation av tätare maskiner och bättre skötsel. Utsläppen, som f. n. uppgår till 250–300 ton/år, bör kunna halveras även med en fortsatt övergång från perkloretylen till CFC (jämfört med förväntad förbrukning 1994 bör detta innebära en reduktion med ca 300 ton/år).

Förbrukningen inom verkstadsindustrin bör likaså kunna reduceras kraftigt genom installation av återvinningsutrustning, bättre skötsel och i vissa fall övergång till andra rengöringsmetoder. Potentialen för reduktion, jämfört med förväntad förbrukning, beräknas till ca 300 ton/år.

Utsläppen från kyl- och värmeanläggningar bör kunna reduceras genom övergång till CFC 22 – en ofullständig halogenerad CFC-förening, övergång till indirekta system, vilket medför mindre fyllnadsmängder och bättre förutsättningar för kontroll av läckage (avser ombyggnad och nyinstallation), uppsamling av köldmedierna för återvinning eller destruktion vid service, reparation och skrotning och skärpta krav på konstruktion, skötsel och underhåll.

Naturvårdsverket bedömer att det behöver ställas krav på särskild behörighet för installation och underhållsåtgärder som innebär ingrepp i köldmediesystemet.

Utsläppen från kyl- och värmeanläggningarna bör med dessa åtgärder kunna reduceras med ca 25 % i relationen till dagens förbrukning inom 2–3 år och på längre sikt betydligt mer. Eftersom huvuddelen av den förväntade ökningen av användningen för kyl- och värmeanläggningar avser påfyllnad av köldmedier i redan installerade anläggningar bedömer naturvårdsverket att dessa åtgärder bör kunna reducera den förväntade förbrukningen 1994 med ca 700 ton.

Användningen av extruderad polystyren för isolering av byggnader och mark, som f. n. förväntas öka med 10 % per år (från 375 ton till 975 ton), skulle kunna reduceras med 65 % av förväntade värden genom övergång till andra material. Kvar står en ekonomiskt betydelsefull användning för tjälisolering av järnvägar och vägar med tyngre trafik. Denna bör på 6–8 års sikt kunna avvecklas genom övergång till andra, ännu ej kommersiellt tillgängliga blåsmedel, eller andra material. Jämfört med förväntade värden 1994 innebär detta en reduktion med ca 600 ton, vartill kommer en motsvarande reduktion av användningen för exporterat material med ca 340 ton. Detta skulle innebära att användningen på den svenska marknaden reducerades med ca 10 % jämfört med 1984 års värden och med ca 20 % jämfört med 1987 års värden.

Användningen av polyuretan för isolering av kyl- och frysrum, väggar i övrigt, fogsium o. d., som nu förväntas öka med 7 % per år, bör i stor utsträckning kunna ersättas med andra isoleringsmaterial eller, såvitt avser fogsium, med ökad användning av CFC 22. Den potentiella reduktionen beräknas för polyuretanvändningen till ca 100–200 ton/år, jämfört med 1994 års värden.

Användningen av CFC för förpackningsmaterial bör helt kunna ersättas med andra material eller andra blåsmedel (t. ex. pentan). Den potentiella reduktion jämfört med förväntad förbrukning 1994 beräknas till ca 300 ton.

Sammantaget innebär detta alltså att den årliga användningen bör kunna minskas med ca 3 000 ton jämfört med förväntad förbrukning 1994 inom ramen för en kostnad på 50 kr/kg CFC.

Dessutom bör troligen ca 400 ton CFC/år kunna tas om hand från isoleringen i kylskåp, frysar o. d. från hushåll, storkök och affärer för destruktion genom förbränning, dock till en högre kostnad. Fortsatta tester måste dock genomföras för att bedöma risken för utsläpp av andra miljöfarliga ämnen (t. ex. dioxiner). Kostnaderna för att ta hand om köldmedierna i kylskåp för hushållsbruk i samband med skrotningen är däremot så höga att de inte står i rimlig proportion till miljövinsten (ca 35–40 ton skulle kunna samlas inom en kostnad av 160–285 kr/kg CFC).

I vad mån en reduktion med 25 % av användningen/utsläppen av CFC jämfört med 1984 års användning kan uppnås till 1991 är främst en fråga om när beslut kan fattas beträffande de olika åtgärderna och vilka anpassningstider som anses nödvändiga för enskilda företag.

Vissa av de reduktioner som angetts ovan kan drabba enskilda företag hårt och eventuellt medföra att anläggningar med icke avskriven utrustning får läggas ned. Kostnader för en sådan kapitalförlust är inte medräknad i värdet 50 kr/kg CFC. Vid bedömningen av hur snabbt reduktionen bör

genomföras, bör hänsyn kunna tas till att det är fråga om ett globalt problem där åtgärder i Sverige i sig har relativt liten betydelse för miljöeffekterna om inte andra länder också vidtar motsvarande åtgärder. Om ett par års längre anpassningstid kan göra det möjligt att istället utveckla alternativa produkter utan CFC på ett sätt som också kan påverka utvecklingen i andra länder, bör detta därför vara att föredra. Naturvårdsverket bedömer att en reduktion med 25 % till 1991 skulle ge vissa berörda företag en alltför kort anpassningstid.

Reduktioner på lång sikt

På längre sikt, ca 10–15 år, bör väsentligt längre gående reduktioner vara möjliga. Naturvårdsverket uppskattar att användningen av fullständigt halogenerade CFC-föreningar före år 2000 bör kunna reduceras med betydligt mer än 50 %, i relation till dagens förbrukning.

Att nu säkert bedöma hur mycket är svårt. Följande bedömningar bör dock kunna ge vissa ledtrådar.

Om de föreslagna kraven på behörighet för installation och underhåll för kyl- och värmeanläggningar genomförs och hänsyn också tas till övergång till system med mindre fyllnadsmängder, eventuella nya konstruktioner av värmepumpar utan CFC, förbättringar i konstruktionen även när det gäller fabrikstillverkade enheter samt till återvinning eller destruktion av förbrukade köldmedier, bör utsläppen från kyl- och värmeanläggningarna kunna reduceras till en ringa del av nuvarande och förväntade värden. Hittills rapporterade data beträffande nya föreningar, främst FC 134a, indikerar också att förutsättningarna för övergång till köldmedier utan förväntad inverkan på ozonskiktet inom 5–10 år är goda.

Inom verkstadsindustrin – både elektronikindustrin och annan verkstadsindustri – sker en utveckling mot vattenlösliga flussmedel och flussmedel som inte behöver tvättas bort. På 10–15 års sikt borde all användning av fullständigt halogenerade CFC-föreningar inom verkstadsindustrin kunna upphöra.

För kemtvättar och polyuretan har den ofullständigt halogenerade CFC-föreningen CFC 123 nämnts som ett alternativ. Förutsättningarna för att CFC 123 skall komma att bli kommersiellt tillgänglig är ännu osäkra. Om efterfrågetrycket ökar, bör dock förutsättningarna vara tämligen goda.

Inom byggnadssektorn kan man räkna med att isolermaterial utan CFC – både naturliga som fibermaterial, expanderad kork m. m. och plastbaserade – bör kunna ersätta CFC-baserade plaster inom 5–10 år, eventuellt till priset av något sämre k-värden. FC 134a är ett tänkbart substitut för extruderad polystyren.

För att en utveckling på längre sikt mot minsta möjliga CFC-användning skall komma till stånd är det emellertid nödvändigt att statsmakterna på ett tidigt stadium klart deklarerar sin långsiktiga målsättning.

För att uppnå en reduktion med 25 % i relation till 1984 års förbrukning inom de närmaste åren bedömer naturvårdsverket att det behövs en kombination av ekonomiska styrmedel, vissa regleringar, information och stöd till alternativ teknik. Naturvårdsverket föreslår därför att följande åtgärder genomföres (förslagen bör ses som ett underlag för de fortsatta diskussionerna om en nordisk aktionsplan och är inte avsedda att föregripa en sådan plan).

1. En särskild avgift på ca 50 kr/kg bör införas på import av CFC 11, 12, 113, 114 och 115, eventuellt också för CFC 22, 502 och 500 men i så fall graderad i relation till ämnens relativa effekter på ozonskiktet.

Genom en sådan avgift uppnås

att alternativa redan befintliga material och produkter som kräver mindre mängder CFC får lättare att konkurrera; detta har betydelse bl. a. för isoleringsmaterial inom byggnadssektorn

att återvinning och minskning av använda mängder CFC blir lönsamare; detta är särskild väsentligt när det gäller mindre verksamheter som kemtvättar, rengöring och avfettning samt spridd hantering som underhåll och service av kyl- och värmeanläggningar, där tillståndsprövning och kontroll i varje enskilt fall i praktiken inte är genomförbar

att användning av CFC inom nya områden blir mindre attraktiv; genom regleringar är det mycket svårt att förhindra att användningen sprider sig till nya områden och därmed gör genomförda åtgärder verkningslösa

samt att utvecklings- och investeringsinsatserna dirigeras mot produkter med ingen eller liten användning av CFC, däri inkluderat att förutsättningarna för introduktion av alternativa kemiska ämnen förbättras.

Avgiften kan förslagsvis träda i kraft 1990.07.01.

Avgiften bör även avse import av färdiga produkter, med vissa undantag. Naturvårdsverket är berett att medverka till att ta fram underlag för beräkning av avgiften för importerade produkter, i samarbete med övriga nordiska länder.

Frågan om samspelet mellan kommande regleringar i olika länder för att minska användningen och utsläppen av CFC är komplicerad och behöver belysas närmare. Frågan bör därför tas upp i nordiskt samarbete och belysas med utgångspunkt från konkreta förslag till tänkbara åtgärder i respektive land. Samtidigt bör också frågan om kontroll över import och export belysas.

2. På användningsområden där alternativ till användning av produkter med fullständigt halogenerade CFC-föreningar kan införas, bör de ekonomiska styrmedlen kompletteras med förbud från en viss tidpunkt, placerad så långt fram i tiden att förbudet kan styra produktutvecklingen och planeringen av företagets verksamhet.

Med de fakta som idag finns tillgängliga bör förbud nu kunna införas mot extruderad polystyren och förpackningsmaterial som blåsts med fullständigt halogenerade CFC-föreningar fr. o. m. 1994-01-01:

Dessa förbud bör successivt kunna kompletteras, t. ex. med förbud mot vissa köldmedier.

3. För att minimera de medvetna och oavsiktliga utsläppen från kyl- och värmeanläggningar bör regler utfärdas för konstruktion, drift och skötsel av kyl- och värmeanläggningar, med stöd av lagen om kemiska produkter. Häri bör bl. a. ingå krav på särskild behörighet för installation och underhållsåtgärder som innebär ingrepp i köldmediesystemet eller anordning som är beroende av dess funktion.

Reglerna bör också omfatta krav på uppsamling av köldmedierna för återvinning eller destruktion i samband med service, reparation och skrotning av kyl- och värmeanläggningar (med undantag för kyl- och frysenheter från hushåll) och kompletteras med branschnormer och utbildningsinsatser.

Naturvårdsverket är berett att senare redovisa förslag till föreskrifter.

4. Upphandlingsförordningen bör kompletteras med en bestämmelse om att statliga myndigheter också skall ta hänsyn till inverkan på miljön.
5. Hittills genomförda försök med förbränning av isoleringsmaterialet från kylskåp m. m. bör följas upp.

Under förutsättning att de fortsatta förbränningsförsöken inte visar på någon signifikant ökning av utsläppen av andra miljöfarliga substanser (t. ex. dioxin), är verket berett att återkomma med förslag till föreskrifter om omhändertagande av isoleringen i kylskåp och andra frysenheter från hushåll, storkök och butiker för fragmentering och förbränning, enligt de riktlinjer som skisserats i rapporten (avsnitt 7.2.4).

Verket kan också på begäran granska förutsättningarna och kostnaderna för att samla in och förbränna isoleringsmaterialet från andra produkter som kylfordon och kylcontainers, fjärrvärmerör, kyl- och fryshus, kylrumspaneler och garageportar, liksom inredningsdetaljer i bilar.

6. En informationskyldighet till miljö- och hälsoskyddsnamnden bör införas för verksamheter som använder CFC 113 för rengöring, avfettning, torkning o. d.
7. Förbudet mot användning av CFC som drivmedel i sprayförpackningar bör utvidgas så att det också täcker användning av ren CFC och användning av CFC som drivmedel i livsmedelsförpackningar.
8. Naturvårdsverket förutsätter slutligen också att företag med tillverkning av mjuk och hård skumplast åläggs att installera återvinningsutrustning för CFC i samband med prövningen enligt miljöskyddslagen, i huvudsak i enlighet med de riktlinjer som skisserats i rapporten (avsnitt 7.9).

Resursbehov och finansiering

De omedelbara kostnaderna för fortsatta utredningar och information kan beräknas till 2,4 Mkr. Medel för detta ändamål bör tillföras naturvårdsverket snarast möjligt.

För budgetåret 1988/89 bör avsättas 2 Mkr för utredningar och information.

För stöd till ny teknik bör avsättas 15 Mkr/år, varav 10 Mkr bör tillföras naturvårdsverket och 5 Mkr STU.

För meteorologiska observationer och effektforskning bör avsättas 1,2 Mkr/år fr o m budgetåret 1988/89. Eventuellt tillkommer också ca 3,5 Mkr för projekt som behöver utredas närmare, innan beslut kan fattas.

Dessa kostnader samt kostnaderna för genomförande av åtgärderna (se avsnitt 12.5) kan finansieras med de medel som tas in genom en avgift på CFC.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 6.1

Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över statens naturvårdsverks rapport 3353 CFC/Freon – Förslag till åtgärder till skydd för ozonskiktet

1 Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från kommerskollegiet, statens järnvägar (SJ), vägverket, generaltullstyrelsen, riksskatteverket, koncessionsnämnden för miljöskydd, arbetarskyddsstyrelsen, statens planverk, statens energiverk, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), kemikalieinspektionen, kammarrätten i Jönköping, länsstyrelserna i Stockholms samt Göteborgs och Bohus län, konsumentverket, statens råd för byggnadsforskning, statens vattenfallsverk, styrelsen för teknisk utveckling (STU), Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet, Miljöförbundet, Svenska naturskyddsföreningen (SNF), Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Svenska värmeverksföreningen (VVF), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Bilindustri-föreningen, Dow Chemical AB, Electrolux AB, Föreningen Sveriges plastfabrikanter, Industrins byggmaterielgrupp, Kemisk-tekniska leverantörförbundet (KTF), Kooperativa förbundet (KF), Kylentreprenörernas förening, Meteorologiska institutionen vid Stockholms universitet, Plast- och kemikalieleverantörernas förening (PKL), Rockwool AB, Svenska kyltekniska föreningen, Svenska renhållningsverksföreningen, Svenska värmepumpföreningen (SVEP), Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges kemiska industrikontor (Kemikontoret), Svenska kylgrossisters förening, Sveriges plastförbund, Sveriges tvätteriförbund och Sveriges verkstadsförening.

Länsstyrelsen i Stockholms län har bifogat yttranden från miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna i Stockholms, Södertälje och Lidingö kommuner.

Dessutom har yttranden inkommit från Rörfirmornas riksförbund och Gullfiber AB.

Kommerskollegiet har bifogat kommentarer som inkommit från Schweiz efter notifiering av naturvårdsverkets rapport enligt EFTA/INST-proceduren. Meteorologiska institutionen vid Stockholms universitet har bifogat en sammanfattning av den atmosfärkemiska kunskapen om ozonproblemet.

2 Användningsområden och använda mängder

2.1 Statens Järnvägar (SJ): Störst ekonomisk och teknisk betydelse för SJ är användningen av extruderad polystyren som frost(tjäl)isolering i befintliga spår. Vid nybyggnad tillämpas i de flesta fall isolering med grus.

2.2 Vägverket: — — — Verksamheten, tjälisolering med cellplast vid förbättringsarbeten, har en volym av 25 Mkr per år. Vägverket har de senaste åren förbrukat ca 5 000 m³/år cellplast för markisolering i vägar.

För övriga, främst kommunala och stadskommunala, vägar uppskattas förbrukningen till 15 000 m³/år.

Totalt för landets vägar uppskattas förbrukningen sålunda till 20 000 m³, vilket motsvarar 40 ton freon årligen.

Behovet av material för tjälisolering av de svenska vägarna bedöms öka i framtiden.

2.3 Statens energiverk: — — — Inom statens energiverks ansvarsområde används CFC/Freon som köldmedium i värmepumpar och vid tillverkning och läggande av fjärrvärmerör. Statens energiverks yttrande över naturvårdsverkets rapport och förslag till åtgärder avseende CFC/Freon kommer därför att begränsas till dessa områden.

Naturvårdsverket redovisar i bilaga 2 (Netuse of CFC) använda mängder CFC 1984 för respektive bransch. I denna bilaga finns också redovisat prognoser avseende fortsatt användning för åren 1989 och 1994.

Beträffande använda mängder CFC/år vill verket poängtera skillnaden emellan dels den industriella användningen av CFC som t.ex. ingår i framställningen av isolermaterial och dels användningen av CFC i kyl- och värmepumpaggregat. För den förstnämnda kategorin utgör användning och förbrukning samma sak. För den andra kategorin är CFC'et teoretiskt inneslutet i ett tätt kärl. Om man bortser från enstaka läckage så utgör inte det inneslutna köldmediet någon skada på den yttre miljön under anläggningens livslängd. Det är först vid en eventuell skrotning som risk finns att det inneslutna köldmediet momentant eller på längre sikt kan läcka ut om det inte tas om hand.

Naturvårdsverkets prognoser avseende CFC-användning för värmepumpar bygger på använda mängder från första hälften av 80-talet. Den årliga användningen var då relativt hög p. g. a. att det installerades många stora anläggningar som t. ex. Solna, Stockholm, Hammarby, Järfälla, Upplands Väsby m. fl. Den framtida marknaden för värmepumpar bedöms idag vara svag och då i synnerhet för de stora värmepumparna. Anledningen till detta är dels en mättad marknad och dels rådande energipriser på el och olja. Det synes därför inte medföra några svårigheter att uppfylla den av naturvårdsverket ställda målsättningen om en reduktion med 25 % av CFC-användningen fram till 1991 räknat på 1984 års statistik. Målsättningen för CFC-användningen inom värmepumpssektorn bör kunna skäras ytterligare.

Olikheter i användningen av CFC gör att användarstatistik ej är tillräcklig för att belysa hela problemet. Dessa uppgifter bör kompletteras med statistik över ackumulerad mängd CFC i framför allt stora aggregat. Det är just den mängden som är intressant beträffande en eventuell framtida returhantering. I samband med inventeringen bör en noggrann uppföljning göras avseende läckageorsaker och läckagemängder för stora anläggningar. När sådan statistik finns kan behovet av styrmedel inom värmepumpsområdet mer ingående analyseras.

CFC 114 som bl. a. används i polyuretanskum för isolering av fjärrvärmeledningar bedöms idag som mycket miljöfarligt. Det experimenteras med olika alternativa tekniker, dels alternativa drivmedel för skumning, dels med alternativa material för isolering. Insatser bör göras för att utvärdera de mest intressanta alternativen. Undersökningar kommer även att göras av alternativa isoleringstekniker för att bedöma deras praktiska användning i fält. På sikt kan detta leda till en förnyelse av isoleringstekniker för fjärrvärmekulvertar som innebär att CFC ej kommer till användning. Läckage av CFC från befintliga kulvertar bedöms som ringa.

2.4 Statens råd för byggnadsforskning (BFR): — — — Inom BRFs ansvarsområden används CFC dels i isoleringsmaterial och dels i värmepumpar. Isoleringsmaterialen, som är polyuretan (PUR) och extruderad polystyren (XPS), användes i byggnadskonstruktioner, kulvertisoleringar och markisoleringar. I värmepumpar användes triklorfluometan (R11), diklordifluometan (R12), klordifluometan (R22), m. fl.

Användningen av CFC var 1985 följande:

1. Totalt i världen ca	1 000 000 ton/år
2. Totalt i Sverige ca	5 000 ton/år
a) varav extruderad polystyren (mark, tak, grundläggning och sandwichkonstruktioner)	375 ton/år
b) varav polyuretan (sandwichkonstruktioner, komponenter, kulvertar, skivor och tätning) ca	800 ton/år
c) varav värmepumpar	440 ton/år
d) varav kyl- och frysapparater och konditioneringsanläggningar	550 ton/år
Summa bygg/energi	2 115 ton/år

2.5 Statens vattenfallsverk: — — — Vattenfall har stött utveckling och introduktion av värmepumpar. Totalt omfattar utvecklingsprogrammet 436 anläggningar. Den totala mängden CFC i anläggningarna är 44,5 ton. Av denna mängd finns 32 ton i 6 stora anläggningar, större än 1 MW. I de stora pumparna används CFC 12, som har stor effekt på ozonskiktet. I de minsta pumparna används CFC 22 som har mycket mindre inverkan på ozonskiktet. I 300 små pumpar finns endast 2,5 ton CFC.

2.6 Landstingsförbundet: — — — Förslagen i rapporten berör landstingen bl. a. vad gäller skötsel, drift och underhåll av värme- och kylanläggningar där freoner förekommer samt behov av utbildning för personal som sköter sådan utrustning. Förbundet har redan den 18 februari 1987 i ett cirkulär C 87:23 lämnat information till sjukvårdshuvudmännen i nämnda avseenden.

— — —

I fråga om kemtvätt vid landstingens tvätterier är freon inget problem eftersom vid dessa tvätterier används en annan tvättvätska (perkloretylen) och ej CFC som kommer till användning vid andra tvättar med inlämning från allmänheten.

2.7 Svenska värmeverksföreningen: — — — Inom föreningens verksamhetsområde förekommer CFC-föreningar inom två användningsområden: isolering i värmekulvertor samt som köldmedium i stora värmepumpar. Att i ovannämnda användningsområden helt ersätta CFC-föreningarna är med dagens teknik mycket svårt. Däremot finns goda möjligheter att minska utsläppen till luft med hjälp av utrustning för återanvändning.

— — —

Nettoanvändningen av CFC som blåsmedel vid värmekulvertillverkning uppgår till 330 ton för år 1984 enligt bilaga 1 i SNVs rapport 3353. Av 330 ton är ca 100 ton import av färdiga värmekulvertprodukter. Vid tillverkningen binds nästan all CFC i den färdiga produkten, endast ett par procent avgår vid tillverkningen. Denna del kan tas till vara genom att utveckla system för återvinning.

2.8 Dow Chemical AB: — — — har tillverkning av extruderad cellplast (XPS) i Sverige sedan 1974. Tillverkningen sker med samma teknik som i övriga anläggningar koncernen har i Europa och USA.

CFC 12 används som ett blåsmedel för att bilda cellstrukturen i produkten. Huvuddelen av den tillsatta CFC stannar kvar i produkten och är därigenom den viktigaste orsaken till de unika isoleringsegenskaperna hos XPS. CFC 12 används eftersom den har låg toxicitet och i övrigt de bästa egenskaperna för produkten.

2.9 Aktiebolaget Electrolux: — — — använder freon i kylskåpstillverkning dels som köldmedium, dels för isolering. Av den totala importen av freon till Sverige 1984, 4 240 ton, förbrukade Electrolux 529 ton och övrig industri 3 711 ton.

Som köldmedium används typ F12 kompressorskåp (150 ton av 1984 års förbrukning). Detta köldmedium ger en kylprocess med hög verkningsgrad och samtidigt ett måttligt systemtryck, vilket tillåter effektiva tillverkningsmetoder.

I isoleringsprocessen används typ F11 (379 ton av 1984 års förbrukning), som ger en effektiv värmeisolering och som starkt bidragit till att energiförbrukningen för t. ex. frysar mer än halverats de senaste tio åren.

2.10 Rockwool AB: — — — marknadsför en extruderad styrencellplast (XPS) för isoleringsändamål, producerad av ett delägt dotterbolag — Eco-prim AB. Produktionen har pågått sedan 1985 och är baserad på en ny amerikansk teknologi. Investeringen föregicks av noggranna tekniska och ekonomiska överväganden samt av kontakter med centrala och regionala miljötillsynsmyndigheter. Några erinringar mot att använda fullt halogenerade och stabila CFC-föreningar som drivgas förekom ej när ärendet behandlades våren 1984.

Vår tillverkningsenhet i Skövde har en kapacitet på ca 3 000 årston XPS och utrustningen är byggd för att som enda blåsmedel utnyttja CFC 12. Vid fullt utnyttjad produktion förbrukar vi ca 400 ton/år av CFC 12. Av den mängden avgår ca 20 % vid produktionen medan resten innesluts i cellerna och levereras ut med produkten. Härigenom får produkten utomordentligt goda isoleregenskaper.

Extruderade styrencellplaster (XPS) är isolerprodukter med utmärkta och i vissa avseenden unika egenskaper. Vid användning avgår CFC-gasen ytterst långsamt, där tiden är beroende av användningsområde. Vid normala byggtkniska isolerapplikationer sker en halvering av CFC-innehållet på 60–80 år. I markisoleringsapplikationer, som är ca 70 % av marknaden för XPS, är halveringstiden minst 300 år.

2.11 Sveriges plastförbund: — — — finner redogörelsen om berörda substanser (2) och användningsområden och använda mängder (3) korrekt. Beträffande den förväntade ökningen som för plastmaterialen bl. a. baseras på SIND 1986:3 "Byggnadsmaterialindustrin och byggandet" har vi såväl till SIND som till SNV påpekat att den för vissa material måste betraktas som överoptimistisk.

För att understryka vikten av internationella åtgärder borde det i avsnittet "Använda mängder" klarare framgå att den svenska förbrukningen av CFC endast utgör 0,5 % av världsförbrukningen. Med den per capitaförbrukning på 0,54 kg som anges för svensk del i förhållande till världsförbrukningen per capita på 0,2 kg förleddes en läsare att tro att den svenska förbrukningen av CFC skulle ha en större påverkan på ozonskiktet än den teoretiskt kan ha.

3 Tekniska och ekonomiska förutsättningar för reduktion av CFC-utsläppen

3.1 Statens järnvägar (SJ): — — — Den extruderade polystyrenen har tekniska egenskaper (hög hållfasthet, god isoleringsförmåga, ej fukt känslig, låg antändbarhet m. m.) som inga alternativa isoleringsmaterial ännu har.

SJ har kontinuerlig kontakt med vägverket och kommer att samarbeta med detta angående utvecklingsidéer och tester av alternativa material och metoder. För SJs del är det omöjligt att kunna avveckla all användning av CFC-blåst plast till årsskiftet 1991/92. Höga kapacitetskrav på spåren kräver god standard på banunderbyggnad och innebär dessutom att avbrott i trafiken för underhållsarbeten måste minimeras.

Insamling och destruktion av isoleringsmaterial är för SJs del helt ogenomförbar.

— — —

Avveckling av nyanvändning till år 1994 verkar vara en rimlig tidsrymd. Tills dess bör alternativa produkter kunna vara utvecklade och testade.

SJ kommer aktivt att söka tekniskt likvärdiga ersättningsmaterial till extruderad polystyren. Så snart sådana finns att tillgå kommer SJ att övergå till dessa, om inte merkostnaden är orimlig.

SJ kommer även på övriga områden att se över var CFC-produkter utnyttjas i verksamheten för att försöka minska SJs bidrag till CFC-användningen, t. ex. genom en ändrad inköspolicy.

3.2 Vägverket: — — — Mot bakgrund av CFC-föreningarnas negativa miljöeffekter har Vägverket genom beslut 1987-02-24 antagit en offensiv handlingslinje, som innebär avveckling av all användning av material för

vägbyggnadsändamål, som innehåller freoner eller tillverkas med hjälp av freoner senast till årsskiftet 1991/92.

Möjligheterna att inom en femårsperiod få fram ekonomiskt jämförbara CFC-fria alternativ bedöms goda. Tillverkarna bedömer dock tiden för framtagning av nytt blåmedel till 5–8 år.

Mot denna bakgrund bör en reducering av 25 % respektive 50 % enligt förslag i rapporten vara fullt möjlig för landets övriga vägghållare.

En minskning av cellplastanvändningen har mycket liten inverkan på sysselsättningen för vägghållarna. Läggnings av skivorna är endast en liten del av underhållsätgärden. Alternativa metoder ger också sysselsättning.

— — —

Den utprovning av tjälisoleringsätgärder, som vägverket normalt bedriver kommer nu att inriktas mot CFC/Freon-fria metoder. Utprovning kommer att ske i samarbete med forskningsinstitut, tillverkare och andra användare.

En god beredskap finns för att med lämpliga testmetoder prova lika nya tjälisoleringsmaterial.

Möjligheten för vägverket och andra vägghållare i landet att få tillgång till ett tekniskt, ekonomiskt och miljömässigt bra alternativ till de nuvarande CFC-materialen bedöms som goda. Detta förutsätter dock att regeringen vidtar åtgärder som påtagligt ökar marknadens intresse för sådana alternativ. Detta är enligt vägverkets mening det bästa sättet att få fart på utvecklingen av alternativ teknik.

3.3 Arbetarskyddsstyrelsen: — — — som begränsar sitt yttrande till arbetsmiljöaspekter, delar i princip bedömningarna om möjlig minskning av CFC-utsläppen. Styrelsen vill särskilt understryka att åtgärder mot CFC-utsläppen till yttre miljön måste utformas så att arbetsmiljön inte försämras även då CFC ersätts med andra medel eller annan teknik. Beträffande styrmedel för minskning av utsläppen anser styrelsen att kompetenskrav i samband med installation och underhåll av kyl- och värmeanläggningar måste riktas mot varje montör som utför sådant arbete. Styrelsen är tvivksam beträffande effekten av en särskild avgift på CFC och förordar selektiva förbud mot vissa användningar och funktionskrav på den utrustning i vilken CFC används. På något längre sikt ser styrelsen användning av ofullständigt halogenerade klorfluorkolväten som den viktigaste metoden för minskning av fullständigt halogenerade CFC.

3.4 Statens energiverk: — — — För värmepumpar och in synnerhet de stora bör den kortsiktiga målsättningen vara att få ned läckagen genom att förbättra anläggningarna. I början av 1987 anordnade statens energiverk en konferens för att diskutera dessa målsättningar tillsammans med anläggningsägare, tillverkare, konsulter och myndigheter. På denna konferens framkom att tillverkarna tillsammans med anläggningsägarna vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med ofrivilliga utsläpp av CFC. De åtgärder som presenterades var tekniska förändringar och utbildningsinsatser. Samtidigt betonades vikten av att ett antal anläggningar följs upp, dels resultatmässigt av insatta åtgärder och dels avseende läckagemängder.

På lång sikt måste målsättningen vara att dels byta ut dagens köldmedia mot miljövänligare sådana dels att uttjänta anläggningar töms på sitt CFC och att det omhändertas på lämpligt sätt. Det förstnämnda kan ta tid och är beroende av den internationella utvecklingen. Nya mer miljövänliga substanser håller på att tas fram av de internationella kemiföretagen. Forskning och teknisk utveckling kring dessa substanser kan eventuellt medföra att det långsiktiga målet kan uppnås. Att få allt tömt CFC returnerat till depå e. dyl. är en sak som går att påverka genom lagar, ekonomiska incitament o. dyl. Dessa frågor behöver ytterligare utredas.

— — —

I naturvårdsverkets rapport föreslås kartläggning och framtagning av prototyper avseende avtappningsutrustning för köldmedier inklusive utrustning för mobila avtappningsstationer. Målsättningen måste vara att allt CFC omhändertas, dels i befintliga anläggningar och dels i redan skrotade kyl- och värmepumpanläggningar. Om detta är tekniskt och ekonomiskt möjligt bör utredas och om möjligt praktiskt prövas. Man bör vidare ha som målsättning att framtida aggregat utrustas på ett sådant sätt att tömning av CFC kan ske mer effektivt än idag.

3.5 Konsumentverket: — — — Konsumentverket har studerat naturvårdsverkets förslag med utgångspunkt från utredningens slutsatser och finner att användningen av CFC kan reduceras utan alltför stora ekonomiska uppföringar eller andra olägenheter för konsumenterna.

3.6 Statens råd för byggnadsforskning (BFR): — — — BFR ansluter sig till naturvårdsverkets bedömning att målet måste vara att användningen av fullständigt halogenerade CFC-föreningar begränsas till minsta möjliga. Utsläppen från installerade utrustningar/material bör minimeras och nya ersättningsprodukter bör utvecklas.

BFR ansluter sig också till bedömningen att man inom byggsektorn kan räkna med att isolermaterial utan CFC bör kunna ersätta CFC-baserade plaster inom en överskådlig framtid. Här avses såväl traditionella fibermaterial som expanderad kork och plastmaterial där CFC ersatts av annan miljövänlig gas. Här krävs dock tillräcklig tid för omställning såväl för materialproduktion som för utveckling av alternativ gas. Enligt materialindustrin kan 5 år anses vara en otillräcklig tid medan 10–15 år kan vara en rimlig omställningstid. BFR har inget underlag för att göra en egen bedömning.

Beträffande isoleringsmaterial (byggnadskonstruktioner, markisoleringar och kulvertar) anser BFR det dock inte vara motiverat att ersätta redan installerade material bl. a. med hänsyn till den relativt långa halveringstiden för gasavgivningen från materialen.

Ansaret för utveckling av nya produkter/material åvilar industrin. Den byggnadstekniska forskningen kan beröras indirekt genom nya konstruktionslösningar och frågor om nya materials beständighet m. m.

Beträffande värmepumpar vill BFR påminna om att införandet av eldrivna värmepumpar som ersättning för förbränningsanläggningar medför en kraftigt reducerad miljöbelastning genom minskade luftföroreningar. Reg-

ler för reducering av CFC-användningen bör därför inte utformas så att de försvårar en fortsatt utbyggnad av värmepumpanvändningen. Goda möjligheter finns att minska utsläppen och att övergå till köldmedier med liten inverkan på ozonskiktet i stratosfären. FoU-program har initierats inom OECD/IEA Advanced Heat Pumps Programme i syfte att få fram köldmedier helt utan inverkan på ozonskiktet.

— — —

Användningen av extruderad polystyren- och polyuretanmaterial i byggnadssammanhang har ökat markant under senare år. I konkurrens med andra isolermaterial har materialen använts i byggnadskonstruktioner (isolering av sandwichkonstruktioner och tätning av fogar och skarvar). Materialet har påverkat såväl de byggnadstekniska som produktionstekniska lösningarna. Investeringar i produktionsanläggningar och byggnader är baserade på rådande kostnadsrelationer. Restriktioner/skatter kan därför få stor påverkan på såväl konkurrenskraft som tekniska lösningar.

BFR vill därför påpeka vikten av att konsekvenserna vid restriktioner noggrant utreds och att besluten är väl underbyggda.

BFR anser att det från energisynpunkt har en marginell betydelse om XPS- och PUR-material försvinner från marknaden. PUR-material har en dubbelt högre isolerförmåga jämfört med mineralullsbaserade produkter, men en viss försämring med tiden p. g. a. gasdiffusion har kunnat noteras.

En viktig aspekt vid en eventuell ersättning/sanering av CFC-baserade material är just gasavgivningen och dess beroende av inbyggnadssätt och temperatur. T. ex. är halveringstiden för CFC-avgången (diklordifluormetan) i en 5 cm tjock skiva av extruderad styrencellplast 75–100 år vid temperatur 20–25 grader C och 250–350 år vid 5–10 grader C.

— — —

BFRs Program- och utvärderingsgrupp för värmepumpsteknik delar SNVs uppfattning att användning och utsläpp av främst fullständigt halogenerade CFC-föreningar måste minska. Denna målsättning bör för CFC-köldmedia i värmepumpar vara möjlig att åstadkomma med de förslag som framförs i SNVs rapport. Samtidigt påpekar värmepumpsgruppen att ersättning av andra uppvärmningsformer såsom förbränning av olja, kol och biobränslen med eldrivna värmepumpsystem innebär en kraftigt reducerad miljöbelastning totalt sett. Detta gäller enligt OECD/IEA Heat Pump Center även vid elproduktion i kondenskraftverk om dessa förses med utrustning för höggradig rening. Regler för värmepumpstekniken bör därför inte utformas så att en fortsatt utbyggnad försvåras av administrativa eller ekonomiska hinder.

— — —

Direkta system där CFC används i hela det värmeupptagande systemet bör kunna tillåtas under vissa förhållanden. Enhetsaggregat tillverkas under fabriksmässiga förhållanden vilket innebär att konstruktionerna är utprovade, monteringen sker under kontrollerade förhållanden och läcksökningen är noggrann. Under samma väl kontrollerade förhållanden borde även enhetsaggregat med viss platsmontering kunna byggas. Direkta system i berg, mark och sjö bör även kunna tillåtas om man väljer lämpliga köldmedier och tar fram pålitliga rutiner för deras tillverkning.

Den mest näraliggande förändringen när det gäller övergång till andra köldmedier är att övergå från CFC-föreningen R 12 till CFC-föreningen R 22 som har endast 5 % av R 12s ozonnedbrytande förmåga. De avgörande tekniskt/ekonomiska skillnaderna mellan R 12 och R 22 är att R 12 kan användas vid högre temperaturer men ger ett betydligt lägre effektutbyte än R 22. I värmepumpinstallationer eftersträvas därför reda användning av R 22. Endast i de fall då omgivningsförhållandena omöjliggör drift med R 22 väljs R 12 (eller eventuellt R 500 eller R 502). Möjligheterna att utan mycket omfattande konstruktionsförändringar byta R 12 mot R 22 i befintliga anläggningar eller att i större grad nyttja R 22 vid nyinstallationer bör därför inte överdrivas. Forskning pågår om möjligheterna att efterlikna R 12 genom inblandning av ytterligare CFC-typer.

De hittills vanligaste köldmedierna av CFC-typ består av ett kemiskt rent ämne (t. ex. R 12). Antalet sådana möjliga ämnen är begränsat. Man har prövat att blanda flera ämnen i sådana proportioner att blandningen bildar en azeotrop, vilket i praktiken innebär att den tekniskt uppför sig som om den vore ett kemiskt rent ämne (t. ex. R 500). Detta är en möjlig utvecklingsväg.

Både i Sverige och internationellt pågår även ett omfattande FoU-arbete kring icke-azeotropa blandningar av köldmedier. Dessa ger i vissa tillämpningar en bättre värmefaktor för värmepumpen. Det finns goda möjligheter att finna icke-azeotropa blandningar med klara miljömässiga fördelar. Ett exempel är blandningen R 22+R 114, som ofta kan ersätta R 12 och endast har 10 % av R 12s ozonnedbrytande förmåga. Värmepumpar för icke-azeotropa blandningar bör normalt specialutformas, men sådana blandningar kan under vissa förutsättningar även introduceras i befintliga anläggningar. En mer omfattande kommersiell användning kan i bästa fall förväntas inom en femårsperiod.

Utöver ren forskning pågår i Sverige även ett samarbetsprojekt mellan en högskola och en industri, i vilket icke-azeotropa blandningar studeras i fullskaleaggregat, dels i standardanläggning och dels i en för ändamålet specialutformad anläggning.

3.7 Statens vattenfallsverk: — — — De utsläpp som sker i samband med ingrepp i köldmediasystemet beror i hög grad på servicepersonalens betende. Genom utbildning, lämpliga hjälpmedel och modifieringar av anläggningarna kan utsläppen minskas.

I värmepumpbranschen finns teknisk kompetens för att klara en hantering som leder till minskade utsläpp. Det är betydelsefullt att myndigheterna ställer krav på behörighet hos personal som skall hantera värmepumpar. Den nya kylnormen kommer att få stor betydelse.

— — —

Utvecklingen av värmepumpar går mot att mindre mängder CFC erfordras för en viss effekt. Övergång från CFC 12 till CFC 22 är en annan förbättring från miljösynpunkt. Möjligen kan ännu bättre köldmedier på sikt bli tillgängliga.

För fjärrvärmenet kan möjligast absorptionsvärmepumpar bli ett alternativ.

— — —

Inom Vattenfall pågår arbete efter tre linjer:

Bevakning sker av pågående forskning kring CFC, dess miljöpåverkan och möjligheterna att med tekniska lösningar minimera utsläppen. Detta genomförs för att befintliga anläggningar skall kunna skötas på bästa tänkbara sätt.

Utvecklingen följs för värmepumpar med små mängder av köldmedia och pumpar som kan använda mindre skadliga media.

Långsiktigt arbete pågår rörande absorptionsvärmepumpar för att förbättra funktion och ekonomi.

3.8 Svenska naturskyddsföreningen (SNF): — — — På några få områden är det för närvarande tekniskt och ekonomiskt orimligt att väsentligt minska CFC-användningen. Detta betyder att större minskningar måste göras på annat håll för att den totala minskningen skall bli tillfredsställande.

— — —

SNF tror att Sverige vid en snabb avveckling framstår som ett föregångsland och som manande exempel.

Vad gäller arbetstillfällen har flera undersökningar gjorts av hur dessa påverkas av miljövårdsåtgärder [se t. ex. Management Information Service Inc. (MISI) 1986]. Alla dessa undersökningar visar att antalet arbetstillfällen ökar. En omfördelning skulle ske från CFC-branscher till konkurrerande branscher som kan expandera. Det skulle också uppkomma nya arbetstillfällen i samband med utveckling av nya produkter, installation och service av återvinnings- och reningsutrustning m. m. Resultatet skulle bli en nettoökning av antalet arbetstillfällen.

Samhället måste hjälpa dem som eventuellt blir arbetslösa genom avvecklingen, men att göra detta genom att tillåta fortsatt miljöförstöring är orimligt.

Samhällets mål vad gäller minskningar av CFC-utsläppen måste sättas högt så att alla vet vart kursen leder och kan anpassa sig därefter. För lågt satta mål gör denna process långsammare.

SNF vill här påminna om åtgärderna mot försurning och skogsdöd vilka ständigt måste skärpas eftersom de uppsatta målen ännu inte sammanfaller med naturens krav.

3.9 Sveriges grossistförbund: — — — I den redovisning som gjorts på sidorna 25–70 av tekniska och ekonomiska förutsättningar för reduktion av CFC-utsläppen åberopas bl. a. en utredning av det danska företaget COWI-consult. Denna utredning har ännu inte slutbehandlats av beställaren (Nordiska Ministerrådet) och ändringar föreligger på ett flertal punkter i förhållande till den version som naturvårdsverket utgått ifrån. Med hänsyn till dessa bristfälligheter anser vi att detta avsnitt måste omarbetas med hänsyn till COWI-consults slutrapport.

3.10 Svenska värmeverksföreningen: — — — Något sätt att direkt ersätta polyuretan idag befintlig konstruktionstyp av värmekulverttrör finns inte. Polyuretan-kulverten upptar idag ca 80 % av marknaden för nybyggnad, för de mindre dimensionerna uppemot 100 %. Orsaken härtill är främst att

de försök som gjorts med andra isoleringsmaterial lett till konstruktioner som, om de skall vara någorlunda ekonomiskt konkurrenskraftiga, haft tekniska svagheter av allvarlig art.

Att idag ersätta polyuretan-kulvertar med tekniskt jämförbara alternativ innebär inte bara ökade kostnader för rören som sådana utan främst ökade sidokostnader. Därför bedömer vi de i rapporten angivna kostnaderna för att ersätta polyuretan-isoleringen som orealistiskt låga.

Det är därför mer meningsfullt att satsa på drivgaser som ersätter CFC 11 än på att utveckla ny kulvertteknik. Den nu existerande konstruktionen är resultatet av ett 20-årigt utvecklings- och standardiseringsarbete i fri konkurrens utan särskilda styrmedel.

Det finns också en annan viktig aspekt på detta med fjärrvärmerör. Vi tror oss stå inför en period med ökad kraftvärmeutbyggnad, länkad till kärnkraftavvecklingen. Utbyggnad av fjärrvärmenäten ger ökat värmeunderlag för elproduktion i kraftvärmeverk. Med tanke på den utbyggnad av fjärrvärme som redan har genomförts under de gångna ca 40 åren kommer en sådan utökning att ske med distributionsledningarna av företrädesvis klenare dimensioner. Inom detta dimensionsområde är polyuretan-kulverterna helt förhärskande. Sett mot den bakgrund torde styrmedel som främjar utveckling av ersättningsmedel för CFC 11 utan att därför kännbart höja dagens kostnader vara de rätta.

— — —

Sedan år 1982 har de svenska värmeverken tagit i drift ca 100 st. stora värmepumpar med en total avgiven värmeeffekt av ca 1000 MW. För närvarande sker ingen nämnvärd utbyggnad av värmepumpar för produktion av fjärrvärme.

De först tillverkade värmepumparna har vid flera tillfällen haft okontrollerade utsläpp av CFC. Under de senaste åren har utsläppen till luft avsevärt reducerats. Detta beror bl. a. på bättre teknik samt utbildning av driftpersonal.

De i rapporten föreslagna åtgärderna för att åstadkomma en minskning av användningen av de fullständigt halogenerade CFC-föreningarna i stora värmepumpanläggningar överensstämmer med de målsättningar som de svenska värmeverken redan arbetar med.

Det kommer emellertid att ta tid att anpassa befintliga värmepumpar till en minimering av utsläppen då dagens krav på täta konstruktioner inte fanns då de projekterades.

En ombyggnad av befintliga stora värmepumpar för övergång till t. ex. CFC 22 är inte möjlig utan stora tekniska och ekonomiska insatser. Utredningar måste göras från fall till fall och några generella rekommendationer kan inte ges. Detta gäller även en övergång till indirekta system för befintliga anläggningar.

För att på ett tillfredsställande sätt, utan onödiga utsläpp av CFC, kunna utföra reparations- och underhållsarbeten på stora värmepumpar pågår en översyn och komplettering med system för tömning. Största delen av den på detta sätt tillvaratagna CFC:n kan återanvändas medan risk för vatteninblandning kan finnas i den sista återstoden då tömning sker under vakuum. Tillfredsställande möjlighet till destruktion alternativt separation och

återanvändning av CFC bör skapas inom Sverige. Kostnaden bör anpassas så att det är lönsamt alternativt kostnadsfritt att returnera CFC till tillverkaren.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 6.2

3.11 Bilindustriföreningen: – – – Föreningen vill framhålla att bilindustrin, både den svenska och utländska, bedriver ett intensivt utvecklingsarbete för att minska freonanvändningen och emissionerna.

På kort sikt arbetar man med att minimera läckage och spill i olika tillverkningsprocesser och vid service och reparation av t. ex. luftkonditioneringsanläggningar samt återvinning och återanvändning av CFC. Betydande framsteg har redan gjorts. GM i USA uppger t. ex. att dagens fordon släpper ut 80 % mindre CFC 12 från luftkonditioneringsystem än fordon i slutet av 70-talet. Målsättningen är hermetiskt slutna system.

På kort och lång sikt (5 år och längre) utvecklas och studeras alternativa tillverkningsmetoder och system med målsättningen att minimera användningen av CFC i produkterna. Fördelarna med CFC 11 och 12 är framför allt att de kan inneslutas med konventionella gummislangar och tätningar. De alternativ som idag är kommersiellt tillgängliga har inte dessa fördelar i samma utsträckning. Industrin måste därför arbeta med tillverkningsmetoder och medier som ännu inte finns kommersiellt tillgängliga. Detta innebär en osäkerhetsfaktor samtidigt som stora resurser krävs både i tid och pengar.

Den svenska bilindustrin ligger sannolikt ganska långt framme för att minska CFC-användning och utsläpp. Åtgärderna motverkas dock av planerade kraftiga exportökningar och där en stor del av bilarna framför allt till USA, är försedda med luftkonditioneringsystem. Med dagens teknologi torde det därför vara utomordentligt svårt att ens frysa förbrukningen av CFC 12 vid dagens nivå. I den av myndigheterna aviserade utvecklingsplanen har CFC 22 nämnts som ett ersättningsalternativ. Detta medium är dock ingen självklar första kandidat på grund av följande problem som det krävs relativt stora resurser att kartlägga och lösa:

- Ingen erfarenhet av CFC 22-system i mobila system.
- Högre tryck jämfört med dagens system.
- Omkonstruktion av alla komponenter i systemet, på grund av nya tryck och termodynamiska förhållanden.
- Problem med oljan i systemet.
- Troligen mycket stor kondensor.
- Svårigheter att innesluta i gummislangar och med konventionella tätningar.
- Andra arbetsmiljöaspekter.
- Helt nya system för produktion och eftermarknaden.

Det framtida kylmedium som diskuterats är FC 134 A. Även med detta system återstår många frågetecken, bl. a.:

- Toxicitetstester och utbyggnad av produktionskapacitet kräver 5–7 år innan detta köldmedium finns kommersiellt tillgängligt.
- Oljeproblem i systemet.
- Ingen metod för läckageindikering.
- Materialprov på tätningar och slangar.

– Anpassning av systemet för produktion och eftermarknad.

Detta "nya" medium som många hoppas på har alltså även det långa kvar till kommersiell användning. Ett krav är också att provkvantiteter blir tillgängliga för användarledet, för att göra nödvändiga prov möjliga.

Ett annat alternativ som figurerat i debatten är CFC 22/142 B. Detta är dock klassat som brännbart vilket gör det uteslutet att använda i en bils luftkonditioneringssystem.

Mot bakgrund av dessa två alternativa utvecklingsvägar är det utomordentligt viktigt att CFC-frågan löses globalt – inte minst för svensk bilindustri som producerar huvuddelen av bilarna med luftkonditioneringssystem för export. Att anpassa produkterna först till CFC 22 och sedan till CFC 134 A skulle innebära dubbla utvecklingskostnader och en rad praktiska problem från servicesynpunkt. När det gäller skumplaster kan freonerna i vissa processer ersättas av andra ämnen, t. ex. koldioxid, vatten eller pentan. För nya anläggningar kan man även tänka sig att freon samlas upp och återvinns genom att slutna processer används. Detta är emellertid mycket tveksamt på grund av den relativt ringa mängd freon som används i förhållande till de luftmängder som ventileras ut från anläggningen. Vissa produkter torde också kunna konstrueras på ett sätt som minskar behovet av freon vid skumningen. Det bör emellertid betonas att vissa av ovanstående åtgärder är svåra eller omöjliga att införa i befintliga processer. Däremot kan man vid nykonstruktion av komponenter vilka tillverkas av skumplaster, alternativt vid förnyelse av verktygsutrustning planera för någon av ovanstående möjligheter. Detta betyder att det behövs en rimlig ledtid innan dessa förändringar kan införas. Ledtiden kan variera för olika applikationer.

Föreningen vill sammanfattningsvis framhålla att optimala och konkurrensneutrala åtgärder för att begränsa CFC-emissionerna förutsätter att Sverige ansluter sig till det internationella handlings- och nedtrappningsprogram som utarbetas inom UNEP.

3.12 Dow Chemical AB: – – Rapporten anger helt riktigt att återvinning eller annan rening av flödena av CFC 12 är tekniskt svårt att utföra vid tillverkning av XPS. Med hänsyn härtill samt att endast ca 10% av den CFC som används avgår vid tillverkningen kan slutsatsen endast bli att åtgärder för återvinning ej bör föreslås då det finns andra mera effektiva alternativ för begränsning av CFC. Huvuddelen av den använda mängden CFC stannar kvar i isolerprodukten och är den främsta orsaken till isoleregenskaperna. CFC avgången från isolerplattorna sker mycket långsamt, i olika takt för olika användningsområden: s. k. halveringstid för användning i byggnader beräknas till 50–100 år, för markanvändning ännu längre.

Rapporten analyserar möjligheten att ersätta XPS med andra isoleringsmaterial. De tekniska fördelarna med XPS i relation till andra isoleringsmaterial, -metoder vilka anges på ett i princip korrekt sätt, är anledningen till den stora förväntade ökningen av förbrukningen av XPS i Sverige och därmed användningen av CFC med nuvarande tillverkningstekniker.

Vi ansluter oss till uppfattningen att vid väsentliga förändringar av prisrelationerna en förskjutning till andra isoleringsmedel kommer att ske.

Effekterna vid en prisökning av 50 kr/kg CFC som antages i rapporten baseras på uppskattningar från COWI-consult's preliminära rapport. Exakta priskänslighetsanalyser är svåra att utföra. Den föreslagna kostnadsökningen för CFC, som i motsvarande utsträckning kommer att påverka priset på XPS, får emellertid med stor sannolikhet den förväntade effekten: att ersätta XPS med andra isoleringsprodukter, som kanske till samma kostnad vid isoleringstillfället ger samma kostnads/nytto-effekt som XPS till det högre priset. Emellertid har de substituerade materialen i de flesta användningsområdena en kortare livslängd, alltså en med tiden försämrad isoleringseffekt. De samhällsekonomiska merkostnaderna blir därför större än prisdifferensen med hänsyn tagen till framtida underhålls- och/eller förnyade isoleringar. Användare/byggherrar utför ej denna fulla kostnads-/nytto-analys på lång sikt vid anläggningstillfället.

Vårt företag citeras i utvärderingen av möjligheter att införa alternativa blåsmedel. Sedan yttrandet fälldes till konsulten har vårt utvecklingsarbete med alternativa blåsmedel ytterligare framskridit. Vår bedömning är f. n. ännu starkare att en tillverkning med alternativa blåsmedel är möjlig att utföra och att inom en rimlig tid XPS utan halogenerade CFC finns på marknaden och är testade och godkända. Tidsperioden ca 5 år är ingen optimistisk bedömning. Senare utvecklingsarbete visar även att det är mycket sannolikt att produkten kan framställas med alternativ teknik som har samma isolerings- och övriga egenskaper som de nuvarande produkterna. Merkostnaderna bedöms komma att bli rimliga. Vi bedömer med ledning härav att det är fullt möjligt att ersätta nuvarande XPS med en ny utan stabila CFC och att detta är ett bättre alternativ för samhället som helhet än att ersätta XPS som sådant. Detta är även en slutsats som framkommer i senaste versionen av COWI-consult's rapport till skillnad från tidigare versioner.

Den i rapporten angivna möjligheten att ersätta XPS med fenolskum är mycket osäker. Fenolskummets isolerande egenskaper på lång sikt är ej bevisade och det är ej ett tekniskt/ekonomiskt fullvärdigt alternativ till XPS för flertalet applikationer. Dessutom innehåller även fenolskum stabila CFC.

Påståendet att ersättning skall kunna ske med s. k. "naturliga" isolermaterial som fiberisolering och kork är ej riktigt om samma isoleringsegenskaper och samma samhällsekonomiska besparingar skall på sikt erhållas.

I kapitlets sammanfattning beträffande de tekniska/ekonomiska förutsättningar för minskade utsläpp är det viktigt att notera att den kostnad på 50 kr/kg CFC, som anges kunna orsaka en 25% nedgång av förbrukningen, ej beaktar de samhällsekonomiska effekterna av att det ej blir ekonomiskt försvarbart att fortsätta med produktion av XPS i Sverige, om kostnadspålagan införs innan alternativ teknik kunnat införas. Rapporten anger dock helt riktigt att den föreslagna tidsperioden kan vara för kort att producenterna skall kunna införa ny teknik. Dessa slutsatser är ej i överensstämmelse med de förslag till åtgärder som senare framförs.

— — —

I rapporten hänvisas till ytterligare utredningsarbete pågående samtidigt med rapportens framställande och att detta kan förorsaka revidering av

förslagen (se baksida på rapporten). Rapporten baseras till stor del på den utredning konsultföretaget COWI-consult utfört åt Nordiska Rådet och Nordiska Industriförbunden med en granskning av tidigare utförda konsultstudier och en teknisk/ekonomisk värdering av möjligheterna att reducera förbrukning/utsläpp av CFC. Denna utredning har slutredovisats först i juni 1987. De slutsatser och rekommendationer som framförs i slutrapporten avviker väsentligt från de som föreslogs i tidigare arbetsutkast som redovisats och varit tillgängliga då naturvårdsverkets rapport avslutades. Det är troligt att en del analyser i denna, framförallt beträffande möjligheterna samt de samhällsekonomiska konsekvenserna av att ersätta CFC-haltiga produkter hade utförts på ett annat sätt om COWI-consult's slutrapport förelegat. Vi kräver att slutliga förslag till eventuella regleringar tar hänsyn härtill.

3.13 Aktiebolaget Electrolux: – – – Ett kylskåp i drift har praktiskt taget inget läckage av freon till den omgivande miljön. Kylsystemet är hermetiskt slutet och freonet i isoleringen är inneslutet i blåsor. Hela isoleringsskiktet är dessutom inneslutet i plåt och plast. Möjliga utsläpp kan förekomma i produktionsprocessen vid vissa serviceingrepp och i samband med den förbrukade produktens destruktion.

Electrolux har sedan lång tid lagt ned och lägger alltjämt ned väsentliga resurser på att finna lösningar som begränsar risken för utsläpp. Vad gäller utsläppen inom produktionsprocessen installerades sålunda redan 1979 en anläggning för freonåtervinning i kyl- och frysskåpsfabriken i Mariestad. Anläggningen liksom bolagets processinstallationer i övrigt är föremål för ständig översyn.

På servicesidan är det framför allt byten av kompressorer som leder till freonläckage. Redan idag finns i bruk en punktteringstång som fångar upp freonet vid källan. Vidare kommer kylbranschen i Sverige att starta ett system för omhändertagandet av returnerad freon. Som ett led i detta kommer montörerna i hela Electrolux svenska serviceorganisation att förses med utrustning för insamling av freon. Detta kommer att ske trots att det påverkar endast den promille av Electrolux freonanvändning som hänförs till serviceledet.

En viktig åtgärd för att reducera freonutsläppen är att finna metoder för uppsamling och destruktion av utrangerade kylskåp. Electrolux har medverkat i ett utredningsarbete i statens naturvårdsverks regi på detta område och bidragit till finansieringen av projektet. Enligt utredningen avgår i Sverige genom skrotning av hushållskylskåp 330 ton freon per år. Preliminära förslag till lösning av problemet hur större delen av dessa kvantiteter skall kunna tillvaratas föreligger.

Även om man sålunda har förslag till lösningen av utsläppsproblemet inom det område som berör Electrolux är det stora problemet för Electrolux del den internationella begränsning av antingen tillverkning eller användning av freon som föreslås. Det är visserligen Electrolux uppfattning att man på lång sikt kan utveckla kylskåp med andra köldmedel och isoleringsmaterial. För köldmedel gäller emellertid att idag existerande alternativ innebär drastiska förändringar i kylenheterna med helt nya

kompressorer och kylsystem anpassade till högre tryck och ifråga om isoleringsmaterialen finns idag inga kommersiellt tillgängliga alternativ. En del av de stora kemikalietillverkarna hävdar att de kan utveckla ersättningsmedel med vilka Electrolux i stort sett kan bibehålla grundkonstruktionen av kylvanorna. Bolaget kommer även i fortsättningen att medverka i denna utveckling genom att avdela resurser härför. Kemikalietillverkarna intar emellertid olika ståndpunkter beträffande möjligheterna att använda oskadliga ersättningsmedel samt vilka medel som i så fall bör komma i fråga. En fördröjande faktor är den komplicerade och dyrbara toxiska provningen som varje nytt ersättningsmedel måste genomgå.

3.14 Kemisk-tekniska leverantörförbundet: — — — Inom Kemisk-Tekniska Leverantörförbundets branschområde förekommer CFC främst i fogskum för isolering och tätning av fönster, dörrar m.m. Viss tillverkning sker inom landet men en stor del av produkterna importeras. I det långa perspektivet bedöms möjligheterna att hitta ersättningsprodukter för CFC i fogskum som goda. Om övergångstiden blir alltför kort t. ex. genom förbud kan detta medföra omställningsproblem speciellt hos mindre tillverkare och importörer med eventuell nedläggning av företag som följd.

3.15 Kylentreprenörernas förening: — — — Våra synpunkter omfattar bara våra medlemsföretags intresseområde, dvs. industriella kyl- och värme-pumpanläggningar. Medlemsföretagen arbetar inte med hushållssidan, dvs. kyl- och frysskåp för bostäder. Dessutom arbetar företagen inte med mobila anläggningar t. ex. kylutrustningar i luftkonditionering för bilar, bussar och dylikt.

Kylbranschens tre föreningar – Kylentreprenörernas Förening, Svenska Kyltekniska Föreningen och Svenska Kylgrossisternas Förening – håller för närvarande på att revidera kylnormerna från 1965. I referensgruppen för detta arbete ingår bl. a. representanter för Arbetsarkivstyrelsen och statens naturvårdsverk. Arbetet med den nya kylnormen beräknas vara klart före årsskiftet 1987/1988. Många frågor i normen är dock beroende på myndigheternas beslut i t. ex. behörighets- och underhållsfrågan (se nedan).

I förslaget till kylnorm är det speciellt följande sju punkter som medför att utsläppen av CFC-köldmedier kan minska: behörighet, underhåll, övergång till R22, indirekta system, konstruktion, återvinning och utbildning.

Behörighet är en av de åtgärder som branschen, tillsammans med naturvårdsverket, bedömt som väsentligt för att kunna minska utsläppen. Behörighetskravet torde medföra en ökning av företagets kompetens och en större efterlevnad av gällande bestämmelser.

För en enkel hantering i behörighetsfrågan föreslår vi, inte minst beroende på branschens struktur, en behörighetsnämnd på branschnivå. För att behörighetskravet skall få tillräcklig genomslagskraft bör kravet finnas i en myndighets (t. ex. naturvårdsverkets) föreskrift. Behörigheten styr även många av de övriga åtgärderna.

För närvarande finns inget krav på att brukarna skall underhålla anläggningarna. Ett sådant krav bör också, för att få tillfällig genomslagskraft, finnas i en myndighets föreskrift. Närmare precisering bör finnas i kylnormerna. Ett förebyggande underhåll kommer att medföra mindre utsläpp.

— — —

Kylnormen ger anvisningar för successiv övergång till R22. Härmed begränsas användningen av t. ex. R12. Vid nyinstallation kan 50 % av R12-förbrukningen ersättas med R22.

— — —

Kylnormen ger riktlinjer för att köldmediesystemens storlek genom bl. a. krav på indirekta system. Indirekta system medför dessutom att systemens köldmediefyllda delar kan koncentreras till speciella utrymmen, vilket ger större förutsättningar att upptäcka och åtgärda eventuella läckage.

— — —

Kylnormen ger riktlinjer för säkrare konstruktioner med tanke på bl. a. köldmedieutsläpp, t. ex. behållare, så att reparation/service kan utföras utan att köldmediet behöver släppas ut i atmosfären.

— — —

I kylnormen rekommenderas att tillverkarledet återtar "förbrukat" köldmedium för att en kontrollerad rening ska kunna genomföras. Tillverkarna kan återvinna och rena sparade köldmedier (R12, R22 m. fl.). Blandningar, t. ex. R500 och R502 kan inte återvinnas. Dessa rekommenderas att destrueras genom förbränning.

— — —

Ett viktigt led i arbetet med att minska utsläppen är utbildning/information. Kylentreprenörernas Förening planerar, med anledning av den nya normen, en omfattande utbildningsverksamhet, i första hand för föreningens medlemsföretag. Kursmaterial, som även kan användas av andra, planeras att tas fram av branschen.

Med ovanstående regler, som i stort överensstämmer med intentionerna i naturvårdsverkets rapport, beräknar branschen att utsläppen ska kunna minska med cirka 25 % under en femårsperiod. En förutsättning är dock att bl. a. behörighetskravet och kravet på underhåll finns som myndighetskrav.

Från teknisk/ekonomisk synpunkt kan inte samtliga åtgärder träda ikraft samtidigt. Lämpliga ikraftträdandetidpunkter bör tas fram tillsammans med kylbranschens organisationer.

3.16 Rockwool AB: — — — Alltsedan de nya signalerna kom för drygt ett år sedan avseende starka misstankar om att fullt halogenerade CFC kunde ha nedbrytande effekter på ozonlagret i stratosfären har vi, i samverkan med producenter av dessa gaser, engagerat oss i frågan att finna en ersättning till CFC 12.

Våra principiella utgångspunkter i CFC-frågan kan sammanfattas: Vi stödjer de strävanden till insatser som görs för att begränsa användningen/emissionerna av fullt halogenerade CFC mot den vetenskapliga bakgrund som nu företes. Vi förordar tillkomsten av ett internationellt program, som

bör utarbetas av Förenta Nationerna (UNEP). Vi stödjer behovet av ytterligare forskning om effekterna av fullt halogenerade CFC på ozonlagret i stratosfären.

Vi bedriver ett intensivt samarbete med våra utländska CFC-leverantörer, och de bedömer förutsättningarna goda för att inom några år ha hunnit utveckla nya blåsmedel. Det krävs dock ytterligare tid för investeringar i modifierad produktionsutrustning hos gasproducenterna. Vi tror att det tar 6–8 år till dess att goda alternativ utan stabila CFC-föreningar finns tillgängliga för vår tillverkning av kvalificerade isolermaterial. Reduktionsprogram skall knytas till de reella omställningsmöjligheter som finns för olika tillämpningar vid olika tider.

— — —

Naturvårdsverkets rapport har tillkommit under mycket kort tid, och naturvårdsverket framhåller självt att den därför är att betrakta som bas för det fortsatta arbetet med denna komplexa fråga. Naturvårdsverket bygger sin rapport på ett antal konsultutredningar. Bl. a. åberopas en större utredning av COWI-consult. Det bör observeras att COWI-consults utredning ej var slutbehandlad när naturvårdsverkets rapport färdigställdes. Vi har funnit att de slutsatser och rekommendationer som förs fram i COWI-consults rapport i juni 1987 väsentligt avviker från deras utkast till rapport från april.

I juni-versionen görs bl. a. en ny och mera reservationsfylld värdering av möjligheterna till en snabb ersättning av vissa idag använda freonhaltiga produkter. Vi anser att naturvårdsverket av regeringen bör uppmanas att studera COWI-consults utredning och revidera sin rapport med hänsyn till de tillägg och korrigeringar som gjorts.

— — —

Vi uppehåller oss här vid extruderad polystyren (XPS) för isolerändamål.

Utsläpp från tillverkningen är, som rapporten anger, svåra att minska utöver dagens nivå. Alternativa material för isolering finns men innebär konstruktionsförändringar och kostnadsökningar. Vi ansluter oss till den uppfattning som ges i rapporten att vid kraftiga förändringar av prisrelation till andra isolermaterial så kommer utnyttjandet av XPS-produkter att starkt minska.

Alternativa blåsmedel utan full halogenerade CFC och med liknande goda process- och isolertekniska egenskaper som dagens tar tid att utveckla. Våra kontakter med olika CFC-producenter pekar dock på att man tror sig kunna ta fram nya produkter utan stabila CFC. Den tidsrymd om 6–8 år, som anges i rapporten, är realistisk. Den skall då även inrymma alla utvecklingssteg fram till olika applikationer för XPS-produkter.

Omhändertagande av CFC vid avfallshantering bedömer vi som helt orealistiskt med hänsyn till byggandets faktiska förhållanden.

Generellt gäller, vilket även framgår av COWI-consults senaste rapport, att det är ett bättre alternativ för samhället att avvakta utvecklingen av en ny, icke stabil CFC än att inom kort tid ersätta XPS-användningen som sådan i form av nya, fördyrande tekniska lösningar.

I sammanfattningen i slutet av kap. 7 beträffande de tekniska och ekono-

miska förutsättningarna för minskade utsläpp har naturvårdsverket inte beaktat de samhällsekonomiska konsekvenserna av en nedläggning av tillverkningsenheter. Om en avgift införs på XPS så tidigt som 1991 så torde det för vårt företag innebära att vi får lägga ner produktionen ca fem år efter start och långt innan anläggningen är avskriven. Detta innebär inte enbart en engångsförlust av kapital utan dessutom att det svenska samhället kommer att drabbas av merkostnader år efter år på grund av att kostnadsminimerade konstruktioner med XPS inte kan komma till utförande efter det att industrin slagits ut. En sådan utslagning kommer att visa sig vara både onödig och oönskad i och med att nya blåsmedel utvecklas och introduceras.

Svensk industri har via Sveriges industriförbund till regeringen lagt ett förslag på hur en reduktion av användningen skall ske på frivillig basis. (Sveriges Industriförbunds skrivelse till statsrådet Birgitta Dahl 1987-05-27.) Av detta framgår att svensk industri ställer sig bakom ett program som innebär att isolermaterial skall betraktas som ett prioriterat område dels på grund av den nytta som användningen av dessa produkter har, dels därför att några tekniska alternativ ej finns att tillgå idag. Vi noterar att COWI-consult gör en liknande bedömning.

Vi föreslår att regeringen ger berörd industri ansvaret för att genomföra överenskomna reduktionsprogram under full insyn av myndigheter.

Fullgoda ersättningar för CFC 12 saknas för oss idag. Den enda substans som f. n. inger förhoppningar om att bli ersättningen för CFC 12 är FC 134a. Denna gas kommer dock ej att vara kommersiellt tillgänglig inom en femårsperiod. Minskningen av CFC 12 inom denna period måste därför åstadkommas på annat sätt på grund av att vi här kommer in på utforska- de områden och oönskad teknik.

Tänkbara åtgärder har det gemensamt att de ger en sämre XPS-produkt än dagens samt att de kräver investeringar i produktionen. Kostnader för testkörningar och materialprovningar blir därför betydande särskilt p. g. a. att vissa lösningar är av övergångskaraktär.

Vår inriktning är att tills det finns helt miljövänliga alternativ så långt möjligt använda ofullständigt halogenerade föreningar med väsentligt mindre påverkan av miljö typ CFC 115 eller CFC 22. De har som bekant en "ozonpåverkansfaktor" på 0.6 och 0.05. Helt andra gaser typ CO₂ och CH₃Cl är också tänkbara.

Vi har redan startat försök i vår produktion för att finna den bästa lösningen. Vi måste förmodligen utveckla olika lösningar för olika applika- tioner. Arbetet sker i utmärkt samverkan med våra leverantörer, licens- givare och avnämare.

Vi uppskattar utvecklingskostnaden under de närmaste fem åren till 5-8 miljoner kr, varav ca hälften på investeringar och resterande på provningar och tester i produktion och olika applikationer.

De försämrade produkttegenskaperna kommer dessutom att försämra lönsamheten. Det är svårt att ange hur mycket, men förmodligen kommer bortfallet att vara minst lika stort som utvecklingskostnaden.

En viktig förutsättning för att Rockwool Ecoprim AB skall kunna påta sig dessa kostnader för utveckling och omställning är att vi inte drabbas av förödande sanktioner, innan goda alternativ finns framme. Bolaget måste ges möjligheter att arbeta med ett tidsperspektiv anpassat till de reella förutsättningarna. I annat fall blir alla utvecklingsansträngningar meningslösa.

I naturvårdsverkets rapport anges att stöd skall utgå till utveckling av miljövänligare produkter än dagens. Vi förutsätter att Rockwool Ecoprim AB, för att kunna genomföra en minskning ned till naturvårdsverkets nivå av CFC 12-förbrukningen, får del av detta stöd. Det bör även ge en grund för ett gott samarbete mellan oss och beröra myndigheter.

3.17 Svenska kyltekniska föreningen: — — — Kylbranschen är beredd att ta sitt ansvar för en reduktion av CFC-utsläppen. De åtgärder som beskrivs i rapporten för att åstadkomma detta och som berör kylbranschen är riktiga och möjliga förutsatt att tillräcklig tid avsätts för att branschen skall kunna anpassa sig till förändrade arbetsvillkor. En för kort tid kan medföra onödiga kostnader och, på sikt, olämpliga lösningar.

Det arbete som pågår inom branschen i samarbete med bl. a. naturvårdsverket (se sid. 44) kommer att väsentligt bidra till minskad användning och minskade utsläpp av olämpliga CFC-typer. Det är viktigt att arbetet med den nya kylnormen får starkt stöd av berörda myndigheter.

Det råder gott samarbete inom kylbranschen och stor enighet om lämpligheten av de förslag som redovisas i rapporten (sid. 44–52). Det gäller dock att den organisation som krävs för t. ex. omhändertagande och återvinning av förbrukade köldmedier (sid. 48) hinner byggas upp på ett betryggande sätt.

— — —
De delar av rapporten som berör kylbranschen är korrekta och utan invändningar från föreningens sida.

3.18 Svenska renhållningsverksföreningen (RVF): — — — Enligt rapporten är en återvinning av CFC ur isoleringen i kyl- och frysskåp inte realistisk. Däremot kan CFC troligen destrueras genom förbränning i en avfallsförbränningsanläggning under förutsättning att anläggningen är försedd med effektiv rökgasreningsutrustning och att förbränningen sker under en tillräckligt lång uppehållstid.

RVF anser i likhet med SNV att ytterligare försök och studier måste göras innan en sådan förbränning kan accepteras. Utöver analysen av utsläppen måste studien också belysa vilka konsekvenser förbränningen kan få för anläggningarnas funktion. Förbränning av CFC innebär en ökad belastning av klor- och fluorväten på anläggningen. Särskilt viktigt är att undersöka fluorvätenas inverkan på funktionen då dessa ämnen har en hög grad av korrosivitet och därmed kan äventyra både driften och säkerheten vid anläggningarna.

Organisationen för både insamling/transport och destruktionsförbränning måste utredas närmare liksom kostnaderna för insamling/transport av kyl- och frysenheterna.

Utredningen redovisar angående kyl- och frysskåp för hushållsbruk att omhändertagande av köldmediet från kasserade enheter inte är realistiskt. För att omhänderta köldmediet krävs en mycket omfattande särbehandling av enheterna skilt från övrigt avfall. En sådan hantering skulle vara mycket dyrbar. Mot bakgrund av de små mängder CFC som på detta sätt är åtkomliga till en hög kostnad räknat per kg CFC kan det inte anses rimligt att omhänderta köldmediet.

3.19 Svenska värmepumpföreningen (SVEP): — — — I kapitel 7.4 köldmedier redovisas typer, användningsområden och mängder av CFC-föreningar som används som köldmedier i kyl-, värme- och klimatanläggningar.

Vi instämmer i stort med redovisningen men anser det dock var på plats att understryka att övergång till andra köldmedier i befintliga anläggningar kan vara tekniskt mycket svårt eller till och med omöjligt beroende på applikation. I vissa anläggningar används just CFC 12 för att erhålla tillräckligt hög temperatur. Här finns för tillfället inget substitut.

En övergång till CFC 22 i stället för CFC 12 vid nykonstruktion av anläggningar anser vi som mycket rimligt och önskvärt och dessutom helt möjligt i de flesta applikationer.

Utvecklingen av nya köldmedier är en process som endast mycket långsiktigt kan ge något märkbart resultat. Här krävs förutom det nya köldmediet utveckling av nya komponenter i första hand kompressorer och expansionsventiler.

— — —

Små och medelstora värmepumpar är som regel hermetiska system med köldmedierna CFC 22 och CFC 502 i första hand men en viss användning av CFC 12 förekommer. Då dessa system kan betraktas som täta föreligger inga verkliga utsläppsrisker annat än i samband med service eller skrotning.

Vi vill härmed poängtera vikten av att inte, utan att noggrant ha analyserat följderna, införa någon typ av regleringar avseende köldmedier som äventyrar utvecklingen av den erkänt energibesparande och därmed miljövänliga värmepumpstekniken. Köldmedietillverkare, komponenttillverkare och tillverkare måste ges den nödvändiga tiden för en konvertering till köldmedier utan klor eller brom. Tekniken med hermetiskt slutna system innebär en god kontroll över köldmediefyllningen, varför beslut om en övergång till andra köldmedier inte kan anses vara önskvärd förrän fullgoda substitut finns tillgängliga.

— — —

Köldmedier skall givetvis omhändertas i samband med service och skrotning. I rapporten anges vissa typer av anläggningar där det av praktiska skäl kan vara omöjligt att få en fullständig återvinning av köldmedier. Bland dessa apparater kan i vissa fall även små värmepumpar med små fyllningar komma att hamna beroende på var dessa finns installerade.

Idag finns inte rutiner och utrustning för en generell omhändertagning av köldmedier. Här krävs en omfattande insats avseende såväl instruktioner, utrustningar som utbildning av personal.

Då det föreligger en viss risk (sprängning av köldmedietuber) för perso-

nal och egendom i samband med omhändertagande av köldmedier måste rutiner, utrustning och personal vara föremål för något slags godkännande. Dvs. typgodkännande eller P-märkning av utrustning samt utfärdande av behörighet för personal som gör ingrepp i köldmediesystemet.

Vi anser att generellt skall CFC-medier tas om hand för regenerering eller destruktion. Vissa typer av mindre aggregat kan dock behöva undantag. Säkra metoder och utrustning måste finnas tillgänglig innan definitivt beslut om omhändertagande fattas.

3.20 Sveriges kemiska industrikontor (Kemikontoret): — — — Med förbehåll för CFC-rapportens redovisning av uppskattade alternativkostnader och av en och annan detalj anser Kemikontoret att sakredovisningen (sid. 25–66) är förtjänstfullt fullständig och klarläggande.

3.21 Sveriges plastförbund: — — — Beträffande rening av utsläpp menar vi att sådan skall ske så snart tekniska och ekonomiska förutsättningar härför föreligger. Till skillnad från vad som står i rapporten anser vi att reningsteknik för CFC *ej* finns tekniskt och ekonomiskt tillgänglig men att det finns anläggningar under uppförande, utanför Norden, som kan bli möjliga att utvärdera under loppet av 1988.

Situationen för effektiv insamling av utsläpp vid tillverkningen varierar för varje produktionsteknik och -lokal och är i likhet med möjligheten till rening och återanvändning omöjlig att generellt uttala sig om.

Beträffande spekulationerna om teknik och ekonomi för rening och återvinning befarar vi att tidiga generella krav på att införa utvecklade teknik för dessa syften kan verka hindrande på införandet av ny teknik och alternativa jäsmedel. Investeringskostnaderna är oftast av sådan dignitet att ett fortsatt utnyttjande av fullt halogenerade CFC kan te sig gynnsammare än en övergång till för ozonskiktets bevarande, harmlösa ämnen. Vi menar att en enskild behandling är att föredra framför generella krav.

Användningen av styva cellplaster med CFC inom byggnation och anläggning och vissa kylanläggningar/produkter baseras på unika egenskaper, oftast en kombination av hög isoleringsförmåga och förmåga att tåla mekanisk belastning. Jäsmedlet har i dessa produkter inte enbart funktionen som jäsmedel utan bidrar i hög utsträckning till isoleringsförmågan. Det är *ej* möjligt att ersätta dessa produkter enbart genom att byta jäsmedel till något idag tillgängligt eller genom att övergå till annat isoleringsmedel. Konstruktionerna skulle få en kortare livslängd, sämre isoleringsförmåga och ge en högre energiåtgång. Förslagna åtgärder till tekniska lösningar ter sig orealistiska och ger större samhällsekonomiska merkostnader än vad som antas i utredningen.

Beträffande avfallshantering kan vi bara konstatera att detta ännu är ett utvecklat område för CFC. Eftersom CFC för styva cellplaster ligger kvar i produkten bör här finnas rimlig tid till att utveckla denna hantering till att införlivas med samhällets ordinarie anläggningar för destruktion av avfall.

3.22 Sveriges tvätteriförbund: — — — Först vill vi framhålla att vi väl förstår ambitionerna att reducera CFC-utsläppen på grund av oron för dessas påverkan på ozonskiktet.

Branschen är liten i Sverige och naturligtvis än mindre i internationell jämförelse. Kem-maskiner och lösningsmedlet CFC 113 är importvaror. Våra möjligheter att påverka dessa varor är mycket små. Vi blir härigenom beroende av tillverkarländers medverkan till genomförandet av åtgärder mot skada på ozonskiktet. Det tillverkas och säljs textilier som tvättmärks för en skonsammare behandling i F-maskiner. Ytterligare ett skäl för CFC 113 är att detta för människor är mindre besvärande än perkloretylen att arbeta med.

Per och CFC 113 är de enda två lösningsmedel som för närvarande står till buds för garderobstvätt. Möjligen kan ett mindre farligt lösningsmedel utvecklas men detta ter sig idag ligga långt i framtiden att framställa och testa. Vi inom vår organisation kan verka för att företagen blir duktigare på att sköta sina maskiner både med underhåll och användning. Dvs. undvika läckage, byta packningar och minska svinnet genom noggrann destillering m. fl. åtgärder. I höst börjar en grundkurs i kemtvätt anordnad av vår T-tvättskola. Denna skall byggas på med mer kvalificerad utbildning. Det finns redan kurser i textilkunskap och maskinunderhåll. Vi för diskussioner med våra svenska leverantörer av maskiner om ett antal förbättringar. Teoretiskt går det att komma ner avsevärt i förbrukning per kg men praktiskt stöter det på stora svårigheter. Maskiner blir äldre med ökat slitage och därmed otäthet. Befintliga maskiner är av olika ålder.

Vi har svårt i nuvarande situation att råda de av våra medlemmar som står inför nödvändig investering i ny kemtvättmaskin. CFC 113:s relativa påverkan på ozonskiktet är klassad som 0,8. Dvs. jämfört med CFC 11 och 12 med 1.0 är skillnaden 20%. Varför inte en gradering vid bedömningen?

Vi är övertygade om att en minskning av förbrukningen av CFC 113 kan åstadkommas men har svårt att kvantifiera denna med hänsyn till en eventuell ökning av F-märkta textilier och synpunkter på en ökning av per-baserade maskiner.

Vi har avsiktligt ej refererat till produktionssiffror och förbrukningstal, då vi anser att de uppgifter vi har är för dåligt underbyggda. Det saknas resurser inom förbundet.

På grund av ovan nämnda speciella omständigheter för kemtvättarna och i avsaknad av tillräckliga faktaunderlag, föreslår vi att en expertutredning får resurser att noggrant utreda situationen både kvantitativt och kvalitativt. Naturvårdsverket har låtit oss förstå att en sådan möjlighet finns. Det pågår redan en utredning med anslag från Arbetsmiljöfonden ledd av Albert Bachs. Miljöforskargruppen, som rör utarbetande av rutiner för en uppsökande åtgärdsinriktad arbetsmiljöanalys för kemtvätterier. Albert Bachs har tillsammans med Tvätteriförbundet till naturvårdsverket lagt in en skrivelse med förslag till utredning. Dessa båda utredningar kan med fördel kopplas samman.

Vi hemställer att miljö- och energidepartementet beviljar medel och avvaktar dessa utredningar innan beslut fattas vad gäller kemtvätt med CFC 113.

3.23 Gullfiber AB: — — — Anledningen till vårt intresse i frågan är att Gullfiber AB sedan 1982 bedrivit utvecklingsarbete samt produktion i pilotskala av ett för svensk isolermarknad hittills okänt isolermaterial; nämligen fenolcellplast. Materialet är unikt genom att det uppfyller två väsentliga kriterier: extremt hög isolerförmåga i kombination med brandsäkerhet. I synnerhet egenskapen brandsäkerhet gör att materialet för närvarande endast kan produceras med hjälp av CFC. Processmässigt tänkbara alternativ såsom pentan, är uteslutna på grund av deras brandfarlighet. Av kostnadsskäl förväntas emellertid detta nya isolermaterial få relativt liten marknadsandel.

Sedan ca ett år tillbaka arbetar vi på att ersätta den nuvarande blandningen av CFC 113/CFC 11 med en ofullständigt halogenerad CFC som framtida jämedel. Vi deltar aktivt i ett internationellt utvecklingsprojekt tillsammans med BP Chemicals och Du Pont. Det ersättningsmedel som för närvarande står högst på listan är CFC 123, men vi arbetar parallellt även med andra typer. CFC 123 existerar emellertid ännu endast på laboratoriestadiet och kommersiell tillgänglighet kan dröja ca 5 år, varför vi fram till dess är hänvisade till att använda CFC 113/11.

4 Ambitionsnivå och styrmedel

4.1 Kommerskollegiet: — — — Av behandlade styrmedel torde kraven på åtgärder avseende underhåll, skötsel och skrotning samt avseende information ej direkt få konsekvenser för utrikeshandeln varför kollegiet i det följande avstår från att behandla dessa. Mot bakgrund av den ringa storleken av det föreslagna stödet till utveckling av ny teknik avstår kollegiet även från att behandla detta.

— — —

Den föreslagna avgiften kan teoretiskt ses som ett lämpligt styrmedel för att minska användningen av farliga CFC. Kollegiet ser emellertid två problem med denna metod, dels i relation till de handelspolitiska förpliktelserna och dels administrativa. I det följande behandlar kollegiet främst de handelspolitiska förpliktelserna.

En avgift på importerade varor är i princip förenlig med våra internationella förpliktelser endast om den motsvaras av en lika stor avgift på inhemska varor (jfr artikel III i GATT, artikel 6 i EFTA-konventionen och artikel 18 i frihandelsavtalet med EEC). I annat fall är avgiften att betrakta som en avgift med motsvarande verkan som en tull och kommer som sådan i konflikt med våra åtaganden på tullområdet.

En eventuell avgift på CFC måste därför utformas som en intern avgift som uttas lika på inhemska och importerade varor, även om någon tillverkning för närvarande inte förekommer i Sverige. En avgift som tas ut på en vara som inte tillverkas i landet kan dock, enligt artikel 6 1 b) i EFTA-konventionen, vara oförenlig med EFTA-förpliktelserna om den ger ett skydd åt substituerbara varor som tillverkas i landet och som inte belastas med motsvarande avgift (även om detta inte skulle vara avsikten med en avgift på CFC).

En importavgift på importerade varor kan i och för sig motiveras med att inhemska varor av samma slag belastas med motsvarande avgift, antingen på själva varan eller på ingående råvaror, material etc. (i detta fall ingående CFC). Svårigheten är att beräkna avgiften på ett sådant sätt att belastningen på importerade varor inte blir högre än för inhemska varor. I naturvårdsverkets utredning sägs att en avgift på CFC i importerade produkter troligen måste tas ut efter en schabloniserad taxa, baserad på genomsnittliga värden för produktgruppen i fråga. En sådan beräkningsgrund innebär stora risker för att importen missgynnas och det kan i vart fall inte garanteras att detta inte inträffar i det enskilda fallet. En avgift av det slag som nu föreslås kan därför bli föremål för stark kritik från våra handelspartners sida. Sverige har också i olika sammanhang kritiserat utländska skattesystem baserade på s. k. flat rates (t. ex. den finska importutjämningskatten). Kollegiet vill därför av handelspolitiska skäl avstyrka en avgift med den föreslagna utformningen. Härtill kommer att en sådan avgift skulle vara mycket svår att administrera.

— — —

Kollegiet vill sammanfattningsvis avråda från den föreslagna importavgiften. Med hänsyn till problemens natur är det enligt kollegiet uppenbart att man från svensk sida bör eftersträva en internationell samordning av medlen för att begränsa utsläppen av farliga CFC. I första hand bör samordning eftersträvas i EFTA och med EG. Såväl miljöhänsyn som kommersiella och politiska skäl motiverar detta. Montreal-deklarationen talar för att en samordning är önskvärd och möjlig.

4.2 Statens järnvägar (SJ): — — — Ekonomiska styrmedel och regleringar verkar ofrånkomliga om resultat skall uppnås.

”Straffavgift” på CFC-produkter med 25 % innebär minst 25 % ökning av SJs kostnader för frostskydd i befintliga spår. Skall alternativet urgrävning användas fördyras arbetena ytterligare väsentligt.

4.3 Vägverket: — — — Då materialkostnaden för cellplast beräknas till ungefär en femtedel av hela åtgärdskostnaden, skulle en avgift av 50 kr/kg freon få en mycket liten effekt när det gäller vägisolering. (COWI-konsult beräknar reduktionen till 80 %).

En vädjande allmän bestämmelse i upphandlingsförordningen får troligen begränsad effekt. Om denna typ av åtgärder över huvud taget skall användas krävs en precisering av materialkraven för olika användningsområden.

4.4 Generelltullstyrelsen: — — — Förslaget att införa regleringar och/eller en avgift på importerade varor som innehåller CFC kan förutses medföra betydande praktiska och administrativa besvär såväl för importörerna som för tullverket om de genomförs i full utsträckning. Dessa besvär sammanhänger med svårigheterna att vid import fastställa vilka varor som innehåller CFC och kvantiteten härav och därför skall regleras/avgiftsbeläggas.

Färdiga produkter innehållande CFS klassificeras under ett stort antal tulltaxenummer i HS-tulltaxan. Det är inte realistiskt att, såsom föresla-

läggning anses nödvändig även för andra varor bör emellertid en begränsning göras till varor som i väsentlig utsträckning innehåller CFC t. ex. mer än 10 kg. Syftet med de föreslagna åtgärderna är att häva eller minska användningen av CFC. I fråga om andra varor än rena kemikalier eller blandningar av kemikalier innehållande CFC skulle enligt styrelsens uppfattning syftet på sikt kunna tillgodoses genom att varor innehållande CFC från en viss tidpunkt inte får tillverkas eller importeras utan denna restriktion. Den tidsfrist som bestäms bör sättas så lång så att tillverkningsindustrin kan anpassa sig till restriktionerna. Internationellt bör Sverige kunna arbeta för en sådan lösning.

— — —

Kontrollen av att bestämmelserna om import av varor som utgör eller innehåller CFC iakttas måste grundas på samma principer som gäller generellt vid import, nämligen självdeklaration med stickprovskontroller. I sammanhanget får styrelsen också hänvisa till vad som gäller enligt lagen (1975:426) och förordningen (1985:835) om kemiska produkter där ansvaret för kemisk produkts farlighetsklassificering helt vilar på importören.

I rapporten framförs tankar om att införa krav på att kylskåp och andra produkter som innehåller CFC skall vara märkta vid import. Eftersom fysisk kontroll av importvaror sker bara stickprovsvis i den svenska tullproceduren kan det bli ett slag i luften att föreskriva om sådan märkning som villkor för import.

— — —

Generaltullstyrelsen kan inte bedöma om de i CFC-Rapporten föreslagna åtgärderna är berättigade med hänsyn till den svenska förbrukningen av CFC (ca 4 500 ton eller ca 0,5% av världsförbrukningen) och importen av varor för vars tillverkning CFC har använts. Styrelsen konstaterar att de internationella kraven på åtgärder för skydd mot ozonskiktet ökar och att det finns anledning att förmoda att ytterligare internationella överenskommelser kommer att träffas på detta område.

— — —

Sammanfattningsvis föreslår generaltullstyrelsen att en eventuell reglering och/eller avgift skall avse endast — förutom produktionen — import av CFC som rena ämnen och blandningar av dessa men däremot inte importen av varor i vilka ingår CFC, för så vitt mängden av CFC i varje importvara inte överstiger 10 kg.

— — —

Styrelsen vill slutligen framhålla att reglering av importen av varor som utgör eller innehåller CFC skulle innebära en viss resursbelastning på tullverket. Storleken härav är beroende av omfattningen av de restriktioner som läggs på importen och kan därför ännu inte beräknas.

4.5 Riksskatteverket: — — — Den del av rapporten som behandlar avgiftsbeläggningen av CFC och CFC haltiga ämnen är så knapphändig att RSV inte kan ha några egentliga synpunkter på förslaget. Frågor som måste behandlas ytterligare är bl. a. en precisering av vilka ämnen som skall avgiftsbeläggas, hur avgiften skall tas ut av inhemska tillverkare och vilken myndighet som då skall administrera avgiften.

En avgörande fråga av mer principiell betydelse vid införande av en ny pålaga är huruvida denna är en skatt eller avgift.

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna skall enligt 8 kap 3 § regeringsformen (1974:152, RF) meddelas genom lag om det gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i personliga eller enskilda förhållanden. Regeringen kan efter bemyndigande i lag utan hinder av den nämnda bestämmelsen i 3 § meddela vissa föreskrifter om annat än skatt (8 kap. 7 §, RF).

För avgifter kan regeringen efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter som man på grund av undantaget i 3 § RF inte kan meddela i fråga om skatt. Bestämmelser om detta finns i 8 kap. 9 § RF.

Såsom RSV anfört tidigare i ett flertal remissvar har departementschefen gjort uttalanden om skillnaden mellan skatt och avgift (prop 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riskdagsordning, s. 219–220). I propositionen uttalade departementschefen bl. a. följande.

Enligt min mening har man i allmänhet att göra med en avgift i RFs bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen. Även i vissa andra fall får dock en penningpålaga anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Kännetecknande för dessa fall är ofta att avgifterna och de däremot svarande utgifterna inte redovisas i statsbudgeten.

Såvitt framgår av rapporten skulle ingen del av intäkterna från avgiften återföras till dem som utöver den avgiftspliktiga verksamheten. Inte heller synes avgiften ge de avgiftspliktiga någon specifik motprestation. Pålagan torde därmed bli att anse som en skatt jämförbar med befintliga punktskatter.

Förslaget om avgiftsbeläggning av CFC och CFC haltiga ämnen är för knapphändigt för att RSV skall kunna ta ställning i färgan. Ytterligare utredning fordras. Vid en eventuell avgiftsbeläggning måste det klart framgå huruvida det är fråga om skatt eller avgift. Blir det fråga om skatt bör beskattningsförfarande knytas till vad som gäller för punktskatterna.

4.6 Kommunalnämnden för miljöskydd: Beträffande begränsningen av användningen och utsläppen av fullständigt halogenerade klorfluorkarboner ("CFC") på kort sikt kan koncessionsnämnden för sin del ansluta sig till naturvårdsverkets uppfattning att i vad mån en reduktion med 25 procent jämförd med 1984 års användning kan uppnås till 1991 främst är en fråga om när beslut kan fattas beträffande de åtgärder och anpassningstider som anses nödvändiga för enskilda företag, att vid bedömningen av tidsaspekten hänsyn bör kunna tas till att fråga är om ett globalt problem "där åtgärder i Sverige i sig har relativt liten betydelse för miljöeffekterna om inte andra länder också vidtar motsvarande åtgärder" samt att en reduktion med 25 procent till 1991 kommer att ge vissa berörda företag en alltför

kort anpassningstid. Vid bedömningen av "reduktionstiden" bör beaktas den tillståndsprövning eller villkorsomprövning enligt miljöskyddslagen som, enligt vad naturvårdsverket påpekat, är nödvändig beträffande åtgärder i fråga om process, rening, återvinning etc.

Beträffande frågan om avgiftsbeläggning vill koncessionsnämnden ifrågasätta det lämpliga i att nu belägga en enstaka produkt med avgift i stället för att behandla frågan därom i ett vidare sammanhang om ekonomiska styrmedel m. m. Vidare bör beaktas vad en avgiftsbeläggning kan innebära från rättssäkerhetssynpunkt med hänsyn till tidigare meddelade tillstånd eller annan prövning rörande företag som använder CFC. Nämnden vill slutligen erinra om bestämmelserna i lagen (1985:426) om kemiska produkter.

4.7 Arbetskyddsstyrelsen: --- Styrelsen är inte övertygad om att en särskild avgift på CFC ger den effekt som utredningen förutspår. I de fall där CFC-kostnaden är en ringa andel i slutproduktens pris eller en övervältring av avgiftskostnaden på kunderna kan ske, uteblir den begränsande effekten på CFC-förbrukningen. Sålunda bidrar CFC-kostnaden mycket marginellt till det totala energipriset även när man har stora CFC-läckage i stora värmepumpanslagningar, vilket kan vara en bidragande orsak till den höga frekvensen av sådana läckage. Det är uppenbart att en avgift blir av mycket marginell om ens någon betydelse för CFC-förbrukningen i sådana fall. Styrelsen vill förorda alternativet att i stället införa föreskrifter med specifika krav på anläggningar och produkter, allt ifrån förbud för vissa systemtyper och produkter till funktionskrav på komponenter och system.

Beträffande förslaget om särskilda behörighetskrav för installation och underhåll av kyl- och värmeanläggningar vill styrelsen framhålla följande. Behörighetskrav på företagare inom branschen löser sannolikt inte problemen med läckage. Dessa beror snarast på brister i konstruktionen av anläggningen och i utförandet av installation och underhåll. De stora läckagen inträffar idag i stora värmepumpanslagningar vilka såväl konstruerats som installerats av företag, vilka redan uppfyller de behörighetskrav som skulle kunna ställas på dem. Styrelsens erfarenhet är att man för att uppnå den eftertraktade kvaliteten på utförda arbeten måste ställa krav på utbildning av varje montör som deltar i arbetet. Styrelsen vill därför förorda att ett speciellt kompetenskrav ställs på varje montör som vill vara verksam inom området. Kravet på företagen blir då att de endast låter montörer med denna kompetens delta i installation och underhåll av kyl- och värmeanläggningar.

4.8 Planverket: Användning av freonhaltiga material i byggnadet skulle kunna inskränkas, helt eller delvis, genom att planverket utfärdar tillämpningsföreskrifter till plan- och bygglagen (SFS 1987:10), närmast i anslutning till 3 kap 5 §. Detta förutsätter dock att utläckande eller eljest frigjord freon är till skada eller obehag för dem som vistas i en byggnad, något som planverket saknar egen kompetens att bedöma, eller att regeringen lämnar verket särskilt uppdrag att utfärda sådana föreskrifter.

Bevakning av att föreskrifterna åtlöds skulle i så fall kunna ske genom byggnadsnämndens försorg, dock inte fullständigt. Många åtgärder varigenom freon skulle kunna frigöras är nämligen inte bygglovpliktiga och kommer därför vanligen inte till byggnadsnämndens kännedom.

Det förtjänar nämnas att det vid sidan av alternativa material ofta finns möjligheten till alternativa konstruktioner, som eliminerar behovet av ifrågavarande materialtyp.

I fråga om tänkbara konsekvenser för ekonomi och sysselsättning avstår planverket från yttrande.

4.9 Statens energiverk: — — — Naturvårdsverket föreslår i sin rapport att en avgift på 50 kr/kg CFC bör tas ut på CFC 11, 12, 113, 114 och 115. Andra mindre miljöfarliga CFC som 22, 500 och 502 kan tänkas få en lägre avgift. Den föreslagna avgiften är tänkt att träda i kraft 1990-07-01.

För den tillverkande industrin kan ett sådant styrmedel ha effekt på sikt för att styra in mot miljövänligare tillverknings sätt. Inom verkets ansvarsområde gäller det framförallt fjärrvärmesidan.

För värmepumparna är det ett styrmedel för att dels hålla nere läckagen till acceptabla nivåer och dels för att framtida anläggningar skall styras mot att använda miljövänligare köldmedel.

Som tidigare nämnts kommer inte några stora värmepumpsanläggningar att byggas under den närmaste tiden. Vidare kommer heller inte de befintliga som är fyllda med CFC 12 att kunna byggas om för ex. v. CFC 22 p. g. a. ekonomiska skäl. Däremot finns det vissa förhoppningar om att kunna byta ut CFC 12 mot annat köldmedia, men detta kan ta tid.

På lång sikt bedömer verket att den ackumulerande mängden CFC i värmepumpar och kylaggregat kan komma att utgöra en miljörisk. Redan idag finns stora mängder kylaggregat deponerade på tippar och skrotupplag. Detta beror dels på att problemet inte uppmärksammats förrän nyligen och dels p. g. a. att inga incitament funnits för att returnera köldmediat.

Verkets uppfattning är att den av naturvårdsverket föreslagna avgiften inte ger ett ekonomiskt incitament för att använt CFC returneras och omhändertages. Ett sådant incitament skulle kunna vara någon form av pantavgift.

— — —

Statens energiverk avser att följa utvecklingen över värmepumpsverksamheten framöver avseende bl. a. åtgärder och effekter för att få ner CFC-läckaget. Verket avser att i samband med fastställandet av forskningens inriktning inom värmepumpsområdet besluta om lämpliga insatser inom CFC-området.

4.10 Statskontoret: — — — Det framstår som viktigt att skilja mellan den ämnesmässiga släktskapen mellan olika CFC-föreningar och eventuella likheter i miljöpåverkande effekter. Vissa CFC föreningar har av vad som framgår av utredningen betydligt allvarigare effekter på miljön än en del andra. I valet av åtgärds paket för att administrativt komma till rätta med användningen och utsläppen förefaller det riktigt och viktigt att koncentrera åtgärderna till de ämnen som är mest skadliga (CFC 11, 12 osv.).

— — —

I utredningen föreslås bl. a. att ett system med auktorisation skall utvecklas för arbete med kylanläggningar m. m. Syftet är bl. a. att genom ökad kunskap minska spill och onödigt utsläpp i samband med service och underhåll. Det förefaller emellertid svårt, att utifrån det resonemang som förs i utredningen, se att ett system där branschen själv skall klara att upprätthålla behörighet skall kunna fungera tillfredsställande.

Även beträffande de mindre verkstädernas och kemtvättarnas användning av CFC för olika slags rengörings-/avfettningsändamål m. m., förefaller det svårt att se att det skall vara möjligt att uppnå väsentlig effekt genom den kommunala medverkan som skisseras i betänkandet. Utredningen föreslår att de redan hårt ansträngda tjänstemännen på kommunernas hälso- och miljöskyddsnämnder skall inspektera och sprida kunskap om skadeverkningarna av CFC, förutsättningar att minska läckagen, möjligheterna till återvinning m. m. Detta är gott och väl. Men om rörelseidkarna finner att de här aktuella CFC-ämnena är tekniskt- och ekonomiskt attraktiva skall man nog inte vänta sig någon påfallande minskning av användandet på frivillig väg.

Möjligheten att minska användandet genom att införa en avgift på CFC och att eventuellt kombinera denna åtgärd med ett förbud som infaller något senare i tiden diskuteras i betänkandet. Förslaget förefaller kunna leda till de önskvärda effekterna men här saknas beslutsunderlag i väsentliga avseenden. Vi vill här betona vikten av att de åtgärder som eventuellt kan komma att väljas riktas mot de CFC-föreningar som rä mest skadliga.

Avslutningsvis vill vi anföra att utredningen inte konkretiserat sina förslag så långt att det är möjligt att överblicka deras konsekvenser i administrativt hänseende.

De förslag till åtgärder för att skydda ozonskiktet som tas upp i betänkandet måste till stor del ses som diskussionsunderlag. Många frågor behöver utredas vidare, vilket också exemplifieras i rapporten.

4.11 Riksrevisionsverket (RRV): — — — I detta sammanhang är det viktigt, anser RRV, att man klargör skillnaden mellan användning resp utsläpp av freon i miljön. I SNVs utredning råder delvis oklarhet om det som avses är utsläpp eller användning av freon. I vissa fall t. ex. vid tillverkning av mjuk skumplast kan utsläpp och användning likställas om ingen återvinning sker. I andra fall, t. ex. vid tillverkning av polyuretan, stannar 90 % av freonet i de färdiga produkterna. Detta innebär en tidsförskjutning på upp till 50 år mellan användning och eventuellt utsläpp — om produkterna typ isoleringsplattor inte kan omhändertaras utan att freonet frigörs. Idag kan vi inte vara säkra på om denna typ av användning verkligen leder till utsläpp eller inte.

Denna tidsförskjutning mellan användning och eventuellt utsläpp för vissa användningsområden innebär enligt RRV att man inte kan behandla alla produkter och användningar som utnyttjar freon på ett likartat sätt. Det krävs en viss differentiering av åtgärderna, men hänsyn till miljöeffekterna. För detta fordras enligt RRV underlag som visar hur mycket av dagens användning av freon som leder till omedelbara utsläpp i miljön resp. mycket långsiktiga potentiella utsläpp som byggs in i olika produkter.

På kort sikt bör åtgärder i första hand riktas mot användningsområden där utsläpp som byggs in i olika produkter. På kort sikt bör åtgärder i första hand riktas mot användningsområden där utsläpp sker i omedelbar anslutning till användningen, anser RRV. Det gäller t. ex. krav på återvinning vid mjukplasttillverkning samt förbättrad drift och underhåll av kyl- och värmeanläggningar genom t. ex. utbildning.

På längre sikt bör ambitionen vara att reducera användningen av freon i linje med de internationella strävandena som finns. Avgörande i detta skede blir enligt RRV den tekniska utvecklingen både vad gäller framtagning av ersättningsprodukter och omhändertagande av uttjänta produkter som innehåller freon. Av SNVs utredning framgår att en sådan teknisk utveckling är på gång inom flera användningsområden. SNV föreslår därmed att freon skall förbjudas för vissa användningsområden fr. o. m. 1994. Denna väg har visat sig vara framgångsrikt vad gäller freon som drivmedel i sprayförpackningar. RRV anser att denna linje bör fullföljas för alla användningsområden. Med lämplig övergångstid och med hänsyn tagen till tillgång på ersättningsprodukter samt miljöutsläppen, bör freon successivt kunna förbjudas område för område.

Detta innebär att RRV avstyrker den avgift på 50 kr/kg som SNV föreslår. Jämfört med ovanstående tillvägsgångssätt, vilket redan prövats framgångsrikt för sprayförpackningar, framstår effekterna av en avgift på flera hundra procent som mycket osäkra. Det är mycket oklart hur marknaden kommer att reagera på denna avgift – i realiteten en ny punktskatt. Det är fullt möjligt att alla användare av freon fortsätter som förut, förutom att priset på de färdiga produkter höjs kraftigt. I detta fall blir det ingen miljöförbättring alls. Alternativt, som branschen befarrar, kan t. ex. isolerp-latttillverkningen slås ut helt – trots att de omedelbara utsläppen i detta fall endast utgör 10 % av användningen. Detta leder enbart till marginella förbättringar i utsläppen av freon. De handelspolitiska konsekvenserna av avgiften är dessutom mycket osäkra, i synnerhet om inte alla länder betar sig på samma sätt vad gäller val av styrmedel.

Vidare vill RRV påpeka att det inte av SNVs förslag framgår vid de antagna intäkterna på i runda tal 200 milj. kr. skall användas till. Enbart 15 milj. kr. föreslås återföras till branschen för att påskynda den viktiga tekniska utvecklingen.

Slutligen avstyrker RRV SNVs förslag att ett generellt krav på miljöhänsyn skrivs in i upphandlingsförordningen. En sådan bestämmelse blir, enligt RRV, omöjligt att tillämpa i praktiken. Vidare skulle det vara olämpligt att införa generella bestämmelser i förordningen med utgångspunkt i åtgärder riktade mot en produktgrupp dvs. freoner. Om man vill att statliga myndigheter genom sin upphandlingspolitik bidrar till en reduktion i efterfrågan på produkter innehållande freon, bör detta kunna beslutas i särskild ordning.

4.12 Kemikalieinspektionen: — — — Kemikalieinspektionen ställer sig i princip positiv till naturvårdsverkets förslag till åtgärdsprogram, som söker beakta den i Nordiska Ministerrådet diskuterade målsättningen för en reduktion av CFC/freonanvändningen.

Inspektionen konstaterar slutligen att det för inspektionen vid tillsynen av tillverkare och importörer är naturligt att övervaka efterlevanden av förbudet mot freon som drivmedel i aerosolförpackningar. Om ytterligare begränsningar av CFC/freoner i kemiska produkter blir aktuella kan inspektionen utöva tillsyn även i dessa fall.

4.13 Kammarrätten i Jönköping: — — — Förslaget med en särskild avgift om 50 kronor/kg CFC torde vara administrativt möjligt att genomföra. Enligt kammarrättens uppfattning bör uttaget av avgifter kunna följa förfarandet i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Särskilda avgifter betingade av miljöhänsyn finns redan på gödselmedel och på bekämpningsmedel. I rapporten har inte närmare övervägts hur förfarandet i detalj skall gå till. Kammarrätten anser att såsom beträffande flertalet avgifter och skatter enligt punktskattelagen riksskatteverket bör vara beskattningsmyndighet. Enligt vad kammarrätten erfarit torde uttaget av gödselmedelsavgift vara relativt lättadministrerat.

Avgiften bör till sin storlek bestämmas så att planerad avveckling av den kemiska produktens användning sker på ett för importörer och tillverkare rimligt sätt. Avvägningen bör dock ske så att användningen av produkter som ger allvarigare skador på naturmiljön avvecklas snabbt — förbjuds.

Det finns i rapporten, s 74 f, ett visst underlag för den bedömningen att en avgift om 50 kronor/kg CFC skulle leda till ett successivt utbyte av produkt eller metod. Styreffekten mot ersättningsmedel är visserligen svår att förutse men kammarrätten accepterar den föreslagna avgiften och sättet att beräkna den men saknar möjligheter att bedöma om avgiftsnivån kommer att få avsedd effekt.

En avgift som redan från början förklarars bli avlöst av ett förbud senare bör ge importörer och tillverkare anledning att snarast söka ersättningsprodukter och -metoder.

Krav på behörighet för installation, drift och underhåll av kyl- och värmeanläggningar bör vara ett sätt att bland annat minska läckage. En myndighet måste formulera kraven, utfärda behörighetsbevis och kunna återkallas behörighet. En jämförbar behörighetsbevis och kunna återkalla behörighet. En jämförbar behörighetsprövning finns beskriven i förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel. I rapporten finns inte angivet vilken myndighet som lämpligast bör pröva behörighetsfrågorna. Överprövning av beslut om tillstånd eller återkallelse därav bör kunna ske vid förvaltningsdomstol. Det kan dock i frågasättas om ärenden av detta slag skall behöva överprövas.

En generell avgift får naturligen störst effekt för sådan verksamhet vari CFC används i stora kvantiteter. Det är i sig logiskt att avgiften sätts i relation till ämnets ozonnedbrytande effekt, men det skulle föra med sig administrativa svårigheter med alltför stor detaljreglering.

Kammarrätten efterlyser i redovisningen en metod att jämföra skadlig miljöpåverkan med affärsmässigt betingade omständigheter med samma värderingsnorm. Kammarrätten får ibland kommunalbesvärsmål pröva om upphandling har skett i enlighet med ett kommunalt reglemente. Skulle i upphandlingsförordningen (eller i kommunalt upphandlingsreglemente)

med en svävande formulering anges att miljömässiga hänsyn skall tas vid upphandling blir prövningen svårartad. Försök till lösningar på motsvarande problem finns i naturresurslagen, men vid tillämpningen av den lagen skall övergripande lämplighetsbedömningar göras som knappast bör kunna jämföras med tillämpning av upphandlingsförordningen. I denna fråga särskilt, men även i övrigt i denna rapport, saknas förslag till lagtext.

Ett problem med en avgift som styrmedel är att den inte får försvåra internationella kontakter, exempelvis att den uppfattas som ett handelshinder. Frihandelsavtal kan hindra påförande av avgift för importerade varor. Sverige bör därför ifrågasätta om inte med CFC tillverkade produkter, varor som innehåller CFC eller CFC i bulk skall undantas från frihandelsklausul eller särregleras, såsom exempelvis har skett med livsmedel m. m. Dock om det finns en konvention som är ratificerad eller accepterad av tillräckligt många länder och avgiften verkar i samma riktning som avsikten med konventionen bör utanförstående länder inte med framgång kunna göra gällande att Sverige sätter upp oacceptabla handelshinder. Genom internationellt samarbete, särskilt nordiskt, bör den föreslagna avgiften accepteras av våra handelspartners, som också kan neutralisera effekten genom egna åtgärder.

4.14 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — Länsstyrelsen anser att införandet av importavgift är nödvändigt för att påskynda utvecklingen av alternativ till CFC. Detta belyses bl. a. i rapportens kapitel 9, avsnittet om extruderad polystyrén. Extruderad polystyrén används som isoleringsmaterial inom byggnadstekniken. Huvuddelen (ca 80 %) av materialen utgörs idag av fibermaterial. Byggnadstekniken är så mångsidig att de flesta material är utbytbara mot varandra.

Med nuvarande råvarupriser räknar tillverkarna med att användningen av extruderad polystyrén ökar med 10 % per år, medan en ökning av priset på CFC med 50 kr/kg skulle leda till mycket väsentliga reduktioner. Av störst ekonomisk betydelse är användningen av extruderad polystyrén för tjälisolering under järnvägar och vägar med tung trafik. Vägverket har trots detta beslutat att avveckla sin användning av extruderad polystyrén till årsskiftet 1991/92 och under tiden satsa på utprovning av alternativa material och metoder.

Ett av de två tillverkande företagen i Sverige uppger att CFC 12 kan ersättas inom 6–8 år. En ersättningsprodukt är FC 134a. En leverantör uppger att FC 134a kan göras tillgänglig om ca 5 år under förutsättning av regleringar mot CFC 12. Eftersom FC 134a är 5–10 gånger dyrare än CFC 12 (dagspris 6–10 kr/kg i bulk) torde en importavgift på CFC 12 vara ett effektivt sätt att öka intresset för FC 134a.

Länsstyrelsen anser att samma effekt bör kunna uppnås inom flera områden om en importavgift införs.

Ett problem i sammanhanget är dock avgiftssättning för produkter som importeras färdiga. En bättre analys krävs innan avgiften införs. En risk föreligger annars att tillverkningen förläggs utanför landet.

Vidare anser länsstyrelsen, liksom Stockholms miljö- och hälsoskydds-förvaltning,

att avgiften bör indexregleras och att en avgiftsstegring bör ske en viss tid efter ikraftträdandet,

att avgiften bör konstrueras så att det inte kan bli lönande att bygga upp lager för att undgå denna

och att författningstexten avseende avgiftsbelagda ämnen bör formuleras så att också nya CFC innefattas beroende på deras effekter på ozonskiktet.

Rapporten ger enligt länsstyrelsens mening inte tillräckligt underlag för att bedöma om den valda avgiftsnivån om 50 kr/kg är rimlig eller ej. I den ekonomiska bedömningen har nämligen bortsetts från de företags- och samhällsekonomiska konsekvenserna av den valda nivån.

Länsstyrelsen stöder förslaget om förbud mot viss användning av CFC i kombination med importavgift under förutsättning att tidpunkten för ikraftträdandet ligger så långt fram att alternativa material verkligen finns kommersiellt tillgängliga. I annat fall finns risk att företagen kommer att begära förlängda övergångstider.

Vidare anser länsstyrelsen att förbudet måste formuleras så att inte CFC ersätts med andra miljöfarliga ämnen. Det ersättande ämnets miljöeffekter måste således vara välkänt.

— — —

Åtgärder som syftar till att minimera medvetna och oavsiktliga utsläpp av CFC-föreningar ser länsstyrelsen som självskrivna. Hanteringsföreskrifter och krav på behörighet bör utformas snarast i samarbete med respektive branschföreningar.

4.15 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: — — — Länsstyrelsen instämmer i huvudsak i naturvårdsverkets förslag till åtgärder men vill dock betona följande ytterligare möjligheter.

Allmänna råd om återvinning av freon vid produktion av plastmaterial bör snarast utarbetas av statens naturvårdsverk.

Destruktionsproblematiken av plast- och köldmedia måste bearbetas och lösas mer målmedvetet än hittills.

Utveckling av alternativa köldmedia måste ges högsta prioritet.

För att effektivare driva forskning och utveckling av lämplig reningsutrustning samt för att stimulera även övriga åtgärder bör selektiva ekonomiska styrmedel tillgripas.

Anmälningsplikt bör gälla för all verksamhet av betydelse som hanterar eller tillverkar freoner.

Statens naturvårdsverk och kemikalieinspektionen bör i samråd upprätta en förteckning över de mest miljöfarliga freonerna. Denna bör hållas aktuell och distribueras till företag och myndigheter. Floran av mer eller mindre godtyckliga handelsnamn bör i detta sammanhang saneras.

I avvaktan på att bättre metoder för reducering av freoner utvecklas är det viktigt att befintliga reningsutrustningar inom industrin fungerar optimalt. Tillsynen av sådan utrustning bör därför ges hög prioritet.

4.16 Konsumentverket: — — — Konsumentverket tillstyrker förslaget till åtgärder till skydd för ozonskiktet.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 6.2

— — —

Beträffande behörighetskrav för skötsel och kontroll av kyl- och värmeanläggningar vill vi erinra om de former för behörighet som finns i lagen och förordningen om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m. m. (SFS 1985:1105 resp. 1106) och det ansvar som Statens Mät- och Provråd har inom detta område.

4.17 Statens vattenfallsverk: — — — För att återvinning och destruktion av CFC skall få önskvärd omfattning är det viktigt att se över avgiftsfrågorna. En konstruktion där serviceföretagen, som samlar in CFC, får ersättning bör övervägas. Återbetalning av eventuell avgift på CFC kan lämpligen ske när köldmediet omhändertagits för återvinning eller destruktion på föreskrivet sätt. Det bör finnas krav på behörighet för hantering av CFC.

4.18 Styrelsen för teknisk utveckling (STU): — — — kan medverka till att minska de ekonomiska riskerna för företag att ta fram ny teknik eller utrustningar, inklusive alternativ till FCF, vilket noteras på sid. 91. Där- emot subventionerar STU inte företagen, stora eller små, som vill köpa framtagna produkter.

Utformas CFC-avgifterna på ett lämpligt sätt kan detta medföra att alternativ teknik blir ekonomiskt försvarbar för konsumenterna och företagen att skaffa en sådan tänkbar utformning är att gradera avgifterna utifrån CFC-föreningarnas förmodade farlighet.

Härutöver har STU även bl. a. gett visst stöd till kartläggning av CFC-problematiken, förekomst av CFC och möjligheter till återvinning. Utredarna noterar, fullt riktigt, att STU har uppgifter inom området. STU finansierar projekt av vikt inom området.

Enligt STUs åsikt bör det ligga nära till hands att införa en avgift, som relativt strikt motsvarar föreningarnas förmodade index för deras farlighet för ozonskiktet. I så fall skulle exempelvis CFC 11 få en avgift av 50 kr/kg medan CFC 22 skulle drabbas av en bråkdel av denna avgift. Alternativt kan diskuteras om CFC 22 är så ofarlig att den bör helt befrias från avgifter. Det kan då lämpligen ske genom att föreningar, vars relativa farlighet för ozonskiktet underskrider ett visst fastslaget värde, skall vara avgiftsbefriade. Vissa bromerade föreningar skulle kunna drabbas av högre avgift än 50:—/kg. Detta skulle förmodligen också medföra en större försiktighet vid service av anläggningar som använder sig av miljöfarlig CFC. En förbättrad utbildning av servicepersonalen skulle kunna bli en lönsam investering.

4.19 Svenska kommunförbundet: — — — Utsläpp av fullständigt halogenerade klorfluorkarboner (freon) utgör ett mycket allvarligt miljöproblem. Den senaste tidens information i massmedia och debatt har uppmärksammat vilka dramatiska konsekvenser som utsläppen kan få för klimat, hälsa och miljö. Särskilt skadorna på atmosfärens ozonskikt kan få svåra följder. Svenska kommunförbundets styrelse är därför positiv till att naturvårdsverket utarbetat ett förslag till åtgärder till skydd för ozonskiktet.

Styrelsen ser också positivt på att man i första hand väljer att begränsa användningen inom de områden som medför de lägsta kostnaderna för samhället och att styrmedlen väljs så att den administrativa belastningen för samhället inte blir större än vad som behövs för att nå målen.

Det kortsiktiga målet att reducera användningen/utsläppen av de fullständigt halogenerade CFC-föreningarna med minst 25 % jämfört med 1984 års värde till 1991 ställer styrelsen sig bakom. Styrelsen stöder också naturvårdsverkets förslag till särskild behörighet för personal som arbetar med installation och underhållsåtgärder som innebär ingrepp i köldmedia-systemet.

Däremot ställer sig Svenska kommunförbundets styrelse tveksam till fortsatt användning av extruderad polystyren (frigolit) och andra material med fullständigt halogenerade CFC-föreningar som används som isoleringsmaterial inom byggsektorn. I detta fall kan ett kortsiktigt försök att spara energi leda till en långsiktig klimatförändring med kallare temperatur.

I konsekvens med beslut som tagits om förbud för freon som drivgas i sprayer på grund av den stora risken för miljökador anser förbundets styrelse att tidplanen för införandet av de föreslagna åtgärderna är alltför generös. Den föreslagna importavgiften på 50 kr/kg freon skulle träda i kraft först 1990-07-01 och förbudet mot extruderad polystyren och förpackningsmaterial som blåsts med fullständigt halogenerade CFC-föreningar först fr. o. m. 1994-01-01. Här har vi redan i dag alternativa miljövänligare material att tillgå. Freon bör snarast förbjudas i nytillverkade produkter.

4.20 Landstingsförbundet: — — — Från allmän hälsoskyddssynpunkt är förbundet positivt till att åtgärder vidtas till skydd för ozonskiktet.

— — —

I förslaget framförs att den statliga upphandlingsförordningen bör kompletteras med en bestämmelse om att statliga myndigheter också skall ta hänsyn till inverkan på miljön. Om en sådan ändring införs i det statliga reglementet kommer landstingsförbundet att överväga om motsvarande tillägg bör införas även i det landstingskommunala upphandlingsreglementet.

— — —

Det kan även nämnas att kylbranschens tre föreningar utarbetat ett förslag till ny kylnorm som landstingsförbundet fått på remiss. Förslaget innehåller krav på behörighet och underhåll, övergång till annat köldmedium och återvinning av köldmedium. Förbundet är positivt till de föreslagna reglerna i den nya normen.

Sammanfattningsvis tillstyrker landstingsförbundet förslagen till åtgärder till skydd för ozonskiktet.

4.21 Svenska naturskyddsföreningen (SNF): — — — Rapporten utgår från den tekniska sidan, inte från vad naturen tål. Detta är principiellt felaktigt. Den redovisar vidare ingenting om miljöeffekter och kostnader vid fortsatta utsläpp av CFC-föreningar. Detta gör att rapporten är otillräcklig som

ensamt beslutsunderlag i frågor som rör åtgärder mot CFC-utsläpp.

För att göra riktiga avväganden måste framtida skadekostnader uppskattas och betydligt mer långtgående minskningsalternativ granskas. Trots dessa brister framlägger naturvårdsverket förslag som kan bli vägledande för vilka åtgärder som vidtages. Detta är mycket olyckligt.

Rapporten presenterar en lång rad åtgärder och styrmedel av vilka de flesta är principiellt bra och lämpliga att vidtaga. Man säger också att: "I vad mån en reduktion med 25 % av användningen/utsläppen av CFC jämfört med 1984 års användning kan uppnås till 1991 är främst en fråga om när beslut kan fattas beträffande de olika åtgärderna och vilka anpassningstider som anses nödvändiga för enskilda företag." Detta bygger på en högsta samhällsekonomisk kostnad på 50 kr/kg minskad användning av CFC.

En mycket större minskning möter inga tekniska hinder. Frågan är alltså hur mycket det får kosta.

SNF anser att:

Minskningen av CFC-användningen/utsläppen i Sverige måste bli mycket större än 25 % till 1991, minst 75 % på 5 år. Den samhällsekonomiska kostnaden bör i detta fall få vara minst 3–4 gånger högre än naturvårdsverket föreslår. Detta kommer att göra en rad ytterligare åtgärder möjliga och betydligt större minskning än 25 % kan uppnås till 1991. Det bör påpekas att många är mer positiva än naturvårdsverket vad gäller ersättning och minskning av CFC-föreningar. Du Pont, världens största tillverkare av CFC, säger att de kan producera icke ozonförstörande ersättningsmedel i kommersiell skala inom 5 år om ekonomiska motiv skapas. World Resources Institute anser att det går att minska CFC-användningen globalt med mer än 50 % inom 5 år till en kostnad av mindre än 5 \$ per kg.

Avgiften på import av CFC bör höjas i konsekvens med en högre samhällsekonomisk kostnad. Avgiften bör träda i kraft snarast men vara lägre i början och successivt höjas de närmaste åren.

Detta bör kombineras med successivt införande av förbud mot användning av CFC-föreningar på olika områden. Tiden för införandet av sådana förbud bör vara beroende av omställningsmöjligheterna inom respektive område. På flera områden kan förbud införas mycket snart, t. ex. viss förpackningsindustri.

Under perioderna fram till införandet av förbud på respektive område bör bidragsmöjligheter finnas till renings/återvinningsutrustning om detta bedöms minska CFC-utsläppen och underlätta omställningen för olika branscher.

Ett generellt förbud mot CFC-användning (med dispensmöjligheter för områden med speciella förhållanden) bör träda i kraft senast år 2000.

Ett förbud mot nyetablering av CFC-användande verksamhet bör träda i kraft omedelbart. Det vore också för kontrollens skull önskvärt med anmälningsplikt för all CFC-användning.

Omarbetningar i miljöskyddslagen bör ske så att en bättre övervakning och lättad bevisbörda motarbetar illegala utsläpp. Bötesbeloppen bör höjas kraftigt så att de blir många gånger högre än vinsten på grund av miljöbrottet.

Vid avvägningar mellan utsläppsbegränsningar genom återvinning av CFC och utsläppsbegränsningar med hjälp av CFC-fri teknik bör det senare alternativet väljas om inte de ekonomiska skillnaderna är mycket stora. Vid CFC-användande teknik kommer alltid diffusa utsläpp att ske. Kan detta undvikas genom CFC-fri teknik bör det göras.

Ett åtgärdsprogram för minskning av utsläppen av övriga ämnen som hotar ozonlagret och atmosfärens balans i övrigt (t. ex. genom drivhus-effekten) snarast bör tas fram. I detta bör ingå en allsidig studie av effekter på människor och miljö vid olika utsläppsnivåer så att kostnaderna för dessa tydligt framgår.

Ytterligare resurser bör ges till forskning om hur atmosfären och därigenom människor och miljö påverkas av olika utsläpp.

Ytterligare anslag bör ges till utveckling av CFC-fri teknik (inklusive icke ozonförstörande CFC-föreningar) för att nå nödvändiga resultat snabbt. Detta ger också ekonomiska fördelar när CFC-tekniken begränsats globalt.

Sverige bör mycket kraftfullt verka för en snabb global begränsning av CFC-utsläppen.

Statliga och kommunala institutioner helt bör undvika CFC-produkter för att skapa en alternativ marknad.

SJ bör åläggas att, liksom vägverket gör, avveckla sin användning av CFC-blåst extruderad polystyren innan år 1992.

Man bör undersöka om det går att åstadkomma tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden vid kemtvättar vid användning av perkloretylen. Är detta möjligt bör en övergång från CFC 113 till perkloretylen ske.

— — —

Industrin vill att minskandet av CFC-utsläpp skall ske på frivillig väg i stor utsträckning. SNF tror att detta skulle få dålig effekt. Kraftiga styrmedel måste användas för att få en acceptabel minskningstakt. Vi vill i detta fall påminna om det misslyckade försöket att minska utsläppen från batterier som byggde på frivilliga insatser från industrin. En sådan fördröjning får inte ske i CFC-frågan.

Sverige måste visa var frontlinjen bör gå i kampen för att rädda atmosfären. Hoten är så allvarliga och risken för en global ekologisk katastrof så stor att långtgående och snabbverkande åtgärder omedelbart måste vidtagas. Något annat är varken förnuftsmässigt eller moraliskt försvarbart.

4.22 Sveriges grossistförbund: — — — Den mest anmärkningsvärda delen i den nu remitterade rapporten föreligger under avsnittet "Styrmedel".

Man har inledningsvis pekat på att världsförbrukningen av CFC 11, 12 och 113 år 1985 var sammanlagt 940 000 ton. Motsvarande siffra för Sverige låg på ca 4500 ton. Förbrukningen i Sverige av CFC utgör således 0,4–0,5 procent av världsförbrukningen. I rapporten påpekas också på sid. 71 att utsläppen av CFC är ett globalt problem. I logik med detta vill vi kraftigt understryka, att problemet också måste lösas internationellt, ett arbete som också pågår och såvitt vi idag kan bedöma har goda förutsättningar att lyckas.

I inledningen av avsnittet "Styrmedel" sid. 71 sägs att styrmedlen också

bör "väljas så att den administrativa belastningen för samhället inte blir större än vad som behövs för att nå målen".

I den från oss tidigare återropade skriftväxlingen har vi angett ambitioner från näringslivet. Dessa kan, enligt vår uppfattning, uppnås utan särskilda regleringar, vilket till fullo torde uppfylla ovan citerade skrivning.

De styrmedel som föreslås på sidorna 71–83 skulle, om de genomfördes, få utomordentligt stora samhällsekonomiska effekter.

— — —

Författarna anger i styrmedelsvalen en kombination av bl.a. avgifter och föreskrifter/allmänna råd.

Vilka förutsättningar bör föreligga för att en avgift skall ändra konsumtionsmönstret i avsedd riktning? Den första förutsättningen är, enligt vår mening, att ett handlingsalternativ föreligger, detta givetvis under förutsättning att avgiften avser att minska konsumtionen av varan ifråga, inte att tillföra statskassan nya inkomster. Vi förutsätter att det är det första alternativet som gäller.

Ett exempel på ett handlingsalternativ är köp av bil med katalysator. Väljer man bil med katalysator får man s.k. accisrabatt på 6 000 kronor. Väljer man inte katalysator får man betala 6 000 kronor mer (miljöavgift?). Här bortses från prisskillnader mellan bil med katalysator och utan.

När det gäller CFC föreligger mestadels inget sådant kortsiktigt handlingsalternativ. Långsiktigt 5–7 år framstår det som sannolikt att tillverkarna, ett fåtal internationella kemiföretag, kan ha ersättningsprodukter för de fullständigt halogenerade CFC-kvalitéerna framme i kommersiella kvantiteter. Denna 5–7 års period kommer icke att förkortas på grund av en svensk avgift på 50 kronor/kg. 0,4 procent av världsmarknaden utgör tyvärr inte tillräckligt tryck. Internationella uppgörelser kommer att vara tillfredsställande incitament.

Hur, som sägs på sid. 74, avgiften skulle bidra till att göra det möjligt att utveckla alternativa material undandrar sig vår bedömning.

Ett annat icke oväsentligt krav vad avser avgifter är att de bör vara konkurrensneutrala.

— — —

För att få kunskap om hur företagen som använder CFC idag bedömer effekterna av avgiftsförslaget sände vi före semestrarna ut en enkät. Denna besvarades av 36 företag och uppgifterna visar att avgifterna påverkar företagen mycket varierande.

På frågan om kostnadsökningarna, som avgifterna medför, kan vidarebefordras till kunden svarar 38 % att så är möjligt. Produktpriset kommer, säger man, att öka med mellan <0,1–400 procent. Det huvudsakliga skälet till att man i så stor utsträckning bara kan vidarebefordra kostnaderna är att några godtagbara tekniska alternativ icke finns. Detta visar att, som tidigare sagts, något val i många fall icke existerar. Avgiften blir endast inflationsdrivande.

Det bör samtidigt understrykas att administrationen av den föreslagna regleringen sannolikt kommer att åsamka statskassan så stora kostnader att influtna medel inte räcker till för att täcka kostnaderna.

De företag som, beroende på användning och konkurrenssituation, icke kan vidarebefordra kostnadsökningen till nästa led, måste antingen upphöra med tillverkningen alternativt ersätta CFC med andra kemikalier. Här tänkbara alternativ är inte sällan från arbetsmiljösynpunkt mindre lyckade, och det finns skäl misstänka, att man, genom att "åtgärda" ett miljöproblem tillskapar ett annat.

Sammanfattningsvis kan konstateras att avgiften slår blint. Vissa tillverkningar måste läggas ned. Här återstår sedan frågan om tänkbara ersättningsprodukter från miljösynpunkt blir bättre. Bl. a. förorsakas ökning av energibehov om isoleringsmateriel försämras. Andra åter kan ersätta CFC med alternativ som ger sämre produkter och leder till sämre arbetsmiljö. Slutligen har många produkter en sådan marknadssituation att kostnaderna enbart skickas vidare till nästa led.

Förutom avgifter på CFC som sådant föreslås avgifter också för produkter innehållande CFC.

För att möjliggöra en fortlöpande kontroll av uppnådda resultat, anges i rapporten, att det kommer att bli nödvändigt att göra justeringar i import- och tullstatistiken.

Sverige har sedan några år arbetat internationellt inom Customs Cooperation Council (tullsamarbetsområdet) för att utforma en ny internationell tulltaxa. Denna tulltaxa kallas Harmonized System, HS, och planeras träda i kraft den 1 januari 1988.

Kommerskollegium och generaltullstyrelsen har alltsedan 1982 arbetat tillsammans med svenska näringslivsorganisationer och företag för att utforma den nya svenska tulltaxan baserad på Harmonized System. Efter ett omfattande arbete har under första halvåret 1987 en slutlig taxa fastställts. Den nya tulltaxan kommer under hösten 1987 att publiceras för att träda i kraft den 1 januari 1988. Att i detta skede göra justeringar i tullstatistiken för att möjliggöra kontroll av ett kemiskt ämne är realistiskt. Införandet av en ny tulltaxa medför för alla berörda, både inom företag och myndigheter, ett betydande merarbete som definitivt inte skall förvärras genom ytterligare statistikförändringar.

CFC används på samma sätt som redovisats på sidorna 25–70 internationellt. Produkter som tillverkas med hjälp av CFC exporteras bl. a. till Sverige. Mängden CFC vid importtillfället varierar bl. a. beroende på hur lång tid som förflutit efter tillverkningen och vilka produkter som berörs. Elektronikkomponenten innehåller ingen kvarvarande CFC. PUR-skum i bilsäten, stoppmöbler etc. innehåller sannolikt något beroende på, som tidigare sagts, hur länge produkten lagrats. Att tillskapa ett rättvist avgiftssystem och kontrollera importen med avseende på detta förutsätter kraftiga förstärkningar i tullverket.

Den nya tulltaxan kan inte användas för att skilja ut CFC-innehållande produkter. CFC som sådant registreras under ett gemensamt statistiskt nummer innebärande att både fullständigt och ofullständigt halogenerade kolväten går in i samma grupp. Eftersom vi i Sverige arbetar med det s. k. hemtagningssystemet innebär detta att tullen inte fysiskt ser produkterna vid importtillfället. Märkningen som berörs på sid. 86 är därför inte relevant. Vidare innebär detta deklARATIONssystem att det är ca 40 000 s. k.

hemtagare som med hjälp av en schabloniserad CFC-taxa skulle beräkna införselavgifter, för senare granskning av tullverket. Praktiska problem uppstår också vid återutförelse av produkter innehållande CFC då avgiften skall restitueras.

Ovan anförda visar entydigt att de föreslagna styrmedlen varken kan tillämpas eller kontrolleras. Regleringen får samma karaktär som den tidigare kadmiumregleringen. Enligt en gammal domarregel är en lag som vare sig kan tillämpas eller kontrolleras en olag. Sådana "olagar" sänker också förtroendet till lagstiftningar och verkar allmänt så att de upplöser förtroendet till lagarna och laglydigheten. Vi varnar starkt för en fortsatt inmarsch i sådan lagstiftning.

Från svensk sida hävdar vi i olika sammanhang behovet av fri utrikes-handel inom alla sektorer. Vi stödjer aktivt arbetet på att undanröja hinder i handeln av både tariffär och icke-tariffär natur. Internationellt bedrivs i dagsläget ett målmedvetet arbete på att minska existerande handelshinder och förhindra att nya införs. Detta sker i första hand inom den nya GATT-rundan, men även på europeisk (EG och EFTA) och nordisk bas. Sverige har med sitt stora utrikeshandelsberoende starka skäl att aktivt delta i detta arbete. Motsatt gäller också att det är mycket angeläget att Sverige inte vidtar egna åtgärder som påverkar andra länders avsättningsmöjligheter på den svenska marknaden. Starka handelspolitiska skäl talar därför mot en svensk särlösning på det nu aktuella området.

Erfarenheterna från tidigare regleringar av denna typ har klart visat på svårigheterna att reglera internationell handel och tillverkning. Dessa erfarenheter har bl. a. gett regeringen anledning tillsätta en särskild avregleringsgrupp – Normgruppen. Sett i ljuset av denna ambition är nu föreslagna mammutreglering lätt förvånande, särskilt i ljuset av de uttalanden det samlade näringslivet gjort och det faktum, att CFC-frågan sannolikt löses internationellt. Det torde föreligga en bra möjlighet för Normgruppen att nå framgång genom att genast "avreglera" detta förslag innan det nått längre.

På sidorna 87–89 föreslås ett antal olika utredningsprojekt för att reducera CFC-användningen.

Här föreslås att inkomna avgiftsmedel fördelas ut på olika projekt.

Exempel på icke underbyggda förslag är: 400 tkr för att kartlägga CFC-halten i importprodukter, 200 tkr för att omarbete internationella standarder, 400 tkr för utredningar som idag icke kan överblickas.

Mot bakgrunden av vad vi sålunda anfört avstyrker vi betänkandet att naturvårdsverkets förslag till åtgärder till skydd för ozonskiktet genomförs och hemställer att det vi från det samlade näringslivet tidigare anfört accepteras.

4.23 Plast- och kemikalieleverantörernas förening (PKL) hänvisar till och instämmer i Sveriges grossistförbunds yttrande.

4.24 Sveriges industriförbund: — — — Industriförbundet har i samarbete med en rad andra näringslivsorganisationer i tidigare skrivelser till departementschefen redovisat sin inställning till hur CFC-frågan enligt industrins mening bör hanteras.

— — —

Såsom framhållits i nämnda skrivelser om minskad CFC-användning, anser vi att begränsningen av dessa utsläpp måste ske i närmast möjliga samarbete mellan världens stater.

Sedan förhandlingarna om protokollet till UNEP:s konvention till skydd av ozonskiktet nu således framgångsrikt avslutats, menar vi att Sverige bör följa den internationella överenskommelsen. Vi finner det inte meningsfullt att Sverige inför ytterligare begränsningskrav, vilka i realiteten inte spelar någon roll för de miljöproblem som man vill avhjälpa.

I naturvårdsverkets rapport behandlades styrmedel och regleringar på ett tiotal sidor. Inledningsvis anförs att "styrmedlen bör väljas så att den administrativa belastningen för samhället inte blir större än vad som behövs för att nå målen".

Vi instämmer till fullo i denna formulering och hänvisar därför till industrins tidigare nämnda plan för minskning av CFC-användningen. Planen syftar just till att åstadkomma en smidig och obyråkratisk övergång till produktion och produkter med mindre CFC-användning. Industrin bör därför också själv vara bäst lämpad att genomföra den eftersträlvade nedtrappningen utan onödig administrativ insats och med minsta möjliga skada för produktionen och därmed samhället.

Med samma motivering avvisar vi också den föreslagna CFC-skatten på 50 kr/kg, eftersom vi vill utnyttja de möjligheter som ligger i att olika CFC-användningsområden behöver olika tidsperspektiv för nedtrappning respektive övergång till ersättningsmaterial.

4.25 Svenska värmeverksföreningen: — — — Införandet av krav på behörighet för installation och underhållsarbeten på värmepumpanläggningar är en åtgärd som kommer att ha betydelse för utsläppen av köldmedier till atmosfären. I anläggningar av den storleken att en egen stab av drift- och underhållspersonal finns tillgänglig för att bland andra arbetsuppgifter åtgärda fel och läckage, kan införandet av behörighetskrav försvåra driften. Vi anser att utbildning bör ske av den personal som arbetar inom en anläggning, men att någon generell bestämmelse om behörighet inte bör finnas. Om behörighetskrav införs är det viktigt att detta sker under en lång övergångsperiod och enbart gäller för vissa drift- och underhållsåtgärder.

Att införa en generell avgift på 50 kr/kg på fullständigt halogenerad CFC kan vara ett sätt att inom vissa branscher förbättra konkurrensförmågan hos ersättningsmedel samt att främja utvecklingen av nya produkter. För befintliga stora värmepumpar torde en avgift ej påverka förbrukningen. Ett bättre sätt att åstadkomma detta är information och vidareutbildning av drift- och underhållspersonal.

Vid val av kopplingsprinciper för nya stora värmepumpar kan avgiften ha en viss betydelse.

— — —

Med hänvisning till de allvarliga konsekvenser som en påverkan av ozonskiktet skulle få, delar Svenska värmeverksföreningen bedömningen att det är viktigt att utarbeta en global strategi för att begränsa emissioner av fullständigt halogenerade CFC-föreningarna.

I en första etapp måste strategi väljas så att den får den åsyftade effekten att minska användningen av fullständigt halogenerade CFC-föreningarna på det sätt och på de områden där de negativa effekterna av en omställning når ett minimum.

4.26 Tjänstemännens centralorganisation (TCO): — — — tillstyrker förslagen till skydd för ozonskiktet som syftar till en 25-procentig reduktion av användningen av fullständigt halogenerade klorfluorkarbonat (CFC — i Sverige även kallade freoner) till 1991.

TCO tillstyrker även förslagen till finansiering av det fortsatta arbetet vad avser utredningar, information, ny teknik samt meteorologisk forskning och effektforskning.

4.27 Landsorganisationen i Sverige (LO): — — — instämmer i huvudsak i naturvårdsverkets bedömningar och lämnar följande kommentarer till utredningen.

Avgifter på CFC bör anpassas till produktens potentiella skadeeffekter enligt de bedömningar man anser sig kunna göra på vetenskapens nuvarande ståndpunkt.

Sambandet mellan olika former av avgifter på CFC och CFC-innehållande produkter och samhällets insatser för att komma bort från dessa produkter bör återspeglas i ett hundraprocentigt återförande av avgiftsmedel till forskning, teknikutveckling och internationellt agerande. Dessa medel bör också användas för att finansiera grundlig utredning av hälso- och miljörisker hos produkter som ersätter CFC eller utgör modifierade CFC-produkter innan dessa produkter tillåts på marknaden.

Eventuell återgång till tidigare använda typer av lösningsmedel och kylmedel måste åtföljas av hårt styrande och kontrollerande insatser på arbetsmiljöområdet för att förebygga arbetsskador och arbetssjukdomar.

Destruktion av kyl- och frysenheter från hushåll, storkök och butiker på ett sätt som förhindrar CFC-läckage innebär enligt rapporten stora problem och höga kostnader. Det är därför angeläget att prioritera införandet av styrmedel och stimulera forskning/teknikutveckling inom detta område så att produkter utan skadliga miljöeffekter snarast kan införas på marknaden.

Internationellt bör Sverige agera pådrivande vad gäller forsknings- och teknikutveckling samt prioritering av åtgärder för att minska CFC-användningen.

4.28 Bilindustriföreningen: — — — Mot bakgrund av sannolikheten för att en global, långsiktig minskning av ozonkoncentrationen i stratosfären orsakas av utsläpp av CFC delar bilindustrin ambitionen att åtgärder bör vidtas för att begränsa och på sikt helst helt avlägsna CFC-emissionerna.

Allt fler länder aviserar aktiviteter i riktning mot föreskrifter på detta

område; dvs. även USA, Storbritannien och Västtyskland. Internationellt har UNEP tagit initiativ för att begränsa CFC-användningen.

Även om nationella eller t. ex. nordiska initiativ är lovvärda är dock CFC-problematiken i grunden en global fråga som kräver en global lösning. Ett nationellt svenskt program för reduktion av CFC kommer att få en negligierbar effekt om inte motsvarande reduktion även kan uppnås i vår omvärld. För bilindustrin accentueras behovet av globala lösningar och överenskommelser av det faktum att biltillverkarna i viss utsträckning är beroende av internationella underleverantörer av CFC och av komponenter innehållande eller tillverkade med hjälp av CFC, t. ex. luftkonditioneringsystem och skumplaster. Bilindustrin försöker självfallet påverka dessa men exempelvis den svenska bilindustrin är i det stora hela en ganska marginell kund, vilket gör det svårt att få gehör för specifikt svenska eller nordiska krav.

Föreningen anser det därför oundgängligt att ett svenskt eller nordiskt program för begränsning av CFC-emissioner ansluter till de riktlinjer som för närvarande håller på att utarbetas inom UNEP – ett arbete i vilket Sverige mycket aktivt bör engagera sig. Nationella särkrav skulle kunna innebära allvarliga konkurrensnackdelar för de svenska biltillverkarna och få karaktären av ett tekniskt handelshinder för bilexporten till Sverige.

Ett svenskt avgiftssystem i form av föreslagen miljöskatt på 50 kr/kg gällande CFC-import torde ej komma att leda till den totala minskning av freonutsläppen – sett globalt – som naturvårdsverket eftersträvar. Ett avgiftssystem kan leda till att viss tillverkning inom plastindustrin flyttar utanför Sveriges gränser till länder som saknar motsvarande avgift. För att ett avgiftssystem skall få full effekt måste det förankras internationellt och möjligtvis drabba själva CFC-tillverkningen. Ett avgiftssystem kommer att i viss utsträckning stimulera industrin att försöka hitta ersättningar för freonerna, men i den mån ersättningar ej finns tillgängliga inom överskådlig framtid, kommer systemet att leda till kostnadsökningar för svensk industri. Det är därför väsentligt att ett eventuellt avgiftssystem införs med en ledtid som är anpassad till respektive förbrukares möjlighet att utveckla alternativ till freonanvändning, samt att det kompletteras med en möjlighet att bevilja dispenser (alternativ en reducerad avgift) för en förbrukare som kan påvisa att ersättning av freon ej är tekniskt möjlig eller ekonomiskt genomförbart. Ett eventuellt avgiftssystem bör således vara differentierat. Exempelvis bör vid övergång till CFC-22, som är ett av de alternativ som för närvarande studeras och vilket beräknas ha endast 5 % av skadeeffekten hos CFC-12, ingen eller åtminstone reducerad avgift uttas. Annars skulle motivation saknas för att göra de omkonstruktioner av luftkonditioneringsanläggningar som behövs för att CFC-22 skall kunna användas.

4.29 Dow Chemical AB: – – – Vi konstaterar att förslagen till styrmedel har som utgångspunkt (sid. 70–71) den långsiktiga målsättningen att under viss tid fullt halogenerade CFC måste finnas kvar, att på längre sikt utveckling sker av produkter utan fullt halogenerade CFC, att CFC-utsläpp är ett globalt och ej ett lokalt problem, att stimulering till utveckling av nya produkter och metoder skall ske såväl i Sverige som utomlands, att

på kort sikt begränsningar skall ske där kostnaderna är lägst för samhället samt att de administrativa belastningarna för samhället skall beaktas.

Vi anser att dessa målsättningar ej uppfylls med de föreslagna styrmedlen för XPS:

en skatt/avgift på 50 kr/kg CFC innebär en så kraftig ökning av produktionskostnaderna och en sådan volymminskning, att om den införs innan alternativ teknik kunnat införas, all produktion inom landet blir oekonomisk vilket då även kan komma att innebära att fortsatt framtida produktion med alternativ teknik kan komma att utebli,

ett förbud för tillverkning av XPS med berörda CFC från 1/1 1994 i praktiken kommer att vara överspelat av den tidigare åtgärden,

föreläggande om installationer för rening/återvinning av CFC i produktionsanläggningarna är utan effekt eftersom, vilket i tidigare avsnitt i rapporten har konstaterats, är tekniskt svårt att utföra och bara skulle ha inverkan på en mycket begränsad del av totala förbrukningen av CFC,

införande av en avgift på CFC i Sverige måste även avse importerade produkter. Organisationen för att kontrollera/administrera detta kan knappast stå i överensstämmelse med ovan nämnda målsättningar. De handelspolitiska konsekvenserna måste ytterligare belysas.

Vi hävdar att de från svensk sida enda rimliga åtgärderna för att begränsa CFC-utsläppen är: att anpassa nationella program till de som kommer att fastställas internationellt (UNEP), att basera nationella program i utgångspunkten att olika branscher har olika förutsättningar att på kort sikt införa begränsningar/ny teknik, att basera nationella program på det aktionsprogram som svensk industri åtagit sig genomföra på frivillig väg, att utforma nationella program på ett sådant sätt att enskilda branscher/företag ej drabbas på ett sådant sätt att utveckling av ny teknik försvåras/uteblir, att undvika upprättande av unilaterala handelshinder, att för XPS isolering beakta att den förväntade fortsatta snabba tillväxten beror på att produkterna har en samhällsnyttig funktion genom att till låga kostnader lösa viktiga problem inom områden som energibesparing, fukt, mögel, tjälskador, trafiksäkerhet etc. att nationella program måste utföras så att dessa produkter kan komma att fortsätta finnas kvar i Sverige: att sträva mot en återgång till metoder/material som användes innan XPS introducerades är en utveckling i fel riktning, att ha förtroende för den utveckling av ny teknik som internationellt pågår för tillverkning av XPS och ge industrin den i stora perspektiv mycket korta tidsfrist som krävs härför.

4.30 Aktiebolaget Electrolux: – – – Det är mot ovanstående bakgrund (se avsnitt 3.13) som Electrolux inställning till naturvårdsverkets rapport skall ses. Electrolux ansluter sig visserligen till rapportens grundförutsättning, nämligen att även om teorin att en global långsiktig minskning av ozonkoncentrationen i stratosfären orsakas av utsläpp av CFC ännu icke är till fullo bekräftad, så har den dock tillräckligt stor sannolikhet för att motivera motåtgärder. När det gäller dessa motåtgärder anser Electrolux emellertid att den frivilliga linjen framförd av Sveriges Industriförbund i form av ett program för reduktion av CFC-utsläpp i skrivelse till statsrådet Birgitta Dahl den 27 maj 1987 är effektivare än rapportens förslag till styrmedel.

Electrolux lägger som redan ovan framgått ned avsevärda resurser inom flera teknikområden för att utveckla nya produkter och nya produktions-sätt som inte medför CFC-utsläpp. Genomförandet av nödvändiga utvecklingsprogram riskerar enligt Electrolux att allvarligt störas om regleringar enligt rapportens förslag införs.

Några av rapportens förslag i fråga om styrmedel är dessutom så utformade att de direkt drabbar Electrolux och därmed indirekt export, sysselsättning, m. m. Det anges i rapporten att valet av styrmedel stimulerar utvecklingen av ersättningsprodukter. För kylskåp är det tyvärr så att samtliga kända substitut och/eller reduktionsmöjligheter som slutprodukt ger en ökad energiförbrukning. Vårt lands elenergiförbrukning påverkas till stor del av den samlade mängden kyl- och frysskåp i hushållen och i övrigt. Huvuddelen av substituten är giftiga eller måste genom långvariga försök bevisas vara ogiftiga. Styrmedlen måste följaktligen utformas så att hänsyn tas till de realistiska möjligheterna att göra erforderliga omställningar. I annat fall blir resultatet enbart ökade kostnader för Electrolux produkter samt en ökad elförbrukning i landet.

Härutöver vill Electrolux understryka att rapportens förslag inte är förankrade i det internationella perspektivet, därvid det bör understrykas att Sveriges andel av världens utsläpp av berörda CFC-föreningar är väsentligt mindre än 1%. Samtidigt kan det konstateras att de färdiga produkter som använder berörda CFC-föreningar har utvecklats under lång tid och lett till att många funktionella komponenter tillverkas i mycket stora antal till låga kostnader och med spridning över hela världen. Denna struktur riskeras att brytas ned om enskilda länder, såsom Sverige enligt rapportens förslag, inför specifika regler för reduktion av CFC-utsläppen. Konsekvenserna av detta blir att svensktillverkade produkter kommer att drabbas av avsevärda extra kostnader och därmed få minskad konkurrenskraft. En harmonisering med kommande regleringar inom EG och enligt UNEP är helt nödvändig.

Vad härefter gäller den i rapporten föreslagna särskilda avgiften på ca 50 kronor/kilo importerad CFC avstyrker Electrolux av de allmänna skäl som ovan anförts detta förslag. Skall en avgift överhuvudtaget införas måste reglerna härför enligt Electrolux uppfattning vara så utformade att:

De medel som kommer in genom avgiften användas till forskning/teknisk utveckling/åtgärder för att lösa CFC-problematiken. Rapporten nämner inget om denna punkt.

Avgift också lägges på importerade färdiga produkter. Rapporten berör denna punkt på sidan 8.

Avgiften avräknas från värdet av exporterade färdiga produkter. Rapporten berör detta alternativ på sidan 85. Avsnitten styrmedel på sidorna 7–11 måste revideras så att detta krav tillgodoses. Denna revision krävs enär annars de drygt 50% av den svenska produktionen som exporteras (huvudsakligen till EG-området) riskerar att slås ut.

Kostnaden för samhälle och berörda företag att hantera nödvändiga rutiner blir väsentligt mindre än den föreslagna avgiften. Rapportens förslag är alltför preliminära för att kunna bedöma denna punkt.

4.31 Industrins byggmaterielgrupp: — — — Byggmaterial- och komponentindustrins användande av CFC i produktionsprocessen är begränsad till ett fåtal företag vilka också själva besvarat remissen. Våra berörda medlemsföretag är också engagerade i Sveriges Industriförbund inom vars ram inryms en vidgad krets av användare. Ett omfattande arbete har nedlagts på att belysa industrins syn på problemen i samarbete med minskning av CFC-utsläpp, framförda i brev till statsrådet Birgitta Dahl, miljö- och energidepartementet, 1987.05.27, undertecknat av Sveriges Industriförbund och Sveriges Grossistförbund. Till detta brev fogades PM, vartill också hänvisas. Däri framförda tankar om individuella och frivilliga åtgärderna stöder vi.

Då tillverkningsprocessen är baserad på CFC-användning måste substitut till dessa gaser sökas. Detta utvecklingsarbete är i gång. Under den tid som arbetet fortskrider för att få fram miljövänlig alternativ lösning bör industrin icke belastas med särskilda avgifter eller tyngas av andra restriktioner av prohibitiv karaktär. Den tidsrymd som beräknas åtgå uppgår till sex å åtta år.

Det råder en hård konkurrens med starka internationella inslag. Det är därför ytterst olyckligt att belasta den svenska industrin under den tid utvecklingsarbetet pågår vilket kortfristigt styr över användningen till andra material på den svenska marknaden resp. underlättar import från länder som icke tyngs av konsekvenser av de svenska statsmakternas beslut. Ett gemensamt internationellt arbete är en naturlig riktpunkt.

De initiativ som tagits till överläggningar mellan departementet och den svenska industrin tjänar syften på vilka vi ställer upp.

4.32 Kemisk-tekniska leverantörsförbundet: — — — Det av utredningen föreslagna avgiftssystemet är tänkt som ett styrmedel för att begränsa CFC-användningen. Vi befarar dock att ett sådant system inte kommer att få önskad effekt, eftersom utsläppen av CFC inte nödvändigtvis står i proportion till importerad volym. Enligt utredningens uppfattning bör import av freonhaltiga färdiga produkter beläggas med avgifter på samma sätt som import av CFC. Vi anser det absolut nödvändigt att ett eventuellt avgiftssystem utformas så att det blir konkurrensneutralt men befarar samtidigt att ett sådant system blir mycket komplicerat och kostsamt att administrera.

— — —

Vi delar bedömningen att åtgärder behövs för att begränsa utsläppen av CFC på grund av ämnenas befarade effekt på ozonskiktet i stratosfären. Som påpekas i utredningen är detta ett globalt problem. Påtagliga resultat kan nås endast genom en långtgående internationell samordning. Sveriges bidrag till de totala CFC-utsläppen utgör mindre än en procent. Det är därför angeläget att de nordiska länderna inte bara inför egna begränsningar av användning och utsläpp av CFC utan också försöker driva på utvecklingen mot internationella överenskommelser.

4.33 Rockwool AB: — — — De förslag till styrmedel som anges i rapporten bör sammanfattningsvis ha som utgångspunkter: långsiktig målsättning,

målet är produkter utan fullt halogenerade CFC. viss användning av fullständigt halogenerade CFC blir kvar under lång tid, utsläpp av CFC är ett globalt problem och inte ett lokalt, stimulering till utveckling av nya produkter och metoder såväl i Sverige som i andra länder, åtgärder vidtas där kostnaderna är lägst för samhället och där goda alternativ finns, minimering av de administrativa kostnaderna.

Vid val av styrmedel är det ytterligare två kriterier som vi finner avgörande: att styrmedlet verkligen skall ge den eftersträvade effekten, dvs. en så betydande minskning av CFC-användningen som är praktiskt uppnåbar samt att styrmedlet inte i sig orsakar oönskade sidoeffekter eller skadeverkningar.

Vi anser att införandet av en generell avgift (straffskatt) bör förkastas med hänsyn till att den dåligt svarar mot båda de ovan nämnda kriterierna.

För det första: Priskänsligheten för olika applikationer av CFC är ytterst varierande vilket resulterar i att avgiften slår blint. Industrier, där kostnaden för CFC är marginell i förhållande till slutproduktens värde, kan svälja även en hög straffskatt och har därför svaga incitament att övergå till alternativ – även i fall där goda sådana existerar.

För det andra: Skatten kommer att få oönskade skadeverkningar. Industrier med hög priskänslighet för CFC och där det samtidigt saknas utvecklade alternativ kommer att slås ut. Detta är i ett något längre perspektiv inte bara onödigt – vi förutsätter att alternativ efterhand blir tillgängliga – utan också i ett dynamiskt samhällsperspektiv oförsvarligt.

För XPS-industrin innebär den föreslagna avgiften en kraftig ökning av produktionskostnaden, vilket på grund av stark konkurrens innebär en stor volymminskning innan alternativa gaser har kunnat tas i bruk. Följaktligen finns ingen produktion i Sverige den dagen alternativen till CFC finns.

Det är viktigt att valet av styrmedel stimulerar till utveckling av ersättningsprodukter och framför allt att det inte motverkar eller direkt omintetgör en teknisk förnyelse genom utslagning av företag innan alternativ färdigutvecklats.

Styrmedlen bör med andra ord utformas så att hänsyn tas till de realistiska möjligheterna att göra erforderliga omställningar.

Förbud bör införas i den takt alternativ finns tillgängliga.

— — —

Ett genomförande av en skatt med 50 kr/kg fr. o. m. 1991.07.01 enligt naturvårdsverkets förslag leder, såvitt vi nu kan se, till en nedläggning av Rockwool Ecoprim AB. Någon praktisk möjlighet att balansera de ökade kostnaderna på ca 18 miljoner kr per år i en verksamhet som omsätter ca 60 miljoner kr per år finns inte. Det är som förut konstaterats ej heller troligt att alternativa blåsmedel blir tillgängliga inom denna i sammanhanget korta tid.

Nödvändiga prisökningar påverkar efterfrågan vilket resulterar i att verksamheten blir förlustbringande och som resultat ger en nedläggning som i sig innebär en kapitalförstöring på ca 40 miljoner kr och att 45 arbetstillfällen försvinner. Samtidigt skulle man sätta stopp för utvecklingen av en ny och lovande teknik.

— — —

Vårt förslag kan på basis av resonemangen i detta remissvar uttryckas mycket enkelt:

Inför ej förbud eller förödande pålagor, skatter, miljöavgifter, produktbegränsningar etc. för CFC 12 innan goda substitut är kommersiellt tillgängliga.

Vi ansluter oss till industrins gemensamma uppfattning att före införandet av negativa restriktioner på nationell bas, skall industrin ges möjlighet att under en femårsperiod nedbringa förbrukningen till den nivå naturvårdsverket rekommenderar i sin rapport och detta sker i god samverkan mellan myndigheter och berörd industri.

Inom ramen för dessa frivilliga åtgärder är vi från vår sida beredda att fortlöpande redovisa till naturvårdsverket eller annan myndighet målsatta och uppnådda besparingar i vår process.

Vi anser att alla större förbrukare av stabila CFC idag kan göra en individuell överenskommelse med lämplig myndighet. Ett dylikt program har att ta hänsyn till de existerande möjligheterna vid varje tidpunkt.

4.34 Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO): SABOs uppfattning i frågan överensstämmer i stort med den inriktning som anges i naturvårdsverkets rapport 3353. De föreslagna åtgärder som direkt eller indirekt skulle medföra konsekvenser för bostadsföretagen är:

Importavgift på freon medför dyrare produkter alternativt övergång till andra produkter (främst på byggsidan).

Förbud av freon från viss tidpunkt medför övergång till andra material och konstruktioner speciellt av kyl/värmeanläggningar och kyl/frysenheter. För hushållssidan medför ett freonförbud högre energiförbrukning alternativt mindre innervolym av kyl/frysenheter.

Regler för konstruktion, drift och skötsel av kyl- och värmeanläggningar medför utbildning av reparatörer och driftpersonal.

Kommentar: Det behörighetskrav för reparatörer och driftpersonal som nämns i rapporten är gymnasieskolans DU-linje jämte ett antal års yrkeserfarenhet, alternativt längre yrkeserfarenhet och styrkt kompetens. Vi anser att utbildningskravet måste stå i relation till arbetets art så att mindre servicearbeten t. ex. byte av kompressor i kyl/frysenheter för hushåll kan utföras efter en betydligt mindre omfattande utbildning.

Uppsamling av kyl/frysenheter för avfallshantering är en fråga om samarbete mellan bostadsföretag och kommun. Uppsamlingen och separeringen kan medföra ökade kostnader.

De ovan beskrivna konsekvenserna för bostadsföretagen är inte sådana att vi finner anledning till invändningar mot de av naturvårdsverket föreslagna miljöförbättrande åtgärderna. Vi förutsätter att utbildning/kompetenskrav, se kommentar ovan, löses på ett sätt som är acceptabelt för alla berörda yrkeskategorier.

4.35 Sveriges kemiska industrikontor (Kemikontoret): — — — I avsnittet Styrmedel noterar Kemikontoret med tillfredsställelse uttalandena (sid. 71) att utsläppen av CFC är ett globalt och inte ett lokalt problem och att man därför bör välja styrmedel som stimulerar utvecklingen av CFC-fria

produkter och metoder såväl i Sverige som i andra länder, att ovanstående är särskilt viktigt när det gäller produktområden med en stor eller starkt ökande användning samt produktområden där Sverige har en stark ställning på den internationella marknaden samt att – med Kemikontorets tolkning av uttrycket "lägsta kostnad för samhället" – man på kort sikt i första hand begränsar användningen inom de områden där den samhälls-ekonomiska totalkostnaden blir som lägst.

Med dessa punkter som bakgrund kan Kemikontoret inte finna annat än att rapporten i det därefter följande förslaget till styrmedel – i direkt strid med de ovan refererade uttalandena – bortser dels från det internationella perspektivet i dess positiva bemärkelse, dels från näringslivets konkreta förslag (skrivelsen 1987.05.27) om ett inledande, ca femårigt program avseende frivilliggrundade insatser.

Genom att förorda ett ekonomiskt styrmedel – en avgiftsbeläggning av importerad CFC med icke mindre än 50 kr/kg – förringar rapporten betydelsen av priskänsligheten inom olika användningsområden. Ett införande av en avgift av föreslagen storlek skulle helt och hållet undanröja möjligheten att minimera den samhällsekonomiska kostnaden. Konsekvensen (se sid. 84–85) skulle bli antingen en diskriminering av inhemska företag ("någon fullständig rättvisa kan aldrig uppnås"), eller betydande handelspolitiska problem, något som rapporten bagatelliserar. Icke minst genom att användningen av CFC är så mångskiftande och import/exportsituationen så komplex skulle ett avgiftssystem med all sannolikhet skapa en situation fullt jämförlig med den som det s. k. kadmiumförbudet gav upphov till. I vad som gäller analysen av de handelspolitiska aspekterna på en reglering med hjälp av avgifter kan framställningen i rapporten inte betecknas som annat än otillfredsställande och därmed otjänlig som beslutsunderlag.

Kemikontorets inställning till indirekta skatter och avgifter riktade mot en viss tillverkningsprocess eller en produkt är att effekterna därav måste neutraliseras "vid gränsen". Det innebär att skatter och avgifter skall lyftas av vid export och läggas på vid import. Detta gäller såväl den direkt berörda varan som alla produkter som framställs ur den eller i vilka den ingår. Självklart innebär detta svårigheter för internationell handel, icke minst på den importerande sidan. Detta förhållande bör i sig verka återhållande på alla projekt som införande av miljöavgifter på produkter.

Extruderat polystyren dominerar bland de användningsområden för CFC som Kemikontoret i sin egenskap av branschorganisation har anledning att bevaka beträffande effekterna av eventuella regleringar. Kemikontoret har emellertid därutöver anledning att noggrant penetrera och kommentera CFC-frågan i dess generella egenskap av fråga om reglerad användning av en avgränsad grupp av kemiska produkter. Vad som Kemikontoret därvid anser vara av vikt – icke minst med tanke på vad regeringen på senare tid angivit som sin syn på de framtida relationerna med EG-marknaden – är att man från svensk sida inte stannar för en nationell och handelspolitiskt kontroversiell särlösning utan i stället bestämmer sig för att aktivt främja ett brett, internationellt handlingsprogram, innefattande i första hand den västeuropeiska marknaden. Nationella särlösningar inne-

fattande så ringa andelar av världsmarknaden som den svenska har i bästa fall ingen effekt alls förutom skadan på det egna näringslivet. I sämsta fall försvårar de det internationella samarbetet.

— — —

Till en början – i slutet av 70-talet – ledde frågan om CFC kontra stratosfäriskt ozon inte till annat än att några få stater, främst USA, beslöt att i lag förbjuda merparten av användningen av CFC som drivgas i aerosolförpackningar. Den dåliga anslutningen torde helt eller delvis förklaras av

att det vetenskapliga materialet rörande en eventuell interaktion mellan CFC och stratosfäriskt ozon ännu var så osäkert och i vissa avseenden så teoretiskt/spekulativt till naturen att varken tillverkarna eller de primära förbrukarna av CFC fann anledning att föranstalta om några mer omfattande utvecklingsinsatser,

att en stor andel av aerosolprodukterna var av förhållandevis umbärlig karaktär samt

att det för aerosolförpackningar var möjligt att utan påtagliga, tekniska olägenheter ersätta CFC med andra typer av drivgaser.

Av de två sistnämnda skälen hade Kemikontoret vid den tidpunkten ingen anledning att motsätta sig förbudet, förutsatt att dispens kunde ges för vissa tekniskt betydelsefulla tillämpningar.

Det är i sammanhanget värt att notera att den ökning av den inhemska förbrukningen av CFC som ägt rum sedan "aerosolförbudet" trädde i kraft i icke ringa mån har sin grund i politiskt fattade beslut om energibesparande åtgärder genom utbyggnad av fjärrvärmesystem, installation av värmepumpar, förbättrad isolering av byggnader och av kylanläggningar i hushåll, handel, industri o. likn. För att anknyta till Kemikontorets intresseområde är användning av extruderat CFC-baserat polystyren som tjälskydd i spår bäddar en nödvändig förutsättning för att exempelvis persontransporttiderna skall kunna sänkas på de viktigaste järnvägslinjerna.

Först under 1985 och än mer under 1986 kunde den stratosfärkemiska forskningen presentera data av sådan kvalitet att tillverkarna av CFC – ett fåtal internationella företag – ansett sig ha ett tillräckligt bärkraftigt underlag för en strategiomläggning. Två tillverkare som Kemikontoret haft tillfälle att överlägga med beslöt sålunda så sent som i mars–april innevarande år att som ett inledande steg acceptera en ca 25 %-ig nedskärning av produktionen av CFC 11 och 12 under en femårsperiod, detta under förutsättning att nedskärningen grundas på en internationell överenskommelse täckande en tillräckligt stor marknad. En av de ifrågavarande tillverkarna har samtidigt officiellt tillkännagivit avsikten att öka sin produktion av CFC 22 till ersättande av primärt CFC inom vissa användningsområden.

— — —

I strävan att minska förbrukningen av i första hand CFC 11 och 12 blir utvecklingen av tekniskt någorlunda likvärdiga men atmosfärkemsikt mindre stabila CFC-typer av nyckelbetydelse. De typer som närmast kommer i fråga är ofullständigt halogenerade, dvs. innehåller en eller flera väteatomer. För åtskillnadens skull bör dessa – CFC 2 är ett exempel – kunna ges beteckningen H-CFC.

Att skapa tekniska förutsättningar för kommersiell produktion av tänkbara H-CFC är en tekniskt kvalificerad och ekonomiskt resurskrävande uppgift. Med de krav som numera ställs beträffande dokumentation av kemiska produkters hälso- och miljöegenskaper är den dessutom tidskrävande. Några andra än de nuvarande tillverkarna av CFC torde inte vara mogna för den uppgiften. Det måste då hållas för legitimt att dessa inte gör några avgörande insatser förrän de kan överblicka en marknad som inte bara är tillräckligt stor för att motivera tunga utvecklingsinvesteringar utan som dessutom är någorlunda enhetliga beträffande planerade restriktioner avseende CFC av traditionell typ.

Sverige är som alla vet en i sammanhanget liten marknad. Det vore därför fel att tro att man med ensidiga åtgärder på svenska håll skulle på något vis stimulera utvecklingen av nya typer av CFC. Vill man från svensk eller nordisk sida verkligen ge ett positivt bidrag till en utveckling i riktning mot lägre CFC-förbrukning återstår inte annat än att på ett engagerat och sakkunnigt sätt underlätta arbetet på en internationell överenskommelse täckande i första hand den västeuropeiska marknaden i dess helhet. Nationella särlösningar representerade en i nuläget alltför hög ambitionsnivå skulle å andra sidan lämna vägen fri för tveksamma länder att skjuta frågan framför sig eller att begränsa sina ambitioner till åtgärder av mer eller mindre kosmetisk natur. Med andra ord skulle ett företrädare för ensidiga svenska eller nordiska åtgärder framför åtgärder grundade på en bred internationell överenskommelse verksamt hota en av de viktigaste förutsättningarna för utvecklingen av ersättningsprodukter och -system. Ensidiga åtgärder blir totalt sett till föga nytta men lätt till stor skada.

Så som sakfrågan gestaltar sig bedömer Kemikontoret att femåriga forsknings-, planerings- och åtgärdsstapper är lämpliga såväl i det internationella som i det nationella arbetet. En femårsperiod torde nämligen svara mot den tid under vilken tillräckligt av nytt material hinner komma fram såväl på det tekniska området som på forskningsområdet för att en åtgärdsgrundande utvärdering skall vara möjlig.

— — —

Med sin skrivelse 1987-05-27 har näringslivet pekat på en rad åtgärder vilka för svenskt och eventuellt även nordiskt vidkommande borde kunna få bilda stommen i den första femårsetappens arbete på att reducera CFC-förbrukningen. Kan det arbetet bedrivas i traditionell samverkan mellan näringslivet och myndigheterna torde mycket stå att vinna. Icke minst får myndigheterna på det viset bättre tillgång till sakkunniggrundad information att utnyttja som hjälpmedel i sitt arbete på det internationella planet.

Att etablera fasta former för en sådan samverkan borde därför ses som en angelägen uppgift att lösa med det snaraste.

En förutsättning för en i verklig mening resultatgivande samverkan är att regeringen avstår från blint slående styrmedel av typen avgifter. I övrigt begränsar sig Kemikontoret i frågan om ekonomiska styrmedel till att påpeka att redan en tämligen översiktlig analys av framställningen i avsnitten 9.1–2 samt 10 inte kan leda till annan slutsats än att en avgiftsbeläggning av CFC kommer att belasta administrationen vida mer än vad rapporten gör gällande. För att styrka den bedömningen hänvisar Kemikontoret

ånå till kadmiumförbundet. Även förutom en avgiftsbeläggning av den dispensgrundade kadmiumanvändningen fick ja "förbudet" administrativa konsekvenser vilka alla berörda fortfarande borde ha i gott minne.

— — —

Hårda polystyren- och polyuretanbaserade skum för byggnads- och markisolering m. m. representerar en av de produktgrupper där användningen av CFC är svår att undvara i dagsläget. Såvitt nu kan överblickas tår det där krävas runt en tioårsperiod för att ett i alla avseenden godtagbart alternativ skall hinna bli kommersiellt tillgängligt. I ett klimat som vårt är den med den ifrågavarande produktgruppen förknippade nyttan från allmän synpunkt obestridlig. Om detta torde ingen oenighet råda.

Det är inte helt lätt att förutsåga hur en avgift av antydd storlek — 50 kr/kg CFC — skulle påverka marknaden för CFC-baserad isolermaterial. Man kan dock anta att de primära förbrukarna inom byggnads- och anläggningssektorn inriktar sig mera på att minimera sina materialkostnader än att göra en på kunden inriktad kostnads-nyttokalkyl. Vid en alltför kraftig prishöjning på de CFC-baserade isolermaterialen kan man då välja ett billigare material med sämre prestanda, sett ut slutanvändarens synvinkel. För att inte agera i strid med ambitionerna på det energipolitiska området borde man åtminstone uppskatta den merförbrukning av energi som följer av en övergång till material med sämre isoleregenskaper. Såvitt Kemikontoret kan bedöma är den merförbrukningen ingalunda oväsentlig.

Skulle en avgiftsbeläggning genomföras finns risk för en så långt gående urholkning av marknaden för de här avsedda isolermaterialen att fortsatt produktion inom landet inte längre kan försvaras. Konsekvensen blir då bl. a. att arbetet på att modernisera järnvägsnätet får avbrytas. Att ersätta en miljöpolitiskt betingad utslagning av inhemsk produktion med import är ju inte att tänka på om man i vårt land vill fortsätta att med trovärdighet göra sin stämman hörd i det internationella arbetet.

CFC-producenterna bedömer användningen i isolermaterial som så väsentlig att den hänförts till de prioriterade områdena såvitt gäller utvecklingen av alternativ. Något eller några är enligt vad Kemikontoret inhämtat redan föremål för aktivt övervägande. Inom ca en femårsperiod bör förutsättningarna för kommersialisering kunna bedömas med ett visst mått av säkerhet. Under tiden bör man rimligen kunna avvakta med drastiska och beträffande de restriktiva konsekvenserna svårbedömda åtgärder.

4.36 Svenska kylgrossisters förening: — — — Föreningen har vid tidigare tillfällen sagt att det är möjligt för dessa medlemmar att handha återtagningen av förbrukade köldmedel. Detta äger sin riktighet dock bör observeras att kylbranschen är en relativt sett liten användare av CFC.

Däremot är föreningen motståndare till att en särskild avgift införs på import av CFC. Avgiften, som ska betalas till statskassan, riskerar att främst åstadkomma en fördyring. Föreningens medlemsföretag som ska stå för återtagandet, måste få täckning för sina kostnader i samband med detta. Bästa sättet att åstadkomma det är att branschen självt reglerar hur det ska ske. Att gå vägen via en extra instans kostar bara extra pengar, både direkt genom "läckage" och genom extra administration hos såväl myndigheten som företagen.

På sidan 49 i rapporten sägs att det krävs någon form av kontroll av vad som händer med återtagna köldmedel då de kommer utomlands. Är det Naturvårdsverkets uppriktiga mening att man inte kan lita på att de industrialiserade länderna i västeuropa, som är de det gäller, själva kan avgöra hur omhändertagande av CFC ska ske? Är så fallet bör det inte införas någon som helst regel eller dylikt om återtagande innan denna fråga har fått en lösning. Det är helt oacceptabelt att föreningens medlemmar riskerar att bli stående med lager av förbrukat CFC, därför att svenska myndigheter inte godtar utländska metoder för omhändertagande.

Detta understryker ytterligare behovet av att snarast göra internationella överenskommelser hellre än att införa egna bestämmelser, som ändå bara påverkar 0,4–0,5 procent av världsförbrukningen av CFC.

Det förtjänar också att påpekas att ett snabbt sätt att minska utsläppen av farligt CFC vore att undanta det nästan helt ofarliga CFC22 från avgifter och krav på återtagande.

Med hänvisning till ovanstående och till det svar som avgivits av Sveriges Grossistförbund avstyrker vi Naturvårdsverkets förslag till en särskild importavgift på CFC. Vi kan inte se att en avgift till statskassan skulle få någon annan effekt än att kostnadererna ökar onödigt mycket. Det är bättre om branschen självt, på strikt kommersiella grunder, sköter återtagandet.

4.37 Sveriges plastförbund: – – – Utredarna har antagit en avgift på 50 kr/kg importerad CFC skulle kunna minska användningen av CFC och styra utvecklingen mot för ozonskiktets bevarande gynnsammare ämnen, material och processer. Vi anser en sådan avgift vara svårhanterlig, kostsam, diskriminerande och att den dessutom skulle motverka sitt syfte. De produkter i vilka CFC används och som har ett högt förädlingsvärde får genom avgiften inget incitament till övergång till andra jäsmedel. Bland dessa produkter finns ett flertal s. k. nya användningsområden med hög marknadspotential.

Andra enklare produkter skulle med en produktion i Sverige finna det mycket svårt att konkurrera med importen. Eftersom produkterna är efterfrågade kommer de att importeras, och om ej tullverket finner en bra metod att analysera huruvida en öppen cellstruktur är åstadkommen med CFC eller ej så har ingen åtgärd för skydd av ozonskiktet åstadkommit.

En differentiering av avgifter i förhållande till CFC-typens farlighet för ozonskiktet blir nödvändig n. b. om avsikten verkligen är att skydda ozonskiktet.

För vissa produkter kan den föreslagna avgiften kortsiktigt få avsedd effekt, att den CFC-jästa produkten ersätts av annat material. Såvitt vi nu vet innebär en sådan substitucering alltid att användare/konsumenter får en sämre produkt till högre kostnad på längre sikt.

Enligt vår åsikt ger de styrmedel som föreslås en dyrbar och krånglig byråkrati, de förhindrar och, i vissa fall motverkar, en snar övergång till alternativ teknik och en utveckling av nya jäsmedel. De är dessutom besvärande för vår fria handel och klart diskriminerande mot svensk industri. Beträffande konsekvenserna för olika industrigrupper, deras kun-

der, och handelspolitiken är rapporten klart otillfredsställande och kan ej vara tjänlig som beslutsunderlag.

— — —
Förslaget till åtgärder motverkar i viss mån varandra p.g.a. åsatta tidpunkter. Vi räknar med att inom en tidrymd av 5–10 år finns fullgod ersättning för de fullt halogenerade CFC[s. Möjligheten till ersättning varierar beroende på produkt/produktionsområde. Hårda och snabba krav på åtgärder för rening av fabriksutsläpp är tekniskt osäkra och innebär ekonomiskt sett att intresset för övergång till annan CFC eller alternativt jäsmedel minskar. Avgiften för övergång till annan CFC eller alternativt jäsmedel minskar. Avgiften innebär för stora produktområden en så stor produktkostnadsökning med påföljande volymminskning att en produktion inom landet ej blir möjlig och därmed ej heller en utveckling mot ny teknik. Om man till detta lägger administrativa kostnader för hantering av diversifierade avgifter och tullhantering. Styrmedlem måste utformas på ett sätt som ger svensk industri en rimlig möjlighet till omställning och bör även ta hänsyn till möjligheten att få utnyttja resultaten av pågående utveckling.

— — —
Vår industri är medveten om och stöder den nuvarande uppfattningen om fullt halogenerade CFC. Vi stöder ett internationellt agerande för globala åtgärder för begränsning av tillverkningen av fullt halogenerade CFC. Trots vetskapen om att isolerade svenska och även nordiska åtgärder har en mycket begränsad effekt till skydd för ozonskiktet stöder vi ett nordiskt samarbete för internationell påverkan. Insikten om den nordiska marknadens ringa betydelse, och avsaknaden av hög forskningskompetens inom CFC-området gör att vi förordar en internationell samordning inom forskning och utveckling.

Vi motsätter oss avgifter och långt gående generella beslut om rening vid användning av CFC eftersom vi menar att sådana motverkar sitt syfte. Vi har medverkat till Industriförbundets förslag i skrivelse till Statsrådet Birgitta Dahl 87-05-27 och anser detta realistiskt. Kan förslaget ligga till grund för Regeringens fortsatta arbete så är vi övertygade om att Sverige kan visa föredöme betr. åtgärder till skydd för ozonskiktet och kanske även stå som modell för hur åtgärder för en bättre miljö kan vidtas i samförstånd med en vital industri.

4.28 Föreningen Sveriges plastfabrikanter hänvisar till och instämmer i Svergies platsförbunds yttrande.

4.39 Rörfirmornas riksförbund (R): — — — Vi är från VVS-branschens sida självfallet beredda att medverka till att sänka CFC-utsläppen så långt detta är möjligt.

Vi ställer oss också positiva till att en behörighet inrättas som innebär att man ställer kompetenskrav på personer och företag som hanterar CFC.

Inom R har inrättats en särskild Värmepumpsgrupp. För medlemskap i gruppen finns särskilda kompetenskrav uppställda. Bl. a. krävs att företaget skall kunna utföra erforderlig service på gjorda värmeepumpsinstallationer. R:s Värmepumpsgrupp har i dag ca 110 företag som medlemmar.

Dessa arbetar företrädesvis med små och medelstora värmepumpar. Vi är från R:s sida självfallet beredda att arrangera erforderlig fortbildning så att dessa företag kan uppfylla de kommande kraven för erhållande av behörighet.

Eftersom behörighetsfrågan är av utomordentligt stor vikt för bl. a. företagen i R:s Värmepumpsgrupp anhåller vi om att vi ges tillfälle att yttra oss över förslag till behörighetsregler innan reglerna fastställs.

4.40 Gullfiber AB: — — — Mot bakgrund av de forskarrön som idag är vedertagna, att fullständigt halogenerade CFC sannolikt utgör ett hot mot stratosfärens ozonskikt på lång sikt, ansluter sig Gullfiber AB till ambitionerna att stegvis reducera den globala användningen av fullständigt halogenerade CFC.

Eftersom det är fråga om ett globalt problem, bör givetvis alla avgörande beslut om mål och metoder för begränsningar tas på internationell nivå och olika nationella restriktionsvarianter undvikas.

UNEP:s åtgärdsförslag (genialt i sin enkelhet), att angripa problemet genom begränsning av producerade mängder CFC, kommer sannolikt bli verklighet. Detta bör rimligen resultera i att tillgången blir mindre än efterfrågan och därmed kommer automatiskt en prisuppgång som driver på utvecklingen av alternativ. Skulle mot förmodan priset på CFC ej förändras så torde det betyda att användningen har minskat i avsedd takt och därmed har önskad verkan uppnåtts. Med detta vill vi antyda att Naturvårdsverkets förslag till avgifter på CFC-användning synes överflödigt, och skapar onödigt administrativ belastning på samhället och industrin, samt kommer att slå olika hårt inom olika branscher.

Hänsyn till tidaspekterna i sammanhanget är viktig. Vissa branscher har möjlighet att på ett relativt tidigt stadium anpassa sig till alternativa ämnen. För andra branscher finns alternativen f. n. endast i laboratoriskala och det kan dröja upp till 5 à 10 år innan de är kommersiellt tillgängliga. Man bör i görligaste mån ta hänsyn till dessa förhållanden i beslutsfattandet beträffande restriktioner.

Under punkt 1, sid B i Naturvårdsverkets förslag nämns att eventuellt bör även CFC 22 beläggas med avgift. Detta torde vara en missbedömning, eftersom just CFC 22 synes utgöra den snabbaste vägen bort från CFC 12 för en stor del av användarna, och därmed på kort tid nå en kraftig reduktion av den samlade skadepotentialen. Istället borde övergång till CFC 22 stimuleras.

För övrigt vill vi framföra, att vi helt ställer oss bakom de synpunkter som Sveriges Industriförbund framför i sitt brev till Statsrådet Birgitta Dahl av den 27 maj 1987.

5 Övriga frågor

5.1 Kommerskollegiet: — — — Kollegiet har funnit att förslagen till åtgärder i rapporten har väsentlig betydelse för den internationella handeln med CFC och produkter med sådant innehåll. Kollegiet har därför efter samråd med miljö- och energidepartementet notifierat rapporten i EFTA och

GATT (dokumenten EFTA/INST 49/87 respektive TBT/Notif. 87.101). Efter förfrågan har bakgrundstexten av kollegiet översänts till Nederländerna, Indien, Frankrike, Kanada, EG och USA (sådan text biläggs automatiskt till notifikationer i EFTA). EG har tre gånger begärt och beviljats förlängd kommentarstid, senast till 1987-11-13. Från schweizisk sida har via EFTA/INST-proceduren inkommit kommentarer. I kommentarerna förutsätts att de konkreta föreskriftsförslag som naturvårdsverkets rapport så småningom leder till kommer att notifieras. Några andra reaktioner har såvitt kollegiet erfarit hittills inte noterats med anledning av notifikationerna.

— — —

Den s.k. Montreal-deklarationen, med överenskomna etappmål för minskning av utsläppen, borde utgöra en god grund för internationellt samarbete även avseende de styrmedel som skall tillämpas. Sverige svarar för en mycket liten del av de globala utsläppen av CFC (<1%). De befarade skadeverkningarna av dessa kommer inte att lokaliseras till Sverige utan adderas till de globala skadeverkningarna från övriga utsläpp. Den svenska marknadens obetydlighet bör vidare uppmärksammas. Berörd industri – främst CFC-tillverkarna men även de som tillverkar produkter där CFC ingår – torde behöva en väsentligt större marknad än den svenska för att kunna motivera nödvändig produktutveckling.

En viktig målsättning för svenskt agerande i denna fråga bör således vara att förmå de stora industriländerna att vidta åtgärder som i möjligaste mån bör vara samordnade. Att från svensk sida gå före med att vara ett gott exempel kan i vissa fall vara ett sätt att påskynda utvecklingen i andra länder. Kollegiet vill dock uppmärksamma risken för att isolerade åtgärder i Sverige, som medför exempelvis handelspolitiska konsekvenser, även kan få motsatt effekt.

Kollegiet vill därför understryka vikten av en samordning med de stora industriländerna både avseende takten och medlen. En samordning med några andra småstater har ringa betydelse för de totala utsläppen och ger heller inte industrin incitament för att påskynda utvecklingen.

— — —

För de tilltänkta kraven på varors beskaffenhet, och därmed förbud mot varor med viss beskaffenhet, kan noteras att det allmänna tull- och handelsavtalet GATT bl. a. innehåller grundläggande bestämmelser om bl. a. icke-diskriminering och om formaliteter vid import och export. Enligt EFTA-konventionen och frihandelsavtalet med EEC stadgas bl. a. att åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner inte får införas eller skärpas. Undantag får dock under vissa förutsättningar göras om åtgärden kan anses vara nödvändig för att bl. a. skydda människors och djurs hälsa. Åtgärden får således inte innebära godtycklig diskriminering eller förtäckt begränsning av handeln.

I GATT-överenskommelsen om tekniska handelshinder (TBT), som utgör den övergripande överenskommelsen i här aktuella avseenden, ges härutöver en rad förhållningsregler för utarbetande och tillämpning av föreskrifter, standarder och certifieringssystem. I överenskommelsen stadgas bl. a. att det skall säkerställas att tekniska föreskrifter i sig eller

deras tillämpning ej får till effekt att oberättigade hinder för internationell handel skapas. Importerade varor får ej ges mindre gynnsam behandling än varor av inhemskt ursprung. Om det finns relevanta internationella standarder skall dessa läggas till grund för nationella tekniska föreskrifter. I överenskommelsen förordas även internationell harmonisering av föreskrifter och standarder som parterna antagit eller väntar sig anta.

Ett samarbete med syfte att harmonisera krav på varor har sedan länge bedrivits både globalt och på europeisk nivå. Ett sådant arbete innebär också att syftet med förpliktelserna enligt GATT/TBT-överenskommelsen tillgodoses samtidigt som det svarar mot pågående samarbetsträvande i Västeuropa. Mellan EFTA och EG pågår således ett samarbete för att på fler områden samordna nationella regler som bl. a. berör skydd av människors liv och hälsa. Exempel på sådana samsarbetsområden är konsumentvaror (t. ex. leksaker), arbetarskydd (t. ex. maskiner, tryckkärl) och byggmaterial. Det kan nämnas att de ansvariga svenska myndigheterna på konsumentskyddsområdet och byggmaterialområdet har förklarat sig beredda att avsätta betydande resurser på det europeiska harmoniseringsarbetet.

Konsumentverkets engagemang grundas på en vilja att minimera risken att varor av bristfällig beskaffenhet skall komma in på den svenska marknaden. Det svenska engagemanget på byggmaterialområdet är delvis grundat på de mycket stora svenska exportintressena på området.

Tillvägagångssättet är att EFTA och EG kommer överens om de grundläggande, tvingande, kraven varefter man gemensamt ger de europeiska standardiseringsorganen CEN och CENELEC i uppdrag att utarbeta frivilliga standarder som uppfyller kraven. Hittills har arbetet bedrivits på EG:s initiativ från enskilda EFTA-länder, kanaliserade över EFTA, är inte uteslutna. Sådana har t. o. m. i vissa fall efterlysts från EG-kommissionen.

Efter Montreal-deklarationen torde såvitt kollegiet förstått förutsättningar föreligga för att starta ett globalt eller europeiskt harmoniseringsarbete på detta område. Det bör härvid noteras att krav på beskaffenhet hos varor som är föremål för internationell handel, oavsett syftet med kraven, internationellt och särskilt inom EG behandlas i de handelspolitiska kanalerna. Internt i EG har frågor om krav på varors beskaffenhet alltmer kommit att avgöras på gemenskapsnivå, EG-medlemsstaternas nationella beslutanderätt begränsas alltmer. Målsättningen med nu pågående arbete i EG, det s. k. vitboksprogrammet, är också att avveckla hinder på den interna EG-marknaden till 1992.

— — —

Vad beträffar förslaget att miljöaspekter skall beaktas vid offentlig upphandling kan konstateras att de internationella upphandlingsregler som Sverige anslutit sig till (EFTA-konventionens artikel 14 och GATT-koden som statlig upphandling), enligt vilka upphandling skall baseras på affärsmässiga principer, inte explicit behandlar miljöaspekter förenade med upphandling av varor. I EFTA-rådets tolkning av EFTA-reglerna om offentlig upphandling (den s. k. Lissabon-överenskommelsen) sägs att "public health considerations" är förenliga med artikel 14 (endast) i den mån de kan anses berättigade enligt bestämmelserna i artikel 12 (enligt vilka åtgär-

der till skydd för bl. a. människors, djurs eller växters liv eller hälsa under vissa förutsättningar är tillåtna). Enligt kollegiets uppfattning bör åtgärder till skydd för miljön av det slag som det här är fråga om omfattas av undantagsregeln i artikel 12. Motsvarande undantag finns i GATT-koden (artikel VIII).

Särskilda miljökrav på en vara kan också betraktas som tekniska specifikationer. Enligt artikel IV i GATT:s upphandlingskod skall sådana inte utarbetas, antas eller tillämpas i syfte att uppresna hinder för internationell handel eller resultera i onödiga hinder för internationell handel. Vidare skall tekniska specifikationer, då så är lämpligt, ("where appropriate"), baseras internationella standarder. Det bör i detta sammanhang beaktas att en kommande överenskommelse med EG på upphandlingsområdet sannolikt kommer att innehålla krav på att europeisk standard (CEN eller CENELEC-standard) skall tillämpas när sådan finns.

5.2. Arbetsskyddsstyrelsen: Rapporten ger en uttömmande beskrivning av nuvarande användning av fullständigt halogenerade klorfluorkarboner ("freoner"). Förslagen till åtgärder är inriktade på skydd för ozonskiktet, men får i några avseenden också effekter på arbetsmiljön. Arbetarskyddsstyrelsen begränsar sitt yttrande till arbetsmiljöaspekter. Flertalet fullständigt halogenerade klorfluorkarboner är på grund av sin jämförelsevis låga toxicitet att föredra från arbetsmiljösynpunkt framför andra alternativ i många tillämpningar. Exempel på detta utgör användningen i kemtvättar där en återgång till trikloretylen och perkloretylen skulle medföra att tidigare dålig arbetsmiljö i sådan verksamhet återuppstod. Styrelsen ser med tillfredsställelse att rapporten föreslår krav på åtgärder på kemtvättmaskiner etc. som möjliggör kombination av reduktion av utsläppen till yttre miljön med bibehållande av CFC som tvättvätska. Ett annat exempel på försämring av arbetsmiljön, nämligen genom introduktion av brand- och explosionsrisker, utgör ersättning av CFC med pentan som blåsmedel vid tillverkning av isolerings- och förpackningsmaterial. Styrelsen anser det angeläget att ersättning av CFC som blåsmedel i första hand sker med jämförelsevis ofarliga gaser som exempelvis koldioxid. Detta bör kunna ställas som villkor för all förpackningsmaterialtillverkning. Om pentan används som blåsmedel vid tillverkning av isoleringsmaterial måste långtgående krav på skyddsanordningar mot brand och explosion vara tillfredsställda i tillverkningsutrustningen.

Styrelsen bedömer utvecklingen av ofullständigt halogenerade klorfluorväten som en lovande möjlighet att ersätta de fullständigt halogenerade. Det är viktigt att de medicinsk-toxikologiska egenskaperna hos ersättningsmedlen är klarlagda.

5.3 Statskontoret: -- -- Då de miljömässiga effekterna av CFC-Freon är internationella till sin karaktär motiverar det internationella överenskommelser och åtgärder för att problem skall kunna avhjälpas. Även om den nu aktuella rapporten enligt uppdraget syftar till att belysa vilka åtgärder som är lämpliga för att minska användningen och utsläppen av CFC i Sverige (samt att ersätta CFC med andra ämnen inom olika användningsområden)

är det viktigt att man försöker driva på utvecklingen mot internationella överenskommelser på området.

5.4 Riksrevisionsverket (RRV): — — — Utsläppen av fullständigt halogenerade klorfluorkarboner (freoner) är, som naturvårdsverket framhåller, ett globalt problem som kan få allvarliga konsekvenser för klimat, hälsa och miljö på lång sikt. Sveriges möjligheter att i någon större omfattning påverka den globala hotbilden genom åtgärder inom landet är, som påpekas i utredningen, ytterst begränsade. Genom förbudet att använda freoner som drivmedel i sprayförpackningar har Sverige redan gått längre än de flesta andra länder vad gäller att reducera freonutsläpp. Avgörande framsteg på området fordrar enligt RRV internationellt samarbete och överenskommelser.

5.5 Kemikalieinspektionen: — — — vill från sina utgångspunkter fästa uppmärksamheten på att hälso- och miljöeffekter av potentiella alternativa produkter till nuvarande CFC/Freonprodukter berörts i mycket begränsad utsträckning i de olika förslagen. Många alternativa produkter återfinns i gruppen halogenerade och relativt persistenta organiska ämnen. Beslut om övergång till alternativa produkter måste föregås av en bedömning av deras hälso- och miljörisker baserad på ett betryggande underlag. Riskbedömningen kan inte begränsas till risken för skador på ozonskiktet.

5.6 Länsstyrelsen i Stockholms län: — — — tillstyrker i huvudsak naturvårdsverkets förslag till åtgärder. Eftersom det är fråga om ett globalt problem är det internationella samarbetet särskild angeläget i detta sammanhang. Det vore en klar fördel om åtgärder kunde genomföras i flera länder samtidigt.

— — —
Länsstyrelsen har inför sitt yttrande haft underhandskontakter med några miljö- och hälsoskyddsförvaltningar i länet. Av dessa har förvaltningarna i Stockholms, Södertälje och Lidingö kommuner lämnat skriftliga synpunkter på naturvårdsverkets rapport. Skrivelserna bifogas detta yttrande. Vidare uppger flera kommuner att intresset för CFC-problemet är stort bland såväl allmänhet som kommunpolitiker. Kommunerna är angelägna att få konkreta anvisningar för hur det fortsatta arbetet skall bedrivas på kommunal nivå. Detta har inte alls tagits upp i rapporten.

5.7 Konsumentverket: — — — Att vidta mått och steg i syfte att skydda ozonskiktet är mycket viktigt och för att arbetet skall få en genomgripande verkan krävs att det sker på bredast möjliga internationella bas. Från svensk sida bör det nordiska och internationella arbetet ges starkt stöd och åtgärderna anpassas så att de ger underlag för detta arbete.

5.8 Statens råd för byggnadsforskning (BFR): — — — anser att de miljötekniska frågorna måste prioriteras i samband med utveckling av nya material och produkter. Styrelsen för Teknisk Utveckling (STU) har av statsmakterna getts det samlade ansvaret för dessa frågor och för samordning av

teknisk FoU inom miljöförhållningsområdet. BFR vill peka på de glapp som kan uppstå när det gäller dessa insatser. Statens naturvårdsverk stödjer idag endast effektforskning och inte produktutveckling, FoU om teknik eller metodutveckling i syfte att komma till rätta med miljöförhållningsproblem. BFRs ansvar gäller främst naturresursplanering och FoU om miljöaspekter på användning av viss ny energiteknik. Med hänsyn till områdets vikt måste detta betraktas som otillfredsställande gränsdragningar.

— — —

Flera större internationella samarbetsprojekt håller på att initieras. De båda organisationerna International Institute of Refrigeration (IIR) och International Energy Agency (IEA) arbetar var för sig i den riktningen. I båda fallen har Sverige spelat en aktiv roll i de inledande diskussionerna.

5.9 Styrelsen för teknisk utveckling (STU): — — — delar författarnas åsikt att utsläppen av CFC kan utgöra ett hot mot ozonskiktet. Vidare gäller att effekten på ozonskiktet för olika former av CFC är högst varierande. Ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner bryts i regel ner redan i troposfären och bedöms därför vara relativt ofarliga för ozonskiktet. Samtidigt anses de bromerade fluorkarbonerna vara betydligt farligare än motsvarande klorerade föreningar.

Problemet med utsläppen av CFCs inverkan på ozonskiktet är globalt — ej lokalt. Detta är dock inget skäl för att från svensk sida inte vidta åtgärder.

5.10 Svenska kommunförbundet: — — — Svenska kommunförbundets styrelse ser allvarligt på konsekvenserna av freonanvändning särskilt med tanke på ozonskiktet, då detta utgör ett stort potentiellt miljöproblem. Det är därför viktigt att beslut fattas så att åtgärdsförslaget snarast kan tillämpas. Det är också viktigt att problemet ständigt hålls aktuellt i det internationella miljöarbetet och att effekter av styrmedel därvid utvärderas och successivt effektiviseras.

5.11 Miljöförbundet: — — — Det går inte att lämna ett seriöst remissvar utan att först rikta mycket allvarlig kritik mot direktiven till rapporten. De nordiska miljöministrarna beslutade 1987-02-25 att låta undersöka om en 25%-ig reduktion av CFC-förbrukningen kan genomföras före 1991. Detta är en felaktig utgångspunkt. Förbrukningen kan reduceras till noll fram till 1991. Frågan är vad näringslivet och statsmakterna är beredda att göra för att så ska ske.

Vi citerar miljöminister Birgitta Dahl på socialdemokratiska kvinnoförbundets kongress 1987. "Det andra steget i industrisamhällets utveckling handlar om att resurshushållning och omsorgen om miljön genomsyrar allt och blir ett övergripande mål som styr all ekonomisk, teknisk och industriell utveckling". Miljöförbundet konstaterar att ingenting nämns om konsekvenserna för miljön vid den föreslagna reduktionen med 25 % till 1991, varken i direktiven eller i rapporten. Att rapporten inte redovisar vilka konsekvenserna blir för människan och miljön är en allvarlig brist. Att problemställningen inte ens diskuteras är oförsvarligt.

Det är omöjligt att ta ställning till om en 25%-ig reduktion av fullständigt halogenerade CFC är tillräcklig utan att veta dess konsekvenser. Hur många fall av hudcancer accepterar vi om vi säger ja till förslaget? (Varje minskning av ozonhalten med 1 % anses öka frekvensen av hudcancer med 5 %.) Hur många fall av grå starr? Hur mycket minskar jordens skördar? I vilken utsträckning skadas fisket?

Även det faktum att vi svenskar använder cirka 0,5 kg fullständigt halogenerade CFC per person och år medan motsvarande siffra för världen i stort är cirka 0,2 kg per person borde väcka till eftertanke. Om vi idag kunde minska användningen med 25 %, skulle varje svensk fortfarande använda ungefär dubbelt så mycket fullständigt halogenerade CFC som världens befolkning i genomsnitt. Om vi inte skall öka de fullständigt halogenerade CFC skadeverkningar på stratosfärens ozonskikt krävs att de globala utsläppen skärs ner med 85 % enligt amerikanska beräkningar. Så länge miljöeffekterna vid olika utsläppsnivåer inte är klarlagda måste kravet vara att alla utsläpp och all användning av fullständigt halogenerade CFC upphör. Vidare kräver Miljöförbundet att regering/riksdag tar initiativ till en internationell nollprocentklubb för stater som fattat beslut om att inte tillåta några utsläpp eller någon användning av fullständigt halogenerade CFC.

— — —

I utredningen räknar man endast med en blygsam reducering av användningen av extruderad polystyren, vilken innehåller fullständigt halogenerade CFC. Att minskningen inte blir större beror på att en ökad användning av extruderad polystyren är att vänta vid tjälisolering av vägar med tyngre trafik och järnvägar. Denna användning anses i rapporten som "ekonomiskt betydelsefull". Det står vidare att en återgång till att tjälisolera med grus skulle medföra "påtagliga fördyringar". Dessa påståenden gäller givetvis endast strikt företagsekonomiskt. Så länge inga beräkningar har gjorts vad gäller de ekonomiska kostnaderna för de miljöskador utsläpp av fullständigt halogenerade CFC orsakar kan man dock inte i ett samhällsekonomiskt perspektiv påstå att det är dyrare att använda grus i stället för extruderad polystyren. Detta sätt att räkna, där kostnader för att minska utsläpp ingår men där miljöskadornas kostnader inte ens omnämns, genomsyrar hela utredningen. Det är minst sagt anmärkningsvärt att SNV inte i detta sammanhang förstår att *sätta värde* på miljön. Att fortsätta användningen till dess att alternativa blåsmedel tagits fram är oacceptabelt. Miljöförbundet kräver att vägverket och SJ omedelbart återgår till att vid tjälisolering använda den alternativa produkten grus. Miljöförbundet kräver en omedelbar övergång från produkter som innehåller fullständigt halogenerade CFC till alternativa produkter i de fall där sådana existerar.

— — —

Miljöförbundet kan inte acceptera försök att lösa ozonproblemet genom att använda ofullständigt i stället för fullständigt halogenerade CFC. Nya användningsområden tillkommer ständigt och ingen kan idag bedöma hur stort ett framtida "behov" kan komma att bli. De flesta av dessa föreningar bryter också ner ozon i stratosfären, om än i mindre utsträckning. Risker är uppenbara att den positiva effekten av en övergång till ofullstän-

dig halogenerade CFC äts upp av en ökad användning. En ökad användning av ofullständigt halogenerade CFC kan endast motiveras om de ersätter en lika stor idag använd mängd av fullständigt halogenerade CFC, och detta endast under en kort övergångsperiod.

Vi kan idag konstatera att utsläppen av fullständigt halogenerade CFC är av samma storleksordning som före 1979 års beslut, då användningen av fullständigt halogenerade CFC förbjöds som drivgas i sprayförpackningar. Resultatet av de beslut som fattas idag får inte bli sådant att vi om 10 år återigen kan konstatera att utsläppen av ozonförstörande ämnen inte har minskat.

— — —

Vi får inte stirra oss blinda på halogenerade CFCs roll i ozonbalansen. Det är anmärkningsvärt och djupt beklagligt att inte SNV i rapporten föreslår att åtminstone samma åtgärder vidtas mot de så kallade halonerna som mot fullständigt halogenerade CFC. I vilka mängder dessa haloner används i Sverige är inte känt. Däremot är det klart att haloner är upp till 10 ggr så effektiva på att bryta ned stratosfärens ozon som de fullständigt halogenerade CFC. Närvaron av haloner ökar dessutom de fullständigt halogenerade CFCs ozonförstörande förmåga.

Ett annat hot mot stratosfärens ozonskikt utgörs av dikväveoxid (lustgas). Ökade dikväveoxidsmängder ger upphov till ökade mängder av kväve-monoxid i stratosfären. I stratosfären bryter kväve-monoxid i sin tur ned ozon. Användningen av handelsgödsel, förbränningen av kol samt den ökade markförsurningen medför att dikväveoxidhalten i atmosfären ökar. Även katalytisk avgasrening på bilar befaras öka utsläppen av dikväveoxid. En rapport från EPA (naturvårdsverkets motsvarighet i USA) har 1987 redovisat att utsläppen av dikväveoxid är mellan 10 och 20 gånger större från bilar med katalysator än från bilar som saknar katalysator.

Andra utsläpp av klorhaltiga föreningar såsom metylkloroform och koltetraklorid anses skada stratosfärens ozonskikt i ungefär samma utsträckning som fullständigt halogenerade CFC.

För att undvika att ett otillräckligt beslut fattas på nytt i ozonfrågan kräver Miljöförbundet att regeringen ger SNV i uppdrag att skyndsamt kartlägga och föreslå åtgärder mot alla utsläpp av syntetiska föreningar som hotar att bryta ner stratosfärens ozonskikt. Vid denna kartläggning måste även undersökas i vilken grad katalytisk avgasrening utgör ett hot mot stratosfärens ozonskikt. Brist på kunskap och pågående utredningar får inte tas till intäkt för att förhålla nödvändiga beslut till skydd för stratosfärens ozonskikt.

— — —

Det finns anledning att i detta sammanhang påpeka, att fullständigt halogenerade CFC är mycket stabila syntetiska föreningar. Flera föreningar av den typen har orsakat och orsakar alltjämt betydande skador i vår miljö. Åtgärder måste vidtas så att framtida miljöskador orsakade av stabila syntetiska föreningar undviks. Det är oacceptabelt att som hittills i stor utsträckning vänta med åtgärder till dess att synbara effekter har registrerats i miljön. Detta sätt att agera åsamkar oss och vår miljö irreversibla skador och stora kostnader. Som exempel kan nämnas de gamla

synder i form av DDT och PCB-utsläpp vars verkningar vi kommer att få dras med lång tid framöver oavsett vad vi gör idag.

Särskilt allvarligt är det att invänta synbara effekter om tiden mellan utsläpp och miljöskada är lång samt om miljökadan är omöjlig eller tar mycket lång tid att åtgärda sedan utsläppen väl har skett. Ett skrämmande exempel på just denna situation är utsläppen som skadar stratosfärens ozonskikt. De förändringar av ozonskiktet som vi registrerar i dag härrör från föroreningar som har släppts ut för cirka 20 år sedan. Vi kan inte göra någonting åt de förändringar av ozonskiktet som kan tänkas uppkomma inom de närmaste 20 åren eftersom dessa eventuella förändringar orsakas av utsläpp som redan har skett. Om vi stoppar alla utsläpp av ozonförstörande ämnen tar det ungefär 100 år innan stratosfärens ozonskikt har återhämtat sig. Denna situation av maktlöshet inför de utsläpp som redan har skett är idag verklighet.

Användningen av fullständigt halogenerade CFC ansågs länge som helt problemfri ur miljösynpunkt. Orsaken till detta antagande var att dessa föreningar är mycket stabila. Men det är just denna obenägenhet att reagera med andra ämnen som gör att fullständigt halogenerade CFC kan transporteras upp till stratosfären och först där sönderdelas av ett energirikare ljus än det som når markytan.

Med stöd av de kunskaper och erfarenheter som finns beträffande tidsfördröjning mellan utsläpp och skador, irreversibla effekter samt föreningar av typen halogenerade CFC, DDT och PCB, kräver Miljöförbundet att syntetiska stabila föreningar särbehandlas på ett sådant sätt som deras specifika egenskaper kräver. Inga utsläpp av sådana föreningar kan accepteras och tillverkning och användning kan endast tillåtas i undantagsfall.

5.12 Svenska naturskyddsföreningen (SNF): – – – Uttunnningen av stratosfärens ozonlager och ökningen av jordens medeltemperatur är bland de allvarligaste hot mänskligheten någonsin stått inför.

Den uttunnning av ozonlagret som redan börjat kan leda till svåra hälsoproblem för människan och mycket kraftig negativ påverkan på djurliv och växtliv, både på land och i vatten. Hoten genom en förväntad temperaturökning är också väldiga. Förutsättningarna för mänskligt liv på jorden är hotade!

Båda problemen orsakas dock av utsläpp från vår egen verksamhet och vi har alltså möjlighet att påverka dem. De senaste årens forskning har givit tydliga bevis för att det är utsläppen av CFC-föreningar samt ytterligare några ämnen som bär skulden för hoten. Forskningen har också visat och hoten är långt mer akuta än vi fruktat. Synnerligen kraftfulla åtgärder måste snabbt vidtagas, annars är riskerna för en global ekologisk katastrof överhängande! I naturvårdsverkets rapport föreslås en rad principiellt bra åtgärder. Naturskyddsföreningen anser dock att varje åtgärdsprogram måste stå i proportion till hoten. Därför måste mycket större resurser satsas och målsättningen för utsläppsminskningen höjas kraftigt. Utöver naturvårdsverkets förslag bör en rad ytterligare åtgärder vidtagas för att minska utsläppen.

Det är inte försvarbart att genom för små utsläppsminskningar äventyra framtida generationers hela livsmiljö!

Prop. 1987/88:85
Bilaga 6.2

— — —
Atmosfären hotas dels av uttunning och omfördelning av ozonet, dels av den s. k. drivhuseffekten, som leder till ökad medeltemperatur på jorden. Eftersom en rad ämnen direkt eller indirekt bidrar till båda dessa miljöhot kan de båda problemen inte ses separat. Utsläpp — eller utsläppsbegränsningar — som påverkar det ena har också konsekvenser för det andra.

Både vad gäller påverkan på ozonet och drivhuseffekten är det mycket svårt att uppskatta skadornas omfattning. Dels är de atmosfärkemiska förloppen svårberäknade, dels finns en kraftig fördröjning mellan användningen av ämnet och påverkan på ozonlagret. De förändringar vi ser i dag, och den faktiska minskning av atmosfärens totala ozonmängd som skett senaste åren, beror till stor del på utsläpp som gjorts under en lång följd av år. Även om alla utsläpp av aktuella ämnen stoppas omedelbart kommer effekterna att öka i tio år och inte avklinga förrän efter mer än hundra år. Faktum är att det inte helt kan uteslutas att så stora utsläpp redan skett av de aktuella ämnena att resultatet på sikt blir väsentligt ändrade förutsättningar för mänskligt liv på jorden.

Det går alltså inte att exakt förutsäga hur stora effekterna blir och när de inträder. Den oförutsedda nu konstaterade minskningen av den totala ozonmängden i atmosfären och det s. k. ozonhållet över Antarktis visar risken för att starka negativa effekter kan uppträda relativt snart om inte kraftiga utsläppsminskningar av aktuella ämnen sker omgående.

Det huvudsakliga hotet mot ozonlagret kommer förutom från de två vanligaste CFC-föreningarna CFC 11 och CFC 12, också från en rad andra ämnen, främst ytterligare några CFC-föreningar inklusive metylkloroform och koltetraklorid samt Halon 1211, Halon 1301, metylkloroform och koltetraklorid. Alla dessa har antropogent ursprung. Flera av dem är effektivare ozonförstörare än de tre vanliga CFC-föreningarna.

Samtliga bidrar till drivhuseffekten. Där tillkommer också tre gaser som har stora naturliga källor förutom de antropogena, nämligen koldioxid, metan och dikväveoxid. Förutom att bidra till drivhuseffekten kan koldioxid, metan och dikväveoxid även påverka ozonlagret. Denna påverkan kan vara dels negativ, dels positiv.

Alla dessa ämnen och deras effekter måste beaktas vid fastställandet av ett åtgärdsprogram för att skydda atmosfären.

Användning och utsläpp av flertalet av dem ökar starkt i Sverige och övriga världen. Dessutom är u-länderna bara i början av sitt CFC-användande. Innan de börjar göra samma misstag som vi i stor skala måste problemen lösas.

Många forskare är nu eniga om att en successiv global uttunning av ozonskiktet på hela 4 % skett de senaste 7–8 åren. Detta är mer än vad som kan orsakas av naturliga svängningar i ozonmängden och ett skrämmande tecken på att farhågorna är riktiga. De modeller man använt för att beräkna ozonuttunning har varken förutsagt denna minskning eller "ozonhållet" över Antarktis, där man uppmätt de hittills lägsta ozonvärdena på jorden. Tendenser till ett liknande hål över bl. a. Skandinavien har registrerats.

Under 1986 års undersökningar kunde närvaro av kloratomer konstateras i samband med mätningar över Antarktis. Klorets uppträdande följde "hållets" tillkomst och tillbakabildande på ett sätt som mycket kraftigt styrkte teorierna om att CFC-föreningar är huvudorsaken till ozonets minskande under senare år.

Även om enbart den totala minskningen av ozonmängden är skrämmande finns ytterligare problem. Utöver en fortsatt total minskning förväntas en kraftig förändring av ozonets förekomst i höjddled, med stora minskningar i övre stratosfären där det tjänar som skydd mot UV-strålning från solen, och en ökning av ozonet nära markytan där det kan orsaka skada eftersom det här fungerar som ett gift för människor, djur och växter.

De effekter en uttunning av ozonlagret och en ändring av jordens medeltemperatur får drabbar olika hårt i olika delar av världen. På högre latituder väntas effekterna blir större än nära ekvatorn. Sverige ligger på en sådan latitud att förändringarna både i UV-B-strålning och temperatur väntas bli stora.

Det råder bred samstämmighet bland världens forskare om att ozonlagret börjat tunnna ut och hotas av ytterligare uttunning, med katastrofala följder för livet på jorden om inte kraftfulla åtgärder vidtas för att vända nuvarande utveckling. Det råder också bred samstämmighet om vilka ämnen som bär skulden även om de exakta kemiska reaktionsförloppen och hastigheten i förändringarna är osäkra.

De effekter som tas upp nedan kan väntas uppträda inom femtio år. Många av dem kommer att påverka oss redan under de närmaste decennierna. Hur svåra effekterna blir, biologiskt, socialt och ekonomiskt, beror på hur snabbt och i vilken omfattning vi lyckas begränsa utsläppen av de för atmosfären skadliga ämnen som orsakar dem.

— — —

En rad negativa hälsoeffekter kommer att uppträda vid ökad UV-B-strålning.

Den optiska förstärkningsfaktorn gör att för varje % som ozonet minskar ökar UV-B-strålningen med 2 %.

Hudcancer, ögonsjukdomar av flera slag, försvagning av immunförsvaret med sämre motståndskraft mot infektioner som följd, snabbare åldrande av huden samt ökade skador på grund av fotokemisk smog är de effekter som hittills framstått som mest hotande. För flera av dem är det svårt att beräkna ökningen och därmed förknippat lidande och kostnader.

Vad gäller två olika typer av hudcancer finns säkra dos-effektberäkningar gjorda. Dessa visar att en tioprocentig minskning av ozonlagret över Sverige skulle orsaka en ökning av skivepitelcancern med 3 000 fall per år och basakellscancern med 8 000 fall per år. Kostnaden för dessa 11 000 extra cancerfall kommer att bli mycket stor.

Undersökningar pekar på ett samband även mellan elakartad hudcancer och UV-B-strålning. Om ett samband verkligen föreligger tyder epidemiologiska studier på två procents ökning för varje procent minskning av ozonet. Mellan 25 % och 40 % av alla sådana cancerfall leder till döden.

Alla ögonproblem som orsakas av UV-B-strålning kommer att öka. Detta gäller t. ex. snöblindhet, grå starr och katarakter (en vanlig orsak till blindhet).

Försvagningen av immunförsvaret är mycket svårt att beräkna omfattningen av. Den tros dock resultera i ökat antal fall av herpes och Leishmaniasis (en tropisk sjukdom). Ett flertal hudsjukdomar förvärras av UV-B-strålning vilket kan ha att göra med immunförsvaret. De doser som krävs är mycket lägre än de som ger cancer.

UV-B-strålning gör att huden åldras snabbare.

Fotokemisk smog är sedan länge ett svårt problem i många storstads- och industriregioner. Sådan smog skulle öka i omfattning genom omfördelningen av ozonet och försvåra livet för känsliga personer (t. ex. astmatiker, unga och gamla). En person av fem beräknas vara känslig redan för dagens nivåer.

CFC-föreningar kan medföra arbetsmiljöproblem i de fall där personalen exponeras. (Se LO:s Handlingsprogram, Miljön i arbetslivet 10, Klorfluorkolväten.)

Ökning av UV-B-strålningen minskar avkastningen från flera av människans viktigaste nyttoväxter. Detta gäller t. ex. ärtväxter, gurka, squash, melon, pumpa samt många korsblommiga växter som odlas bl. a. i Sverige, t. ex. kål, kålrot, rova, raps, rybs och senap. Även skördens kvalitet påverkas.

För soyaböna, vilken är en av världens viktigaste grödor har konstaterats cirka en procents skördeminskning för varje procent minskning i ozonet.

Det är mycket svårt att experimentellt simulera verkliga förhållanden, varför dos-effekt-förhållanden är kända endast för ett fåtal växtarter. Av cirka tvåhundra testade arter reagerade dock två tredjedelar negativt på ökad UV-B-strålning.

Försvagningar hos växter på grund av ökad UV-B-strålning skulle också kunna göra dem känsligare för angrepp av sjukdomar och parasiter.

Osäkerheten på dessa områden gör att man inte kan förutse vilka förändringar som kommer att ske i naturliga ekosystem. Dessa kan bli stora eftersom olika känslighet hos arterna leder till ändrade konkurrensförhållanden.

Vattenmiljöer är ännu känsligare för ökad UV-B-strålning. Vatten har dålig förmåga att stoppa sådan strålning och i klart vatten har biologiska verkningar konstaterats ned till tjugo meters djup. Växtplankton – som utgör basen för vattenmiljöernas näringskedjor – hämmas i allmänhet redan av dagens UV-strålningsnivåer. I vattens översta skikt, där huvuddelen av produktionen sker, skulle kraftiga tillväxtnedgångar ske (mer än en procents minskning per procent minskat ozon). Detta rubbar ekosystemen och påverkar alla organismer högre upp i näringskedjorna – inklusive människan. Minskad produktion av växtplankton skulle kunna leda till mindre populationer av för människan viktiga arter bland fiskar, musslor, skaldjur etc.

Många olika vattenlevande djurarter reagerar starkt negativt på ökad UV-B-strålning. Detta gäller framförallt ägg och larvstadiet som i många fall far illa redan av dagens nivåer. Missbildningar, ökad dödlighet och andra effekter uppträder vid ökad UV-B-strålning. Detta gäller både

musslor, skaldjur och fiskar. Precis som hos växter kan olika känslighet leda till ändrade konkurrensförhållanden och därmed svårförutsägbara populationsändringar.

Viktigt är att det för många organismer tycks finnas ett tröskelvärde. Överskrids detta ökar de negativa effekterna mycket starkt. Tyvärr vet vi inte var tröskeln ligger för de flesta organismer, men eftersom många är hämmade redan av dagens strålning bör stor försiktighet iakttas. Överskrids tröskelvärdet kan det få förödande konsekvenser.

Ozonet vid jordytan väntas öka till följd av omfördelning i atmosfären. Ozon är giftigt för växter. Det rubbar deras vätskebalans och bidrar t. ex. till de direkta skogsskadorna som är en del av skogsskade- och försurningsproblematiken. Även grödor påverkas. Vi kan troligen vänta oss ökade växtskador när ozonet nära jordytan ökar.

— — —

Vissa plaster och färger åldras fortare när de utsätts för UV-ljus. En del av denna effekt kan motverkas genom iblandning av ljusstabilisatorer. Kostnaderna blir dock avsevärda.

— — —

Med oförminskade utsläpp av CFC beräknas jordens medeltemperatur stiga med 1,5–4,5° C fram till år 2030. CFC-föreningar kan komma att stå för en stor del av denna temperaturhöjning. CFC-föreningar är per molekyl 10 000 gånger mer effektiva än koldioxid på att åstadkomma uppvärmning av atmosfären. Även omfördelningen av ozon bidrar till uppvärmningen eftersom ozon fungerar som drivhusgas i den lägre delen av atmosfären.

Förändringar på grund av drivhuseffekten kan grovt indelas i havsytehöjning genom värmeutvidgning av oceanerna och klimatförändringar med därav följande påverkan på fauna, flora, erosion, beboelighet etc.

Havsyttehöjningen (20–140 cm) skulle leda till översvämningar och dränkning av stora kustområden, inträngande av saltvatten i sötvattensamlingar m. m. Speciellt allvarligt skulle detta drabba i låglänta kustområden och deltaområden vilka ofta är bördiga och viktiga odlingsområden med stora koncentrationer av människor. Det skulle leda till väldiga sociala och ekonomiska problem. Vidare skulle ett stort antal hamnar runt världen påverkas.

Klimatförändringarna är mycket svårt att förutsäga hur de kommer att verka. Temperaturändringarna skulle inte ske jämnt över jorden utan troligen bli större på högre latituder än vid ekvatorn. Dessutom skulle de variera med årstid. En del områden kan få upp till 10° C varmare under delar av året.

Effekterna blir många och i vissa fall långtgående. Ändringar av nederbördsmönster och temperatur med förskjutningar av odlingszoner och stora omställningar av jordbruket om följd, ökad erosion och ökenspridning i vissa områden, eventuellt minskade skogsområden med förskjutningar mot polerna. Många områden kan bli outhärdligt varma att bo i, dödsfall i värmeböljor skulle öka, förändringar i naturliga ekosystem skulle uppträda med effekter som inte kan förutsägas, möjligheten för växtsjukdomar och skadeinsekter att överleva de mildare vintrarna skulle öka etc.

Farhågorna och de möjliga effekterna kan förefalla överdrivna vid en

såpass liten medeltemperaturhöjning som 1,5–4,5° C. Under senaste istiden var dock medeltemperaturen bara 5° C lägre än dagens. Detta ger en uppfattning om hur stor påverkan även en liten förändring i medeltemperatur över en längre period har.

— — —

SNF anser att på längre sikt är en så gott som fullständig global avveckling av de starkt ozonförstörande ämnena nödvändig. Utsläppen får inte vara större än att naturen långsiktigt tål dem utan att skadas. Om denna nivå överskrids riskeras människors hälsa och livsvillkoren för oss och övrigt liv på jorden hotas.

Detta måste vara utgångspunkten för de åtgärder som vidtages för att rädda atmosfären.

Ju längre vi väntar med att vidtaga åtgärder desto högre blir kostnaderna för att motverka skadorna. Det kan också hända att skadorna blir irreversibla. Vi kan inte för att undvika tillfälliga svårigheter nu, riskera framtida generationers hela livsmiljö.

För att kunna bedöma vilka kostnader som är rimliga för att genomföra olika begränsningsåtgärder, måste man så gott det går uppskatta kostnaden av de negativa effekterna vid för små utsläppsminskningar. Utan sådana uppskattningar riskerar man att de åtgärder som vidtages blir otillräckliga, att skadorna fortsätter och att kostnaderna i framtiden för att nå nödvändiga mål och motverka uppkomna skador blir orimligt höga.

Vanligen är det lätt att se kostnaderna för åtgärder som sätts in för att hindra miljöförstöringen men svårt att beräkna vinsterna. Detta gör att miljökonsekvenserna nästan alltid undervärderas i samhällets avvägningar. När det gäller ozonproblemet och drivhuseffekten har vi inte råd med det. Riskerna är alltför stora. Om vi väntar tills effekterna syns tydligt är det redan försent.

5.13 Dow Chemical AB: — — — Alltsedan misstankarna kom fram att fullt halogenerade CFC kunde ha nedbrytande effekt på ozonlagret i stratosfären har företaget (i huvudsak vid sitt tekniska centrum i USA) bedrivit forskning tillsammans med producenter av CFC att finna ersättningsmedel. Efter senare års forskningsresultat om ozonlagrets nedbrytning och dess orsaker har detta utvecklingsarbete kraftigt intensifierats och befinner sig f. n. i ett långt framskridet skede.

Företagets principiella och internationellt enhetliga ståndpunkt i frågan är sammanfattningsvis: Vi stödjer förslag till insatser att begränsa användning/utsläpp av fullt halogenerade CFC från internationella samarbetsorganisationer av tillverkare och användare (European Fluorocarbon Technical Committee, CEFIC och Chlorofluorocarbon Alliance, USA etc). Vi förordar de internationella program som utarbetas av Förenta Nationerna (UNEP). Vi stödjer behov av ytterligare forskning om effekterna av fullt halogenerade CFC på ozonlagret i stratosfären.

Vi bedriver intensivt utvecklingsarbete i egna laboratorier och produktionsanläggningar tillsammans med CFC-leverantörer för tillverkning med alternativa blåmedel. Förutsättningarna bedöms vara mycket goda för att inom några år ha en alternativ produktion utvecklad. Emellertid krävs

även tid för fullständiga tester och godkännande av slutprodukten samt anpassning av produktionsanläggningarna. Inom en 5–8-årsperiod bedöms produkter utan stabila CFC levereras från våra anläggningar. Företag i Sverige, Dow Chemical AB, kommer att introducera den nya tekniken samtidigt med våra övriga anläggningar i världen.

Dow Chemical AB har aktivt tagit del i arbetet i Sveriges Industriförbund med en plan för frivilliga åtgärder för begränsning av CFC-utsläpp och ansluter sig helt till det program som meddelats miljö- och energidepartementet i skrivelsen daterad 1987-05-27.

— — —

Vi vill starkt betona att endast internationellt samordnade åtgärdsprogram kan få avgörande effekter på ozon-problemet och kan införas utan att de samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna blir avvikande för enskilda nationer. Vi noterar med tillfredsställelse att naturvårdsverket ansluter sig härtill och att det konstateras att åtgärder mot CFC-utsläpp endast i Sverige har en ringa betydelse i globala sammanhang samt att svenska representanter aktivt deltar i internationella sammanhang och då bl. a. framför de goda erfarenheter Sverige har från att ersätta CFC i aerosoler, vilket på global basis utgör ett av de största användningsområdena.

I rapporten kommenteras tillgängligheten och det internationella utvecklingsarbetet av icke fullt halogenerade CFC samt prisrelationen hos dessa alternativ till de nuvarande CFC. Det bör noteras att de nämnda alternativen endast är några exempel, att flera finns och att intensivt utvecklingsarbete pågår hos tillverkarna. Detta arbete har fått ytterligare betydelse på senare tid när internationella överenskommelser om begränsningar av stabila CFC är nära förestående vilket troligen kommer att innebära att tiden till att alternativ föreligger i kommersiell skala förkortas. De prisjämförelser som görs i rapporten är riktiga på nuvarande stadium, när tillgång och efterfrågan i framtiden ökar kommer sannolikt priserna för alternativa CFC att närma sig de som f. n. används i stor skala. Svenska producenter är beroende av utvecklingsarbetet hos de internationella leverantörerna, även Dow Chemical i Sverige. Enskilda nationella åtgärder för Sverige har ringa inverkan på det internationella utvecklingsarbetet och innebär endast att förutsättningen för tillverkning i Sverige försvåras.

5.14 Kooperativa förbundet (KF): — — — Kooperativa förbundet (KF) har den 12 januari 1987 till naturvårdsverket avgivit ett remissyttrande avseende minskade utsläpp av freon. KF ber att få hänvisa till nämnda yttrande som lyder:

KF har inget principiellt att anföra i fråga om det faktamaterial som där presenteras, men vill påpeka att sakläget när det gäller freonernas miljömässiga skadeverkningar är mycket komplext och att olika experters åsikter i frågan är långt ifrån entydiga. I förbigående kan påpekas att de höga årliga tillväxttal som anges för förpackningar av styv expanderad plast (+10 % per år) ligger betydligt högre än de bedömningar KF-ägda Scandplast gör för dessa produkter. Oavsett osäkerheter i bedömningen av sakläget är de tänkbara skadeverkningar, som redovisas i rapporterna, av

sådan art att snabba åtgärder bör eftersträvas. Samtidigt är det angeläget att hålla i minnet att isolerade svenska åtgärder på grund av problemets globala karaktär är av mycket marginell betydelse. Målet måste vara brett förankrade internationella åtgärder.

KF har dock valt att för egen del agera snabbt genom att det egna dotterbolaget Scandplast omedelbart påbörjat arbetet för att bygga om sin fabrik för att övergå till andra expensionsmedel.

I samband med detta vill KF understryka det problem som följer av isolerade lokala åtgärder av detta slag, nämligen att svenska företag, om inte särskilda åtgärder vidtas, får ökade kostnader och nackdelar i konkurrensen gentemot utländska tillverkare som inte vidtar motsvarande åtgärder. Eftersom man uppenbarligen från naturvårdsverket anser att Sverige skall gå i täten internationellt när det gäller att minska freonanvändningen, borde man även redovisa förslag till åtgärder för att möta detta problem.

— — —
Till ovanstående vill vi från KFs sida allvarligt framhålla att de värmepumpar som installerats de senaste åren släpper ut freon.

5.15 Meteorologiska institutionen vid Stockholms universitet: Undertecknade forskare vid Meteorologiska institutionen, Stockholms universitet är positiva till att utredningen kommit till stånd och att underlag ges för en seriös diskussion om motåtgärder mot detta mycket allvarliga miljöproblem.

Vi anser dock att utredningen är bristfällig i så måtto att den huvudsakligen utgår från vilka åtgärder som av naturvårdsverkets och berörd industri anses tekniskt "realistiska" inom vissa tidsperspektiv. Utgångspunkten borde i stället vara en diskussion av vad miljön tål och vad man skulle förlora (vilka risker man skulle utsätta sig för) vid olika nedskärningsstrategier. Valet av ambitionsnivå när det gäller åtgärder fordrar sedan ett politiskt ställningstagande där miljöriskerna vägs mot uppoffringarna för att uppnå utsläppsreduktioner. Det framgår inte av utredningen varför just 25 % minskning under fem år skulle vara en lagom avvägning. En målsättning på c:a 85 % minskning av utsläpp anser vi vara en mer rimlig nivå att diskutera. Det är den globala nedskärningsnivå som fordras för att de atmosfäriska halterna av CFC inte skall öka utöver dagens nivå (se bilaga).

Det är beklagligt att förslaget inte inkluderar åtgärder mot bromhaltiga föreningar. Som framgår av bilagan är brom per massenhet räknat betydligt aggressivare mot ozonet än klor. Utsläppen av bromerade föreningar är idag visserligen små jämfört med utsläppen av klorerade föreningar. Utsläppen av de förra ökar emellertid kraftigt.

Rapportens behandling av den atmosfärkemiska bakgrund till ozonproblemet (sid. 12–13) är alltför kortfattad och ger inte ett tillräckligt underlag för en bedömning av de föreslagna åtgärdsstrategierna. Som ett bidrag till den fortsatta diskussionen har vi i en bilaga till detta remissvar gjort en kort sammanfattning av den atmosfärkemiska kunskapen om ozonproblemet.

Nedan följer några ytterligare specifika synpunkter på de olika avsnitten. Sid 1: – Språkbruk: "CFC" syftar ej enbart på de fullständigt halogenerade klorfluorkarbonerna.

– Det är något missvisande att tala om en minskning med nästan 50 % till år 1994. Jämförelsen borde göras till år 1991, i vilket fall minskningen snarare blir 40 %.

– Målsättningen "minsta möjliga" utsläpp "på längre sikt" är meningslös om den inte preciseras mera kvantitativt, t. ex. "till högst 10 % av dagens utsläpp".

Sid 2: Vi delar åsikten att det är av allra största vikt att våra svenska åtgärder får en maximal effekt på åtgärder i andra länder. Här gäller det inte bara att vara ett gott föredöme (och därför också kunna tala med auktoritet i internationella förhandlingar) utan också att stimulera en teknisk utveckling som kan komma andra länder till godo.

Sid 6: Tror verkligen inte SNV att det är möjligt att åstadkomma en reduktion med 25 % till år 1991? Här saknar man igen en hänvisning till vad miljön tål. Det är inte bara en fråga om vad man "kan åstadkomma" utan vad vi "vill respektive bör åstadkomma".

Sid 8: Avgiften bör också ta hänsyn till de olika ämnens inverkan på *klimatet*.

Sid 12: En och samma kloratom beräknas kunna bryta ner flera tusen ozonmolekyler.

Sid 14: Den relativa effekten av de olika ämnena hänför sig till lika massa (ej till lika antal molekyler). Detta bör anges i tabellen.

Sid 96: Studier av växters påverkan av UV-ljus kan påbörjas omedelbart och bör stå under rubriken "Följande behov kan f. n. överblickas". Det är anmärkningsvärt att Lunds universitet, där en kvalificerad forskning bedrivs om detta problem, inte är inkluderad i listan över remissinstanser. Det är överhuvudtaget förvånande att bara ett litet fåtal universitetsinstitutioner beretts tillfälle att besvara denna remiss.

— — —

Med en målsättning att inte påverka det stratosfäriska ozonet eller jordens klimat mer än vad som redan sker idag krävs reduktioner av CFC 11, 12 och 113 med 80 % till 85 % av dagens utsläpp. Den nyligen upptäckta mycket kraftiga minskningen av det stratosfäriska ozonet över Antarktis, visar att människans påverkan kanske redan idag är högst påtaglig. Ännu kraftigare reduktioner i utsläppen kan därför motiveras.

En reglering av användning och utsläpp av vissa CFC får inte leda till att andra halogenerade kolväten intar den roll som de reglerade nu innehar. En helhetssyn på atmosfären är nödvändig för att undvika att ett problem idag förvandlas till ett annat lika besvärligt framtida problem i en annan del av atmosfären.

Närmast krävs en minskning av utsläppen av de ämnen som används i störst utsträckning: CFC 11, 12, 22, 113 samt metylkloroform. I ett längre perspektiv krävs också en reglering av de övriga halogenerade ämnen, långlivade bromerade och fluorerade kolväten, samt övriga ämnen och faktorer som kontrollerar det atmosfäriska ozonet och vårt klimat.

5.16 Rockwoll AB: - - - Det svenska naturvårdsverkets utredning "CFC/Freon" ger med hänsyn till de tidsmässiga förutsättningarna en god analys av de många problem som uppstår när CFC skall ersättas med andra tekniska lösningar. Vissa tankegångar lämnas emellertid utförda eller är bara svagt antydda i utredningen och det är angeläget att remissbehandlingen sätter ljuset på oklarheterna och påvisar såväl svårigheter som möjligheter som inte framkommer i rapporten.

Naturvårdsverket inser även problemets komplexitet och anger på rapportens omslag att "Den utgör en utgångspunkt och ett underlag för det fortsatta arbetet". Våra synpunkter baserar sig också på denna insiktsfulla åsikt och vi önskar en fortsatt diskussion omkring framförda synpunkter.

- - -

Vi noterar med tillfredsställelse att regeringen och naturvårdsverket med kraft engagerar sig i de internationella diskussionerna och förhandlingarna. CFC-frågan är en global fråga. Som det även anges i rapporten, är åtgärder mot utsläppen i Sverige av ringa betydelse i globalt sammanhang.

Vi vill i detta sammanhang understryka den bristande anslutning som förbudet att använda CFC i aerosoler fått i världen. Inte ens världens ledande industrination, USA, har lyckats skapa någon bredare uppslutning kring initiativet och blivit något föredöme för andra länder. Aerosoler är fortfarande ett av de största användningsområdena i världen (ca 15 %). Vi anser att Sverige vid de förhandlingar som förs inom t. ex. UNEP bör hävda att aerosolförbrukning först skall förbjudas och således ej senare ingå i den överenskomna begränsningen.

I rapporten redovisas ett antal substitut för fullständigt halogenerade CFC-föreningar. Vi tror att internationella överenskommelser om begränsning av stabila CFC kommer att påverka utvecklingstakten av miljövänliga substitut. Vi tror också att priserna vid en ökad efterfrågan på dessa nya gaser kommer att bli av samma storleksordning som för de gaser vi f. n. använder.

Vi är i hög grad beroende av att försöken till internationell samordning lyckas. Alla åtgärder som vidtas bör utformas så att sådan utveckling underlättas. Enskilda nationella begränsningar i Sverige kan ytterst litet påverka den internationella utvecklingen av nya gaser. Svensk industri bör få samma möjligheter som konkurrenter i ledande industriländer och erbjudas att ta del av och nyttiggöra sig utvecklingsresultat om nya miljövänliga gaser.

- - -

Den svenska marknaden är för liten som bas för utveckling av nya gaser. Därför bör regeringen verka för en internationell samordning så att det skapas marknadsmässiga förutsättningar för nya miljövänliga alternativ. Diskussionen måste fortsättningsvis i hög grad gälla vilka politiska aktiviteter som bör vidtas för att en avveckling på bred front skall komma till stånd i hela världen.

Naturvårdsverkets rapport berör vikten av en nordisk samordning när det gäller valet av styrmedel och varnar för dubbelregleringar ifråga om importerade produkter. Verket konstaterar också att de handelspolitiska aspekterna på ett förändringsprogram behöver belysas ytterligare. Det är

ett välmotiverat konstaterande och ett ytterligare argument för internationell samordning.

Påtagliga resultat när det gäller den önskade minskningen av CFC-användningen når man endast genom en långtgående och långsiktig internationell samordning. Utan en sådan samordning riskerar vi att komma i en situation där svensk industri missgynnas och där en komplicerad administrativ apparat måste byggas upp för att kontrollera CFC-innehållet i importerade produkter.

5.17 Svenska värmepumpföreningen (SVEP): — — — Den svenska värmepumpmarknaden består av såväl inhemsk tillverkning som import. För att inte äventyra den del av svensk värmepumpsteknik som baseras på import av aggregat är det viktigt att i största möjliga mån följa det internationella regelskrivandet.

Vi anser att svenska regler och förordningar avseende värmepumpsteknik måste tas fram i harmoni med internationella regler. Detta torde långsiktigt ge det bästa resultatet avseende CFC-användningen i svensk värmepumpsteknik.

5.18 Sveriges kemiska industrikontor (Kemikontoret): — — — har uppfattningen att det ännu så länge saknas avgörande vetenskapliga bevis för att fullständigt substituerade klorfluorkarboner (CFC) påverkar ozonbalansen i stratosfären negativt. Emellertid är frågan om en eventuell antropogen påverkan av de yttre luftlagren av sådan art att åtgärder för att begränsa användningen av CFC av atmosfärkemiskt stabil typ får betraktas som motiverade. Som framgick av vad som sades vid den hearing som departementet anordnade den 8 december 1986 har den uppfattningen god spridning inom den berörda industrin, något som Industriförbundet m. fl. organisationer bekräftat med skrivelser 1987-01.01 och 1987-05-27.

5.19 Svenska kylgrossisters förening: — — — Det är först och främst viktigt att åtgärder genomförs på ett internationellt plan. Förbrukningen i Sverige är så liten att isolerade åtgärder här knappast får någon som helst effekt på världens totala utsläpp av CFC.

5.20 Sveriges plastförbund: — — — Såvitt Sveriges plastförbund har förstått så saknas hittills avgörande vetenskapliga bevis för att de fullständigt halogenerade klorfluorkarbonerna påverkar ozonskiktet i stratosfären negativt. Vår industri har trots detta hävdat att hittills presenterade modellberäkningar och utförda mätningar av förändringar i luftlagret måste beaktas och att begränsningar av de fullständigt halogenerade klorfluorkolföreningar (CFC) måste vidtas. Denna uppfattning har också offentliggjorts vid bl. a. en hearing med departementet 1986-12-08 och i skrivelser till såväl departementet som naturvårdsverket.

Vi finner det beklagligt att naturvårdsverket baserar rapporten 3353 och många av de slutsatser och förslag om åtgärder till skydd för ozonskiktet på COWI-consults rapport innan denna slutgiltigt färdigställts och behandlats av beställaren, Nordiska ministerrådet. Såvitt vi erfarit har COWI-

consult funnit anledning att på många punkter korrigera sin förhandsrapport.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 6.2

— — —
Vi stöder önskemålen om koordination av det nordiska samarbetet gällande åtgärder och FoU till skydd för ozonskiktet. Vi önskar dock, med tanke på tillgängligt kunnande i Norden inom de forsknings- och utvecklingsområden som här berörs, att insatser och resurser även kan samordnas med internationella åtgärder.

Mot bakgrund av misslyckandet att få en nordisk enighet om förbud för CFC som drivmedel för sprayprodukter önskar vi ökade ansträngningar för att få det nära samarbetet konkretiserat i handling.

— — —
För att rätt bedöma utsikterna att få fram fullgod ersättning till de fullt halogenerade CFC är det viktigt att påpeka att arbetet på att få fram CFC-typer utan negativ inverkan på ozonskiktet framskrider. Detta bevisar att de relativt få tillverkarna av CFC har tagit intryck av kravet på internationella åtgärder och använder sin kompetens till att påskynda utvecklingen. Vi menar att en verkningsfull åtgärd för ozonskiktets bevarande är att enligt UNEP's program, stoppa tillverkningen av fullt halogenerade CFC på 1986 års produktionsnivå. I jämförelse med denna åtgärd torde alla nationella styrmedel te sig tämligen meningslösa och vi uppmanar den svenska delegationen att verka för en sådan lösning.

Industrins program för begränsning av CFC-utsläpp

1 Grundläggande förutsättningar

Teorin om att en global, långsiktig minskning av ozon-koncentrationen i stratosfären orsakas av utsläpp av CFC (och haloner) är ännu icke till fullo bekräftad, men har tillräckligt stor sannolikhet för att motivera motåtgärder. En fortsatt och intensifierad forskning om ozonskiktet och påverkande faktorer är därför att vänta.

Med hänvisning till de allvarliga konsekvenser som en påverkan av ozonskiktet skulle få, delar svensk industri bedömningen att det är viktigt att utarbeta en global strategi för att begränsa emissioner av fullständigt halogenerade kolväten.

Det är i detta sammanhang angeläget att skilja mellan CFC-typer med hög skadepotential, dvs. fullständigt halogenerade CFC och ofullständigt halogenerade, som har mindre skadlig effekt. Speciellt gäller detta CFC 22, som har endast 5 % av skadeeffekten från de mest aktiva typerna CFC 11 resp. 12. Övergång till CFC 22 motsvarar således en minskning av CFC- användning med 95 %. CFC 22 och CFC 502 kan redan idag användas i större värme- och kylsystem.

Det är naturligt om de nordiska länderna inte bara inför egna begränsningar av utsläpp av CFC-föreningar och haloner också försöker driva på utvecklingen mot internationella överenskommelser. Som ett första mål bör ett globalt förbud – med vissa nödvändiga undantag – att använda CFC i aerosolförpackningar eftersträvas. Detta skulle medföra en kraftig minskning av de totala CFC-utsläppen i världen.

2 Varför CFC?

CFC har många värdefulla egenskaper, vilka sammantagna ger dem en unik karaktär. De är t. ex. föga toxiska, ej brandfarliga eller explosiva, har goda värmeisolerande egenskaper m. m.

Det ligger i allas intresse att en strategi för att begränsa utsläppen av fullständigt halogenerade CFC utarbetas som syftar till att avväga de miljömässiga riskerna mot den nytta som användningen otvivelaktigt skapar. Det är nämligen önskvärt att de begränsade mängder, som slutligt kan accepteras för användning, kommer de mest angelägna ändamålen till godo.

3 Strategi för begränsning

En strategi bör ta sin utgångspunkt i följande frågeställningar:

- Vilken positiv nytta representerar CFC-användningen i olika sammanhang?
- Var är användningen av fullständigt halogenerade CFC oundgänglig? Var finns goda produktions- resp. produkttekniska alternativ?

– Vilken inverkan på emissionerna får olika användningsrestriktioner?

Svaren på dessa frågor bör indikera var det är lämpligt att i första hand sätta in resurserna.

I en första etapp måste insatserna sedan väljas så att de får den åsyftade effekten att minska användningen av fullständigt halogenerade CFC på det sätt och på de områden där de negativa effekterna av en omställning når ett minimum.

4 Principer för nedtrappning

En samhällsekonomiskt grundad strategi måste enligt vår mening i första hand bygga på följande *principer*:

- Angripa onödiga förluster av CFC genom spill eller eljest oplanerad hantering genom utveckling av teknisk utrustning och bra arbetsrutiner.
- Utnyttja återvinning av CFC där detta är tekniskt/ekonomiskt rimligt.
- Underlätta för övergång där möjliga alternativ till CFC finns, där de unika egenskaperna hos CFC ej är avgörande och där riskerna för stora ekonomiska konsekvenser för involverade företag är små vid en rimlig övergångstid.
- Acceptera användning av CFC om nöjaktigt effektiv destruktion av förbrukat CFC i anslutning till användningen eller vid en senare tidpunkt kan garanteras.

5 Praktiskt handlingsprogram

Som ett praktiskt och på frivillighet grundat handlingsprogram föreslår industrin följande att gälla på kort och medellång sikt.

a) i det *korta* perspektivet (1–5 år):

- Övergång till andra blåmedel än CFC 11/12 vid tillverkning av extruderad polystyren (XPS) för förpackningsmaterial.
- Utveckling av teknik och utrustning för återvinning av CFC 11, CFC 12 och CFC 113 i såväl tillverkningsindustri som tvätterinringen.
- Obligatorisk översyn av kyl/värmeinstallationer som syftar till minimering av läckage. Översynen utförs av behörig leverantör/serviceföretag enligt fastställda program.
- Vid alla nyinstallationer av kyl/värmesystem skall möjligheterna att använda ej fullständigt halogenerade CFC utredas, t. ex. CFC 22 eller 502, alternativt kylmedel av annan typ.
- Övergång till andra blåmedel än CFC 11/12 för mjukskumsindustrin.

Genomförande av ovanstående åtgärdsprogram uppskattas kunna ge en reduktion av emissionerna i nivån 1 000–1 500 ton/år. Detaljbedömningar framgår av redovisningar från medverkande företag. (Ej bilagda här.)

Åtgärdsprogrammet bör kunna genomföras:

- med begränsade ekonomiska uppoffringar
- utan krav på koordination med andra länders agerande såtillvida som åtgärderna ej har någon snedvridande effekt på de företag som verkar i internationell konkurrens

- utan utslagning av branscher eller företag
- inom en begränsad tidsperiod.

b) Handlingsprogrammet i längre perspektiv (6–10 år):

- i takt med utvecklingen hos internationella köldmedieproducenter genomför tillverkare av kyl/frysenheter och värmepumpar övergång till annat köldmedium
- utvecklingsarbete hos tillverkare av isolermaterial av XPS och PUR för användning av andra kvalificerade gaser än CFC 11/12.
Användning av CFC i samband med isolerprodukter bör under ett övergångsskede vara ett prioriterat område av flera skäl.
- CFC utnyttjas här ej i första hand som ett processhjälpmedel utan är av grundläggande betydelse för produktens funktion.
- Isoleringar med CFC spar energi på ett effektivt och resurssnålt sätt, vilket innebär minskade emissioner av olika förbränningsgaser. I denna tillämpning utnyttjas troligen CFC-gasernas unika kombination av egenskaper i högre grad än på något annat område.
- Det finns idag inga tekniskt goda alternativ till CFC 11/12.

Utvecklingsarbeten har redan påbörjats och utförs på internationell bas

i samverkan mellan tillverkare och användare. Förutsättningarna för en framgångsrik utveckling i denna riktning bedöms som goda. Utvecklingsarbetet ligger på en kvalificerad nivå och är därför tidskrävande. Ett internationellt samarbete är en förutsättning för framgång.

6. Internationella åtgärder

Det framstår som klart för envar att lösningen på ozon-problemet endast kan nås via åtgärder på global basis. Arbetet i UNEP bör vara vägledande för nationella insatser. Svensk industri förutsätter att det skisserade handlingsprogrammet ger en god bas för myndigheterna att verka i internationella sammanhang.

Bland olika metoder för att uppnå en internationell överenskommelse om begränsning av CFC-användningen, vilka för närvarande diskuteras inom ramen för Wien-konventionen, stöder svensk industri den som innebär en etappvis begränsning av CFC-produktionen. Skälet till vårt ställningstagande är främst metodens enkelhet i tillämpning och kontroll. Metoden skall kompletteras med regelbundna utvärderingar betr. dels vilka resultat som uppnåtts, dels vad som framkommit inom ramen för den stratosfärskemiska forskningen.

Remissammanställning – industrins program för begränsning av CFC-utsläpp

Efter remiss har yttranden inkommit från statens naturvårdsverk samt kemikalieinspektionen.

Statens naturvårdsverk: – – –

Beräknade reduktioner

Det är de praktiska förändringarna i förväntad förbrukning av CFC som avgör vilka resultat som i realiteten uppnås. Här nedan kommer därför frågan om beräknade reduktioner att tas upp, innan styrmedlen diskuteras.

Åtgärder på kort sikt

Industriförbundets program för åtgärder i det korta perspektivet omfattar bara reduktioner inom en del av de användningsområden som naturvårdsverket anser måste bli berörda för att uppnå en 25%-ig reduktion av användningen.

En av anledningarna härtill torde vara att Industriförbundet – enligt uppgifter under hand – inte räknat med någon ökad användning av CFC, medan naturvårdsverkets beräkningar utgår från 1984 års värden och de kartlagda tendenserna, område för område, om inga åtgärder vidtas (25 % av 1984 års förbrukning, eller ca 1100 ton, motsvarar ca 3000 ton av förväntade värden 1994).

Enligt Industriförbundets bedömning har debatten om CFC medfört att man inte behöver befara någon ökad CFC-användning. Detta är ett antagande som väsentligt påverkar bedömningarna, eftersom just de områden som uteslutits i Industriförbundets åtgärdsprogram (användningen av CFC i hård skumplast, speciellt för isoleringen) dels svarar för ca 45 % av den totala CFC-användningen i landet, dels är de områden som beräknats öka snabbast (extruderad polystyren till isolering med 10%/år, polyuretan till isolering med 7%/år och förpackningsmaterial av polyeten med 10–15%/år). Det är givetvis i och för sig möjligt att denna tendens redan kan ha påverkats. Intill dess Industriförbundet med konkreta siffror från de berörda företagen kan visa på att vare sig produktion/import eller försäljning fortsätter att öka, bör regeringen dock räkna med en sådan ökad användning vid bedömningen av åtgärdsbehovet.

Av stor betydelse är dessutom att Industriförbundets handlingsprogram saknar en precisering av hur den uppgivna reduktionen på 1 000–1 500 ton fördelar sig på olika användningsområden och till vilka nivåer man anser sig kunna komma ner inom varje sektor inom 1–5 år, för landet som helhet. Några sådana beräkningar finns enligt uppgift inte heller tillgängliga inom Industriförbundet. Det framgår därför inte heller tydligt om Industriförbundet räknat med mindre eller större reduktioner är naturvårdsverket inom de sektorer där förslagen sammanfaller.

Köldmedier

Naturvårdsverket har i sitt förslag räknat med att användning av CFC-köldmedier kan reduceras till ca 800 ton/år inom 3 år med samma typ av tekniska åtgärder som Industriförbundet föreslår. Beräkningen grundas på branschens egna bedömningar, som också återfinns i Industriförbundets förslag. Det finns därför i dag inte någonting som tyder på att det skulle vara realistiskt att räkna med ännu större reduktioner för köldmedierna före utgången av 1991. Såväl de administrativa beslut som den utbildning av personal och de tekniska åtgärder som krävs för att nå denna nivå tar tid.

Kemtvättar och verkstäder

I fråga om kemtvättar och verkstäder har naturvårdsverket, i det korta perspektivet, räknat med att kunna komma ner till ca 100 ton för vardera området (mot ca 300 ton 1984 och ca 400 ton förväntat för 1994). De åtgärder som Industriförbundet räknat med är av samma tekniska karaktär som de som naturvårdsverket räknat med.

När det gäller tvätternäringen förefaller det klart att en längre gående reduktion före utgången av 1991 skulle förutsätta övergång till perkloretylen, med de arbetsmiljöproblem detta innebär.

I fråga om verkstadsindustrin förutsätter en längre gående reduktion övergång till andra rengöringsmedel och/eller annan lödteknik hos huvuddelen av användarna. Vissa amerikanska utredningar, som förväntas bli tillgängliga under hösten, lär tyda på att en sådan övergång är tekniskt och ekonomiskt möjlig. Möjligen skulle därför en något större reduktion kunna uppnås inom verkstadsindustrin än vad som beräknats i naturvårdsverkets rapport. Det bör dock beaktas att förbrukningen av CFC 113 för rengöring och avfettning är fördelad på många företag, av mycket varierande storlek och med varierande förutsättningar i fråga om produktsortiment, utrustning ekonomi m. m. Det är därför inte realistiskt att räkna med att användningen av CFC 113 före utgången av 1991 skulle kunna komma långt under 100 ton.

Mjuk skumplast

I fråga om den mjuka skumplasten föreslår Industriförbundet övergång till blåsmedel genom material- och produktutveckling i stället för installation av reningsutrustning med återvinning. Av bilagorna framgår att branschen härigenom räknar med att kunna reducera CFC-användningen till 85 % av 1986 års nivå inom 3 år (eller m. a. o en reduktion med 15 %).

Naturvårdsverket har här räknat med en 45–50 %-ig reduktion genom återvinning av CFC ur ventilationsluften från själva tillverkningsprocessen. CFC i ventilationsluften från lager och bearbetningslokaler har det hittills inte bedömts möjligt att återvinna. Sedan rapporten skrevs har dock uppgifter inkommit om att ett engelskt företag nyligen har utvecklat utrustning, som skulle möjliggöra rening av ventilationsluften från samtliga tillverkningsled vid tillverkningen av mjuk skumplast.

Det är i och för sig möjligt att större och från industrins synpunkt billigare reduktioner kan uppnås genom utbyte av blåsmedlet och ändring-

är i produktsortimentet än genom återvinning. Även från miljösynpunkt är sådana åtgärder att föredra. Uppgifter som framkommit sedan naturvårdsverkets rapport lämnades pekar bl. a. på följande möjligheter. Vissa lättare skumplastkvaliteter kan avvaras under förutsättning att motsvarande kvaliteter inte heller kan importeras. CO₂ kan troligen användas i ökad omfattning. Eventuellt kan CFC 22 användas för produkter med en densitet mellan 20 och 25 kg/m³. Utformningen av produkten – som nu ofta är en sandwichkonstruktion av lättare CFC-blåsta skum och hårdare CO₂-blåsta skum – kan ändras.

Dessa uppgifter tyder alltså snarare på att det skulle vara möjligt att nå något större reduktion än vad naturvårdsverket tidigare antagit för mjuk skumplast före utgången av 1991. Naturvårdsverket avser att ta upp diskussioner med företagen inom mjuk skumplastsektorn om förutsättningarna för reduktioner genom ändringar i råvaru- och produktsortimentet i relation till installation av återvinningsutrustning.

Förpackningsmaterial

Industriförbundet räknar med övergång till andra blåsmedel vid tillverkning av XPS till förpackningsmaterial. Denna ändring torde redan vara genomförd och är inte medräknad i SNV:s rapport. Industriförbundet nämner däremot ingenting om motsvarande användning av CFC vid tillverkningar av förpackningsmaterial av polyeten, som nyligen utvidgats kraftigt. Naturvårdsverket har förutsatt att denna CFC-användning också måste bytas ut mot andra drivgaser för att nå en 25 %-ig reduktion.

Isoleringsmaterial av XPS och PUR

Återstår användningen av CFC i isoleringsmaterial av XPS och PUR, som Industriförbundet vill undanta från åtgärder under ett övergångsskede. Enligt naturvårdsverkets bedömning krävs reduktioner även på detta område för att uppnå en reduktion med 25 % för landet som helhet. Naturvårdsverket anser att det för användning i kylskåp som fjärrvärmerör inte finns några lösningar som kan beräknas få effekt före utgången av 1991. Reduktionerna här måste därför främst avse användningen inom byggnadssektorn. Som nämnts är detta ett snabbt expanderande område, särskilt när det gäller XPS. Inom byggnadssektorn finns alternativ, ehuru med sämre tekniska egenskaper.

Enligt verkets bedömning måste inte bara den ökande användningen bromsas utan även dagens förbrukning reduceras. Verket beräknar att användningen av CFC för XPS behöver minskas med ca 20 % i relation till 1987 års värden (ned till ca 500–600 ton) för att målsättningen 25 % minskning av CFC-användningen för landet som helhet skall kunna upprätthållas.

Även användningen av CFC i polyuretan inom byggnadssektorn bör kunna reduceras (se närmare verkets rapport s. 31–32 m. fl.).

— — —

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att de åtgärder Industriförbundet föreslår i sitt handlingsprogram inte är tillräckliga för att nå en reduktion med 25 % före utgången av 1991.

Förutsättningarna för reduktioner på längre sikt

Montreal-protokollet undertecknades av ett stort antal stater och bör därför ge näringslivet – både de stora multinationella företagen och andra – de signaler som behövs för att påskynda utvecklingen av alternativa substanser och tekniker. Förutsättningarna för att i huvudsak avveckla användningen av de fullständigt halogenerade CFC-föreningarna i Sverige i annat än befintliga installationer före sekelskiftet borde därför vara goda.

Styrmedel

Det är i och för sig riktigt att frivilliga överenskommelser medger den tidsmässiga differentiering som industrin önskar för de olika användningsområdena. En första förutsättning för att sådana överenskommelser över huvudtaget skulle kunna fungera är dock att de innehåller ett klart program som leder till det uppsatta målet.

Bristen på precisering i Industriförbundets handlingsprogram av vilka resultat som kan uppnås visar klart på de svårigheter som är förenade med användningen av frivilliga överenskommelser som styrmedel. Industriförbundets handlingsprogram är resultatet av överläggningar med berörda industrier från december 1986 till maj 1987. Trots detta finns det inte ens i det bakgrundsmaterial, som Industriförbundet har tillgängligt, någon samlad utvärdering av till vilka nivåer man räknar med att kunna komma ner sektor för sektor, om programmet genomförs. Det framgår inte heller hur Industriförbundet har tänkt sig att man skall få till stånd åtgärder som täcker samtliga företag inom respektive användningsområde.

Det är i och för sig naturligt att en branschorganisation, i synnerhet på Industriförbundets nivå, inte kan vare sig föreslå eller utlova åtgärder som medför kostnader av någon betydelse för enskilda företag utan att alla dessa själva medgivit det. Möjligen kan överenskommelser träffas med branschföreningar inom varje enskild sektor eller med de enskilda företagen. Erfarenheterna från batteriområdet visar emellertid att det även i frågor av måttlig omfattning, ekonomiskt sett, finns risk för att samarbetet inom branschen spricker när det väl blir fråga om konkreta åtgärder. Åtgärdsprogrammet för att reducera användningen av CFC-köldmedier, som tillkommit i samarbete mellan naturvårdsverket och branschorganisationerna, visar också att även branschen anser sig ha behov av bindande föreskrifter för att efterlevnaden skall kunna garanteras. Om överenskommelser skulle träffas med de enskilda företagen, tillkommer också ett behov av föreskrifter som reglerar importen av motsvarande produkter.

Det finns inte heller några sanktioner som kan tillgripas om frivilliga överenskommelser av det slag Industriförbundet föreslår inte skulle hållas. Inom den, i sammanhanget mycket korta, tidsrymd som återstår till 1991 måste många konkreta beslut fattas och genomföras av statsmakterna, inom myndigheterna och i alla de enskilda företagen om en reduktion med 25 % också skall kunna genomföras i praktiken. Det finns därför inte heller tid att först avvakta resultatet av frivilliga överenskommelser – i synnerhet inte på basis av ett så litet konkretiserat förslag som Industriförbundets – för att senare eventuellt ta till andra styrmedel som regleringar eller avgifter.

Däremot är det givetvis möjligt att utarbeta de konkreta förslagen till åtgärder i samarbete med respektive branschorganisation och de enskilda företagen inom de olika sektorerna på samma sätt som för närvarande sker beträffande kyl- och värmearläggningarna.

Industriförbundet menar att avgifter träffar blint och i vissa fall kan slå ut företagen. Särskilt hårt slår en avgift för produkter av typ XPS, där kostnaden för CFC har stor betydelse för slutpriset på produkten och alternativ finns tillgängliga på marknaden.

Att en avgift skulle påverka försäljningen av XPS och PUR inom byggnadssektorn har förutsetts och eftersträvat i verkets förslag. I vad mån avgifter leder till att företagen måste läggas ned beror på en mängd faktorer, bl. a. vilken effekt en avgift av viss storlek har på försäljningsnivån och vid vilken tidpunkt och i vilken takt den införes. Naturvårdsverket har dock räknat med att en reduktion av verksamheten, ned till de nivåer som verket bedömt som nödvändiga i det korta perspektivet (för XPS ca 20 % lägre än 1987 års värden och 10 % lägre än 1984 års värden) i sig inte skall behöva slå ut företagen.

Av remissvaren på verkets rapport och annan information som naturvårdsverket har tillgänglig framgår emellertid att seriösa ansträngningar nu görs åtminstone hos vissa företag för att få fram alternativa produkter så snabbt som möjligt. Det är givetvis viktigt att styrmedlen inte motverkar syftet att stimulera till utvecklingen av ersättningsprodukter genom att slå ut företagen i förtid, särskilt som ett av huvudsyftena med Sveriges policy i CFC-frågan är att också bidra till utvecklingen av alternativa produkter internationellt. Ett styrmedels uppgift är att styra utvecklingen i en viss riktning. Om företagen själva åtar sig att reducera användningen av CFC till utgången av 1991 till den nivå som verket bedömer som nödvändig och dessutom kan visa att seriöst utvecklingsarbete bedrivs för att ta fram alternativa produkter borde företagen därför kunna befrias från en eventuell avgift på CFC under en övergångstid. Härigenom förbättras samtidigt de ekonomiska förutsättningarna för utvecklingsarbetet.

Vid valet av styrmedel bör man också beakta att en avgift samtidigt också förbättrar förutsättningarna för att stödja utvecklingen av ny teknik genom bidrag från staten.

Det i praktiken tillgängliga alternativet till avgifter är – med hänsyn till vad som sagts ovan – inte frivilliga överenskommelser utan föreskrifter som utformas speciellt för varje användningsområde, i så fall lämpligen efter samråd med branschföreningarna och företagen inom den sektorn.

— — —

Sammanfattningsvis anser naturvårdsverket

att Industriförbundets åtgärdsförslag inte är tillräckligt preciserat och konkret som grund för ett handlingsprogram; den typ av åtgärder som Industriförbundet föreslår är inte heller tillräckliga för att nå en 25 %-ig reduktion till utgången av 1991.

att en reduktionsplan, som skall vara genomförd före utgången av 1991, inte kan baseras på frivilliga överenskommelser med branschföreningarna,

att risken för att en avgift skall motverka en utveckling av ersättningsprodukter bäst undanröjs genom att företag, som självmant åtar sig att

reducera sin CFC-användning till den nivå som myndigheterna bedömer som nödvändig och också kan visa att ett seriöst utvecklingsarbete pågår, skall kunna befrias från en avgift på CFC under en övergångstid,

samt att alternativet till en reglering med generella avgifter som styrmedel inte är frivilliga överenskommelser utan föreskrifter som utformas speciellt för varje användningsområde.

Kemikalieinspektionen: — — ställer sig i princip positiv till naturvårdsverkets förslag till åtgärdsprogram, som söker beakta den i Nordiska Ministerrådet diskuterade målsättningen för en reduktion av CFC/freonanvändningen. Inspektionen måste däremot anföra tveksamhet till industrins program, då detta synes innebära en något lägre ambitionsnivå när det gäller snara effekter på användningen av CFC/freoner. Utgående från sitt ansvars- och kompetensområde har inspektionen emellertid inte haft anledning att gå in på en detaljerad bedömning av de olika förslagen.

Kemikalieinspektionen vill dock från sina utgångspunkter fästa uppmärksamheten på att hälso- och miljöeffekter av potentiella alternativa produkter till nuvarande CFC/freonprodukter berörts i mycket begränsad utsträckning i de olika förslagen. Många alternativa produkter återfinns i gruppen halogenerade och relativt persistenta organiska ämnen. Beslut om övergång till alternativa produkter måste föregås av en bedömning av deras hälso- och miljörisker baserad på ett betryggande underlag. Riskbedömningen kan inte begränsas till risken för skador på ozonskiktet.

Inspektionen konstaterar slutligen att det för inspektionen vid tillsynen av tillverkare och importörer är naturligt att övervaka efterlevnaden av förbudet mot freon som drivmedel i aerosolförpackningar. Om ytterligare begränsningar av CFC/freoner i kemiska produkter blir aktuella kan inspektionen utöva tillsyn även i dessa fall.

PROMEMORIA, 1987-12-22

Industriförbundets avvecklingsprogram för CFC-användning

I maj månad innevarande år sände Sveriges Industriförbund och Sveriges Grossistförbund till chefen för miljö- och energidepartementet ett förslag till nedtrappning av CFC-användning i industrin. I nämnda skrivelse markerade industrin sin entydiga ambition att komma till rätta med de problem som kan hänföras till utsläpp av CFC och besläktade ämnen.

Under de senaste veckorna har mycket konkreta diskussioner förts mellan representanter för departementet och Industriförbundet. Dessa diskussioner har från industrins sida uppfattats som värdefulla och konstruktiva. Vi är överens om att användningen av CFC på sikt skall upphöra, och att avvecklingen skall ske i den takt som den internationella tekniska utvecklingen och tillämpningen av dess resultat i Sverige möjliggör.

I diskussionerna har industrin fått gehör för behovet av att som ozonskiktssnedbrytande CFC enbart betraktas de CFC-typer som omnämns i Annex A, grupp 1, till UNEPs ozonskiktsprotokoll av den 16 september 1987 (Montreal-överenskommelsen). Detta innebär att ofullständigt halogenerade CFC (t. ex. CFC-22) icke omfattas av restriktioner. Mot bakgrund av det mycket omfattande internationella arbetet rörande ersättningsmedel till CFC är vi också överens om att inrätta en kontrollstation om två år för att då ge ytterligare precisering av tidplanen.

I det följande redovisas Industriförbundets bedömningar av möjligheterna till CFC-minskning och avveckling. Skulle utvecklingen visa att avvecklingen på grund av tekniska förhållanden går sämre än beräknat, är det viktigt att dispenser medges från givna restriktioner för enskilda företag efter individuella prövningar. Skulle å andra sidan den internationella tekniska utvecklingen gå snabbare, kan avvecklingen naturligtvis också ske snabbare.

Ett första tillfälle att granska utfallet genom den tidigare nämnda kontrollstationen två år efter det att ny lagstiftning för CFC-användning har trätt i kraft. Då skall både den tekniska utvecklingen och miljösituationen granskas.

Industriförbundet vill speciellt påpeka problemets internationella karaktär. Vi talar om ett internationellt miljöproblem som kräver internationella lösningar. Speciellt i de fall ett CFC-användande företag ingår i en större internationell koncern är en internationell samordning viktig för att kraven inom koncernen skall kunna samordnas mellan dotterbolagen.

Slutligen bör påpekas, att flera av de stora exportföretagen som använder CFC och där ingen ersättning finns för närvarande har planerat produktionsökningar för de närmaste åren. CFC-användningen kommer därför att öka i dessa företag under de första åren utöver 1986 års användning. Detta kommer för landet som helhet dock att kompenseras genom nerdragningar på andra områden.

Industriförbundet kommer att aktivt medverka i det föreslagna programmet för CFC-minskning genom information, rådgivning, utbildning och kunskapspridning.

Nedan följer en bedömning av hur en ordnad övergång skall kunna ske.

Avvecklingsprogram efter användningsområde

Sterilisering:

För detta område finns ersättningsmedel. En fullständig övergång beräknas ha skett senast 1988-12-31.

Sprayförpackningar:

CFC som drivgas för vissa medicinska sprayer kan idag inte ersättas. Generell dispens bör medges för denna användning. Förbud finns redan!

Förpackningsmaterial:

Alternativ till CFC – om ej problemfria – finns för detta område. En fullständig övergång beräknas ha skett 1989-12-31.

Mjuk skumplast:

En minskning med 50% kan genomföras till 1992-12-31. En fortsatt minskning är beroende av tillgång på HCFC-123 eller annat ofullständigt halogenerat ämne, dock inte CFC-22.

Verkstadsindustri:

CFC-användning som rengöringsmedel av mekaniska detaljer kan ersättas med andra lösningsmedel.

Användningen för elektronikändamål kan minskas med 75 % till 1990-12-31.

Hård skumplast:

De båda slagen av hård skumplast, XPS och PUR, bör bedömas på samma grunder. Denna användning utnyttjar de specifika egenskaperna hos CFC maximalt och kan därför endast ersättas med andra typer av CFC, som idag ännu inte finns tillgängliga. Användarna räknar med att 1986 års användning kommer att vara oförändrad eller öka något fram till 1990. Därefter minskar användningen under förutsättning att alternativa blåsmedel finns tillgängliga i kommersiella kvantiteter.

Köldmedier:

Användning av ofullständigt halogenerade CFC är f. n. och en tid framöver enda realistiska alternativet till CFC-11, 12, 113 och 114. En minskad förbrukning av fullständigt halogenerade CFC med 25% genom övergång till CFC-22 beräknas kunna åstadkommas till 1992-12-31.

För luftkonditioneringsaggregat i bilar gäller inte ovan nämnda tidsplan, eftersom aggregaten inte är utvecklade för CFC-22. Branschen satsar i stället på utveckling av en mera långsiktig teknik för CFC-134a, vilket beräknas ta 5–7 år.

Övrigt:

Vi förutsätter att samma principer som för industriell tillämpning gäller för andra användningsområden.

Prop. 1987/88:85

Bilaga 6.5

Bedömning av minskningspotentialen

På grundval av Industriförbundets ovan redovisade tidplan för CFC-avveckling är det möjligt att bedöma den potentiella minskningen av industrins CFC-användning fram till 1991.

I våra beräkningar ingår användningen av köldmedier med f. n. drygt 1200 ton per år. Det bör observeras att en stor del därav inte är någon egentlig användning i industrin utan närmast hos användaren av industrins produkter. Ansvaret för utsläppsminskningen ligger därför hos användaren, t. ex. den kommun som äger värmepumpar.

Vi bedömer nu att den industriella användningen till 1991 kommer att minska med 25 %, vilket ligger helt i linje med nordiska ministerrådets beslut av 1987-10-07. En mer detaljerad bedömning kan göras vid den överenskomna kontrollstationen.

Yttrande 1988-02-12 av Dow Chemical AB om möjligheter
och planer för avveckling av användning av
ozonskiktetsnedbrytande CFC vid tillverkning av XPS

Dow Chemical AB, med tillverkning av XPS-isolering i en fabrik i Norrköping för nordiska marknaden, arbetar med målet att användningen av ozonskiktetsnedbrytande CFC skall reduceras och totalavvecklas så snabbt som möjligt. Intensivt utvecklingsarbete pågår hos Dow Chemical i USA och i Europa för en ny tillverkningsteknik med alternativ till de berörda CFC. Dow Chemical föreslår en ambitiös avvecklingsplan med gradvis reduktion och totalavveckling 1995, ett nära samarbete med departement och myndigheter samt en kontrollstation om 2 år.

Dow Chemical vädjar till Miljö- och Energidepartementet att inte genomföra en avvecklingsplan för CFC för XPS-tillverkning med tidigare slutdatum eftersom det på nu föreliggande utvecklingsstadium ej föreligger tekniska möjligheter härför. Vid den föreslagna kontrollstationen om 2 år kan förutsättningarna bättre överblickas, liksom vilken avvecklingstakt som uppnåtts inom andra CFC-förbrukande områden.

En tidigareläggning för XPS-produkter påverkar endast ca 0,5 promille av världens årliga CFC-förbrukning.

En för tidig avveckling kan emellertid medföra flera nackdelar och risker: sämre säkerhet, ekonomi och komfort i tågtransporter till följd av försämrad järnvägsisolering; sämre säkerhet och vagnparksslitage till följd av försämrad vägupprustning; onödigt stora ingrepp i naturen vid grundläggande av VA-ledningar; lägre energibesparing vid grundisoleringar etc. Isolering med andra metoder ger sämre resultat och är dyrare. Eftersom det på nuvarande stadium ej är möjligt för Dow Chemical att ersätta CFC föreligger det även en risk för sysselsättning och kapitalförstöring.

En ensidig svensk ambitionshöjning i avvecklingstakten av CFC kommer ej att få någon normativ effekt utomlands, däremot kan viljan hos internationella industriföretag att investera i Sverige påverkas.

Bakgrund

Dow Chemical AB har tillverkning av XPS i Norrköping. CFC av fullständigt halogenerad typ (CFC 12) används i tillverkningen och utgör den viktigaste orsaken till de goda isoleringsegenskaperna hos XPS.

Dow Chemical har under 1987 deltagit i utarbetandet av ett frivilligt reduktionsprogram för CFC från industrin genom Sveriges Industriförbund, vars huvudprinciper enligt vår uppfattning till stora delar accepterats av departementet. Programmet utgår från det gemensamma målet att gradvis reducera användningen av CFC med syftet att snarast möjligt uppnå en total avveckling. Programmet har också utgått från principen om frivilliga begränsningar med hänsyn till att olika användningsområden har skilda förutsättningar att på kort sikt reducera/upphöra med användningen av CFC.

Under januari 1988 har Dow Chemical direkt med departementet diskuterat förutsättningarna för en avveckling av utnyttjande av fullständig

halogenerade CFC i XPS-tillverkningen i Sverige samt presenterat en konkret avvecklingsplan.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 6.5

Vi har med tillfredsställelse konstaterat att föreliggande planer för avveckling endast avser de fullständigt halogenerade CFC som omfattas av de internationella överenskommelserna (UNEP) och att de icke fullt halogenerade, som är de enda tekniskt möjliga alternativen ej kommer att omfattas.

I det följande presenteras huvuddelen av Dow Chemicals avvecklingsplan samt bedömningar och konsekvenser som kan uppstå vid en tidigare-läggning för väsentliga isoleringsfunktioner i Sverige och för Dow Chemical AB samt förväntade internationella bedömningar.

Dow Chemical AB:s förslag till avvecklingsplan

Dow Chemicals mål är att helt upphöra med användningen av hårda CFC i produktionen av XPS i Sverige och i övriga delar av världen och att ta tillvara alla möjligheter till gradvis minskning av användningen genom att utnyttja befintliga ersättningsmaterial i den utsträckning som är möjlig.

Dow Chemical lägger på världsbasis ner maximala resurser på att utveckla ny teknik anpassad till alternativ till nuvarande CFC i produktionen. Målen är att tillverkningen också utan användande av ozonskiktsnedbrytande CFC skall tillfredsställa kraven på hälso- och miljöeffekter samt att produkten skall uppfylla kraven på isoleringsförmåga, tryckhållfasthet, resistens mot fuktupptagning och ekonomi.

Utveckling av alternativ till CFC sker hos de internationella tillverkarna av CFC-produkter och Dow Chemical samverkar med dessa i syfte att uppnå det önskade resultatet så snart som möjligt.

Något användbart ersättningsmedel finns för närvarande ej tillgängligt i industriella kvantiteter. Utvecklingsarbetet och undersökning av hälso- och miljöeffekter beräknas kräva ytterligare 2-3 år. Först därefter kommer produktionskapacitet att byggas upp hos tillverkarna för att kunna möta det industriella behovet.

Efter att möjliga lösningar för tillverkning av XPS-isolering utan hårda CFC identifierats måste slutprodukten testas och utprovas med långtid-försök eftersom det är långtidseffekten för XPS-isolering som är speciellt viktig. Samtidigt förbereds den omställning av produktionen som också kommer att behövas. Detta beräknas komma att kräva ytterligare 2-3 år. Tester med olika metoder kommer att utföras redan 1988-89. Arbetet bedrivs i alla led med största skyndsamhet.

Mot denna bakgrund av det internationella kunskapsläget och det intensiva utvecklingsarbetet som pågår har Dow Chemical presenterat följande avvecklingsplan till miljö- och energidepartementet:

1. Chemical räknar på dagens utvecklingsstadium med stor säkerhet med att kunna uppnå ett fullständigt utbyte av nuvarande CFC under 1995.
2. föreslår en kontrollstation om två år, då vi har bättre kunskap om ny teknik och bättre möjligheter att överblicka förutsättningarna att förändra denna tidpunkt för komplett avveckling av hårda CFC.
3. föreslår ett nära samarbete med tillsynsmyndigheten under de närmaste åren.

4. Chemical har redan tagit initiativ för att inom vissa användningsområden reducera användningen av CFC 12 i produktionen. Vi beräknar att detta redan under 1990 aktivt kan bidra till målsättningen om reduktion av total CFC-användning i enlighet med beslut av Nordiska Miljöministrarna.

Denna avvecklingsplan möter internationellt sett mycket höga krav på snabbhet i CFC-avvecklingen.

Samhällsnyttan av isolering med XPS

Vi har fått uppfattningen att departementet accepterat grundprincipen att olika användningsområden har olika förutsättningar att ersätta CFC, att XPS tillhör de grupper som har behov av något förlängd avvecklingstid samt att reduktionsplanerna skall ta hänsyn till detta.

Med en avveckling före 1995 anser vi att i den gjorda avvägningen samhällsnyttan av XPS inte tillmäts tillräcklig vikt i jämförelse med andra användningsområden för CFC. Ersättning av XPS-isolering med andra metoder kan ej ske utan väsentliga merkostnader för samhället, vilket styrks av underhandsinformation från den pågående oberoende utredning som Nordiska Rådet låtit utföra.

Genom XPS-isoleringens unika egenskaper har kostnaderna för energiisolering sänkts. Dessutom har flera nya tekniska lösningar inom bygg- och anläggningsområdet kunnat införas. Detta gäller t. ex.:

- järnvägisolering, som möjliggör säkrare installationer och ger förbättrad säkerhet, ekonomi och komfort för tågtransporter,
- vägisolering, som möjliggör mer omfattande upprustning av befintligt vägnät med förhöjd trafiksäkerhet, minskat slitage av vagnparken och lägre bensinförbrukning som följd.
- isolering, som möjliggör grundförlagda ledningar utan frysrisk med minskade ingrepp i naturen och lägre kostnader,
- olering vid grundläggning, som möjliggör minskade risker för tjällyft och fuktskador och ger ökad energibesparing.

En avveckling före 1995 innebär att flera av dessa viktiga samhällsfunktioner inte kan komma att uppfyllas. Alternativen är att de uppfylls genom utnyttjande av andra material vilket ger sämre resultat till högre kostnad.

Internationella aspekter

Dow Chemical ansluter sig till Montreal-överenskommelsen och förordar internationella överenskommelser om det globala problem som ozonfrågan utgör. Vi har även förståelse för att nationella planer måste upprättas inom Montreal-överenskommelsens ram samt att frågan i olika länder fått varierande politisk betydelse. Emellertid har vi svårt att acceptera att en svensk avvecklingsplan väsentligt avviker från övriga länder, inkl. Nordiska Ministrarnas beslut, och som innebär risk för allvarliga konsekvenser för samhället och enskilda företag.

Det finns tyvärr inte skäl att tro att svenska åtgärder kommer att kunna påverka takten i utvecklingen att finna tekniska alternativ till CFC hos de

internationella tillverkarna beroende framför allt på att den svenska marknaden för CFC som används för XPS-produktion är mycket liten (ca 0,5 promille av världsförbrukningen).

Det är naturligt att svenska förslag till åtgärder tar stor hänsyn till internationella svenska företag som har svårigheter att på kort tid ersätta CFC i sin tillverkning i Sverige. På samma sätt bör motsvarande hänsyn tas till svårigheter hos svenska dotterföretag i stora internationella koncerner. En skillnad härvidlag vore svår att förstå och att förklara utomlands med hänsyn till Sveriges uttalade vilja att främja utländska industriinvesteringar i Sverige.

Dow Chemical har tillverkning av XPS i ca 20 fabriker över hela världen med användande av samma teknik. Användningen av CFC är dock totalt endast en liten del av världsförbrukningen varigenom möjligheter till påverkan av utveckling av tekniska alternativ är liten. En internationell samordning av övergång till användning av alternativ till CFC är nödvändig vilket ställer krav på både tid och tillgång till tillräckligt stora kvantiteter.

Slutsatser

Dow Chemical är således i likhet med departementet övertygade att CFC skall ersättas. Emellertid föreligger för närvarande bristfällig kunskap om teknisk möjlighet till och tillgång till alternativ för XPS-produktion. Ett beslut nu och en avveckling innan sådana alternativ föreligger skulle innebära att man i Sverige kommer att riskera samhällsekonomiska konsekvenser, kapitalförstöring samt sysselsättningseffekter.

Vi ifrågasätter om en tidsvinst på några få år vid avveckling av CFC-förbrukning vid XPS-tillverkning i Sverige som motsvarar 0,5 promille av världsförbrukningen är så väsentlig för lösningen av ett globalt problem att man skall ta dessa risker.

Vid den föreslagna kontrollstationen om 2 år kommer ny kunskap att föreligga om möjligheterna att snabbt ersätta CFC såväl vid XPS-tillverkning som på alla andra områden. Då kan en ytterligare precisering av tidsplaner för avveckling ske utan samma samhälls- och företagsekonomiska risker som vid ett beslut nu om en för tidig avveckling. Dow Chemical är övertygade om att det vid denna kontrollstation är möjligt att fastlägga en frivillig avvecklingsplan och sluttidpunkter för avvecklingen som tillmötesgår såväl XPS-industrins som andra sektors avvecklingsmöjligheter och nationella målsättningar om en så snabb avveckling som är tekniskt möjlig.

Med den föreslagna uppläggningsplanen av avvecklingen med en kontrollstation om 2 år och kontinuerlig kontakt med tillsynsmyndigheter, bedömer vi att inga ytterligare styrinstrument från myndigheternas sida är erforderliga, t. ex. i form av en avgift på användningen av CFC som föreslagits. En avgift på den nivå som diskuterats (50 kr./kg CFC) skulle, om den införs innan tekniska alternativ föreligger i industriella volymer, som sådan vara förödande för tillverkningen av XPS och allvarligt kunna försvåra utvecklingsarbetet för tillverkning med alternativ till CFC.

Med hänsyn till vad som ovan framförts vädjar vi till Miljö- och Energi-
departementet att avvecklingsplanen för CFC-användning redan nu anpas-
sas till de realistiska förutsättningarna och att vårt förslag till avvecklings-
plan för XPS-industrin accepteras samt i övrigt ovan framförda synpunkter
beaktas.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 6.5

Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer

The Parties to this Protocol,
Being Parties to the Vienna Convention for
the Protection of the Ozone Layer,

Mindful of their obligation under that
Convention to take appropriate measures to
protect human health and the environment
against adverse effects resulting or likely to
result from human activities which modify or
are likely to modify the ozone layer,

Recognizing that world-wide emissions of
certain substances can significantly deplete
and otherwise modify the ozone layer in a
manner that is likely to result in adverse ef-
fects on human health and the environment,

Conscious of the potential climatic effects
of emissions of these substances,

Aware that measures taken to protect the
ozone layer from depletion should be based
on relevant scientific knowledge, taking into
account technical and economic consider-
ations,

Determined to protect the ozone layer by
taking precautionary measures to control
equitably total global emissions of substances
that deplete it, with the ultimate objective of
their elimination on the basis of develop-
ments in scientific knowledge, taking into ac-
count technical and economic consider-
ations,

Acknowledging that special provision is re-
quired to meet the needs of developing coun-
tries for these substances,

Noting the precautionary measures for
controlling emissions of certain chlorofluor-
carbons that have already been taken at na-
tional and regional levels,

Considering the importance of promoting
international co-operation in the research and
development of science and technology relat-
ing to the control and reduction of emissions
of substances that deplete the ozone layer,
bearing in mind in particular the needs of
developing countries,

Have agreed as follows:

Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet

Parterna i detta protokoll,
som är parter i Wienkonventionen för
skydd av ozonskiktet,

som besinner sitt åtagande enligt sagda
konvention att vidta lämpliga åtgärder för att
skydda människors hälsa och miljön mot ska-
deeffekter som uppstår eller kan komma att
uppstå till följd av mänsklig verksamhet som
förändrar eller kan komma att förändra ozon-
skiktet,

som inser att globala utsläpp av vissa äm-
nen kan medföra en betydande nedbrytning
av ozonskiktet och i övrigt förändra det på ett
sätt som kan komma att förorsaka skadliga
effekter på människors hälsa och miljön,

som är medvetna om de effekter som ut-
släpp av dessa ämnen kan medföra för klima-
tet,

som är medvetna om att åtgärder som vid-
tas för att skydda ozonskiktet mot nedbryt-
ning bör grundas på relevanta vetenskapliga
kunskaper, varvid hänsyn skall tas till tek-
niska och ekonomiska synpunkter,

som är fast beslutna att skydda ozonskik-
tet genom att vidta förebyggande åtgärder
syftande till kontroll på ett rättvist sätt av de
globala utsläppen av ämnen som bryter ned
det, med det slutliga målet att eliminera dessa
utsläpp med stöd av den vetenskapliga ut-
vecklingen, varvid hänsyn skall tas till tek-
niska och ekonomiska synpunkter,

som erkänner att särskilda åtgärder erfor-
dras för att uppfylla utvecklingsländernas be-
hov av dessa ämnen,

som noterar de förebyggande åtgärder för
att kontrollera utsläpp av vissa klorfluor-
kaner som redan vidtagits på nationell och
regional nivå,

som beaktar vikten av att främja interna-
tionellt samarbete inom forskningen om och
utvecklingen av vetenskap och teknik för
kontroll och minskning av utsläppen av äm-
nen som bryter ned ozonskiktet, varvid sär-
skild hänsyn skall tas till utvecklingsländer-
nas behov,

har överenskommit om följande:

Article 1:

Definitions

For the purposes of this Protocol:

1. "Convention" means the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, adopted on 22 March 1985.

2. "Parties" means, unless the text otherwise indicates, Parties to this Protocol.

3. "Secretariat" means the secretariat of the Convention.

4. "Controlled substance" means a substance listed in Annex A to this Protocol, whether existing alone or in a mixture. It excludes, however, any such substance or mixture which is in a manufactured product other than a container used for the transportation or storage of the substance listed.

5. "Production" means the amount of controlled substances produced minus the amount destroyed by technologies to be approved by the Parties.

6. "Consumption" means production plus imports minus exports of controlled substances.

7. "Calculated levels" of production, imports, exports and consumption means levels determined in accordance with Article 3.

8. "Industrial rationalization" means the transfer of all or a portion of the calculated level of production of one Party to another, for the purpose of achieving economic efficiencies or responding to anticipated shortfalls in supply as a result of plant closures.

Article 2:

Control Measures

1. Each Party shall ensure that for the twelve-month period commencing on the first day of the seventh month following the date of the entry into force of this Protocol, and in each twelve-month period thereafter, its calculated level of consumption of the controlled substances in Group I of Annex A does not exceed its calculated level of consumption in 1986. By the end of the same period, each Party producing one or more of these substances shall ensure that its calculated level of production of the substances does not exceed its calculated level of pro-

Artikel 1:

Definitioner

I denna konvention avses med

1. "Konvention" Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet, som antogs den 22 mars 1985.

2. "Parterna", såvida inte annat anges i texten, parterna i detta protokoll.

3. "Sekretariat" konventionens sekretariat.

4. "Kontrollerat ämne" ett ämne som är upptaget på listan i bilaga A till detta protokoll, vare sig det förekommer isolerat eller blandat med andra ämnen. Däremot avses inte ett sådant ämne eller en blandning som förekommer i en tillverkad produkt, annat än i en behållare som används för transport eller förvaring av ett ämne på listan.

5. "Produktion" mängden av kontrollerade ämnen som produceras minus mängden som förstörs med hjälp av teknik som skall godkännas av parterna.

6. "Förbrukning" produktion plus import minus export av de kontrollerade ämnena.

7. "Beräknade nivåer" avseende produktion, import, export och förbrukning nivåer som fastställs enligt artikel 3.

8. "Industriell rationalisering" överföring av en parts beräknade produktionsnivå, helt eller delvis, till en annan part i syfte att uppnå större ekonomisk effektivitet eller för att möta förutsedda brister i tillgången på grund av fabriksnedläggningar.

Artikel 2:

Kontrollåtgärder

1. Varje part skall tillse att under tolv månadersperioden som börjar första dagen i sjunde månaden efter dagen då detta protokoll träder i kraft, och under varje tolv månadersperiod därefter, dess beräknade nivå avseende förbrukning av de kontrollerade ämnena under grupp I i bilaga A inte överstiger den beräknade förbrukningsnivån år 1986. Vid slutet av denna period skall varje part som producerar ett eller flera av dessa ämnen tillse att den beräknade produktionsnivån inte överstiger den beräknade nivån år 1986, dock att denna nivå får ha ökat med högst tio

duction in 1986, except that such level may have increased by no more than ten per cent based on the 1986 level. Such increase shall be permitted only so as to satisfy the basic domestic needs of the Parties operating under Article 5 and for the purposes of industrial rationalization between Parties.

2. Each Party shall ensure that for the twelve-month period commencing on the first day of the thirty-seventh month following the date of the entry into force of this Protocol, and in each twelve month period thereafter, its calculated level of consumption of the controlled substances listed in Group II of Annex A does not exceed its calculated level of consumption in 1986. Each Party producing one or more of these substances shall ensure that its calculated level of production of the substances does not exceed its calculated level of production in 1986, except that such level may have increased by no more than ten per cent based on the 1986 level. Such increase shall be permitted only so as to satisfy the basic domestic needs of the Parties operating under Article 5 and for the purposes of industrial rationalization between Parties. The mechanisms for implementing these measures shall be decided by the Parties at their first meeting following the first scientific review.

3. Each Party shall ensure that for the period 1 July 1993 to 30 June 1994 and in each twelve-month period thereafter, its calculated level of consumption of the controlled substances in Group I of Annex A does not exceed, annually, eighty per cent of its calculated level of consumption in 1986. Each Party producing one or more of these substances shall, for the same periods, ensure that its calculated level of production of the substances does not exceed, annually, eighty per cent of its calculated level of production in 1986. However, in order to satisfy the basic domestic needs of the Parties operating under Article 5 and for the purposes of industrial rationalization between Parties, its calculated level of production may exceed that limit by up to ten per cent of its calculated level of production in 1986.

4. Each Party shall ensure that for the period 1 July 1998 to 30 June 1999, and in each

procent jämfört med 1986 års nivå. En sådan ökning skall medges endast för att tillgodose de grundläggande inhemska behoven hos part som avses i artikel 5 och för industriell rationalisering mellan parter.

2. Varje part skall tillse att under tolv månadersperioden som börjar första dagen i trettiosjunde månaden efter dagen då detta protokoll träder i kraft och under varje tolv månadersperiod därefter, dess beräknade nivå avseende förbrukning av de kontrollerade ämnena under grupp II i bilaga A inte överstiger den beräknade förbrukningsnivån år 1986. Varje part som producerar ett eller flera av dessa ämnen skall tillse att den beräknade produktionsnivån inte överstiger den beräknade produktionsnivån år 1986, dock att denna nivå får ha ökat med högst tio procent jämfört med 1986 års nivå. En sådan ökning skall medges endast för att tillgodose de grundläggande inhemska behoven hos part som avses i artikel 5 och för industriell rationalisering mellan parter. Mekanismerna för att genomföra dessa åtgärder skall beslutas av parterna vid deras första möte efter den första vetenskapliga översynen.

3. Varje part skall tillse att under perioden från den 1 juli 1993 till den 30 juli 1994 och under varje tolv månadersperiod därefter, dess beräknade nivå avseende förbrukning av de kontrollerade ämnena under grupp I i bilaga A inte årligen överstiger åttio procent av den beräknade förbrukningsnivån år 1986. Varje part som producerar ett eller flera av dessa ämnen skall under samma period tillse att dess beräknade produktionsnivå inte årligen överstiger åttio procent av den beräknade produktionsnivån år 1986. För att tillgodose de grundläggande inhemska behoven hos part som avses i artikel 5 och för industriell rationalisering mellan parter får dock en parts beräknade produktionsnivå överstiga denna gräns med upp till tio procent av den beräknade produktionsnivån år 1986.

4. Varje part skall tillse att under perioden från den 1 juli 1998 till den 30 juni 1999 och

twelve-month period thereafter, its calculated level of consumption of the controlled substances in Group I of Annex A does not exceed, annually, fifty per cent of its calculated level of consumption in 1986. Each Party producing one or more of these substances shall, for the same periods, ensure that its calculated level of production of the substances does not exceed, annually, fifty per cent of its calculated level of production in 1986. However, in order to satisfy the basic domestic needs of the Parties operating under Article 5 and for the purposes of industrial rationalization between Parties, its calculated level of production may exceed that limit by up to fifteen per cent of its calculated level of production in 1986. This paragraph will apply unless the Parties decide otherwise at a meeting by a two-thirds majority of Parties present and voting, representing at least two-thirds of the total calculated level of consumption of these substances of the Parties. This decision shall be considered and made in the light of the assessments referred to in Article 6.

5. Any Party whose calculated level of production in 1986 of the controlled substances in Group I of Annex A was less than twenty-five kilotonnes may, for the purposes of industrial rationalization, transfer to or receive from any other Party, production in excess of the limits set out in paragraphs 1, 3 and 4 provided that the total combined calculated levels of production of the Parties concerned does not exceed the production limits set out in this Article. Any transfer of such production shall be notified to the secretariat, no later than the time of the transfer.

6. Any Party not operating under Article 5, that has facilities for the production of controlled substances under construction, or contracted for, prior to 16 september 1987, and provided for in national legislation prior to 1 January 1987, may add the production from such facilities to its 1986 production of such substances for the purposes of determining its calculated level of production for 1986, provided that such facilities are completed by 31 December 1990 and that such production does not raise that Party's annual calculated level of consumption of the con-

under varje tolv månadersperiod därefter, dess beräknade nivå avseende förbrukning av de kontrollerade ämnena under grupp I i bilaga A inte årligen överstiger femtio procent av den beräknade förbrukningsnivån år 1986. Varje part som producerar ett eller flera av dessa ämnen skall under samma period tillse att dess beräknade produktionsnivå inte årligen överstiger femtio procent av den beräknade produktionsnivån år 1986. För att tillgodose de grundläggande inhemska behoven hos part som avses i artikel 5 och för industriell rationalisering mellan parter får dock en parts beräknade produktionsnivå överstiga denna gräns med upp till femton procent av den beräknade produktionsnivån år 1986. Denna punkt skall gälla såvida inte parterna bestämmer annat vid ett möte med två tredjedels majoritet av vid mötet närvarande och röstande parter, som svarar för minst två tredjedelar av parternas totala beräknade nivå avseende förbrukning av dessa ämnen. Ett sådant beslut skall övervägas och träffas mot bakgrund av de utvärderingar som avses i artikel 6.

5. En part vars beräknade produktionsnivå i fråga om de kontrollerade ämnena under grupp I i bilaga A år 1986 understeg 25 kiloton får för industriella rationaliseringsändamål överföra till, eller mottaga från, annan part produktion som överstiger de gränser som anges i punkterna 1, 3 och 4, förutsatt att summan av de berörda parternas beräknade produktionsnivåer inte överstiger de produktionsgränser som anges i denna artikel. Varje överföring av sådan produktion skall meddelas till sekretariatet senast vid tidpunkten för överföringen.

6. En part som inte avses i artikel 5, som har anläggningar för produktion av kontrollerade ämnen som är under byggnad, eller varom avtal har träffats före den 16 september 1987, och som omfattas av respektive lands lagstiftning gällande före den 1 januari 1987, får lägga produktionen från dessa anläggningar till 1986 års produktion av nämnda ämnen när det gäller att fastställa dess beräknade produktionsnivå för 1986, förutsatt att anläggningarna är färdigställda före den 31 december 1990 och att sådan produktion inte ökar partens årliga beräknade förbruknings-

trolled substances above 0.5 kilograms per capita.

7. Any transfer of production pursuant to paragraph 5 or any addition of production pursuant to paragraph 6 shall be notified to the secretariat, no later than the time of the transfer or addition.

8. (a) Any Parties which are Members States of a regional economic integration organization as defined in Article 1 (6) of the Convention may agree that they shall jointly fulfil their obligations respecting consumption under this Article provided that their total combined calculated level of consumption does not exceed the levels required by this Article.

(b) The Parties to any such agreement shall inform the secretariat of the terms of the agreement before the date of the reduction in consumption with which the agreement is concerned.

(c) Such agreement will become operative only if all Member States of the regional economic integration organization and the organization concerned are Parties to the Protocol and have notified the secretariat of their manner of implementation.

9. (a) Based on the assessments made pursuant to Article 6, the Parties may decide whether:

(i) Adjustments to the ozone depleting potentials specified in Annex A should be made and, if so, what the adjustments should be; and

(ii) Further adjustments and reductions of production or consumption of the controlled substances from 1986 levels should be undertaken and, if so, what the scope, amount and timing of any such adjustments and reductions should be;

(b) Proposals for such adjustments shall be communicated to the Parties by the secretariat at least six months before the meeting of the Parties at which they are proposed for adoption;

(c) In taking such decisions, the Parties shall make every effort to reach agreement by consensus. If all efforts at consensus have been exhausted, and no agreement reached,

nivå avseende de kontrollerade ämnena till mer än 0.5 kg per capita.

7. Varje överföring av produktion enligt punkt 5 eller tillägg till produktionen enligt punkt 6 skall meddelas till sekretariatet senast vid tidpunkten för överföringen eller tillägget.

8. (a) Parter som är medlemsstater i en regional organisation för ekonomisk integration enligt definitionen i artikel 1 (6) av denna konvention kan avtala att de gemensamt skall uppfylla sina åtaganden beträffande förbrukning enligt denna artikel, förutsatt att summan av de berörda parternas beräknade förbrukningsnivåer inte överstiger de nivåer som här föreskrivs.

(b) Parter som så avtalar skall meddela avtalsvillkoren till sekretariatet före datum för minskningen i förbrukningen som avtalet avser.

(c) Ett sådant avtal kan börja gälla endast om alla medlemsstater i respektive regionala organisation för ekonomisk integration samt den berörda organisationen är parter i protokollet och har underrättat sekretariatet om det sätt på vilket de uppfyller bestämmelserna.

9. (a) Med utgångspunkt från de utvärderingar som utförs enligt artikel 6 kan parterna besluta huruvida

(i) justeringar bör göras beträffande de i bilaga A angivna ozonnedbrytande potentialerna och i så fall vilka justeringar; och

(ii) ytterligare justeringar och minskningar av produktionen eller förbrukningen av de kontrollerade ämnena bör företas utifrån 1986 års nivåer, och i så fall vad omfattningen, mängderna och tidsplanen i fråga om dessa justeringar och minskningar bör vara.

(b) Förslag till sådana justeringar skall tillställas parterna av sekretariatet minst sex månader före det möte med parterna vid vilket de läggs fram för antagande.

(c) Parterna skall göra allt för att enhälligt nå överenskommelse vid sådana beslut. Om alla ansträngningar att nå en enhällig överenskommelse har varit förgäves och ingen

such decisions shall, as a last resort, be adopted by a two-thirds majority vote of the Parties present and voting representing at least fifty per cent of the total consumption of the controlled substances of the Parties;

(d) The decisions, which shall be binding on all Parties, shall forthwith be communicated to the Parties by the Depositary. Unless otherwise provided in the decisions, they shall enter into force on the expiry of six months from the date of the circulation of the communication by the Depositary.

10. (a) Based on the assessments made pursuant to Article 6 of this Protocol and in accordance with the procedure set out in Article 9 of the Convention, the Parties may decide:

(i) Whether any substances, and if so which, should be added to or removed from any annex to this Protocol; and

(ii) The mechanism, scope and timing of the control measures that should apply to those substances;

(b) Any such decision shall become effective, provided that it has been accepted by a two-thirds majority vote of the Parties present and voting.

11. Notwithstanding the provisions contained in this Article, Parties may take more stringent measures than those required by this Article.

Article 3:

Calculation of control levels

For the purposes of Articles 2 and 5, each Party shall, for each Group of substances in Annex A, determine its calculated levels of:

(a) Production by:

(i) Multiplying its annual production of each controlled substance by the ozone depleting potential specified in respect of it in Annex A; and

(ii) Adding together, for each such Group, the resulting figures;

(b) Imports and exports, respectively, by following, *mutatis mutandis*, the procedure set out in subparagraph (a); and

(c) Consumption by adding together its calculated levels of production and imports

överenskommelse träffats, skall sådana beslut i sista hand antas med två tredjedels majoritet av vid mötet närvarande och röstande parter, som svarar för minst femtio procent av parternas totala beräknade nivå avseende förbrukning av dessa ämnen.

(d) Besluten, som skall vara bindande för alla parter, skall skyndsamt tillställas parterna av depositarien. Om inte annat föreskrivs i besluten, skall dessa träda i kraft sex månader efter det att de skickats ut av depositarien.

10. (a) Med utgångspunkt från utvärderingarna som äger rum enligt artikel 6 i detta protokoll och i enlighet med det förfarande som anges i artikel 9 i konventionen kan parterna besluta

(i) huruvida några ämnen, och i så fall vilka, bör läggas till eller uteslutas från bilaga till detta protokoll; samt

(ii) mekanismen, omfattningen och tidsplanen i fråga om de kontrollåtgärder som bör gälla för dessa ämnen;

(b) Ett sådant beslut skall träda i kraft om det har antagits med två tredjedels majoritet av vid mötet närvarande och röstande parter.

11. Utan hinder av bestämmelserna i denna artikel kan parter vidta strängare åtgärder än de som föreskrivs här.

Artikel 3:

Beräkning av kontrollnivåer

Vid tillämpning av artiklarna 2 och 5 skall part för varje grupp av ämnen i bilaga A fastställa sina beräknade nivåer i fråga om

(a) produktion genom att

(i) multiplicera sin årliga produktion av varje kontrollerat ämne med respektive ozonnedbrytande potential som anges i bilaga A; och

(ii) addera, för varje sådan grupp, de erhållna siffrorna;

(b) import respektive export genom att följa, efter vederbörliga justeringar, det förfarande som anges i (a) ovan; samt

(c) förbrukning genom att addera de beräknade nivåerna för produktion och import

and subtracting its calculated level of exports as determined in accordance with subparagraphs (a) and (b). However, beginning on 1 January 1993, any export of controlled substances to non-Parties shall not be subtracted in calculating the consumption level of the exporting Party.

Article 4:

Control of trade with non-parties

1. Within one year of the entry into force of this Protocol, each Party shall ban the import of controlled substances from any State not party to this Protocol.

2. Beginning on 1 January 1993, no Party operating under paragraph 1 of Article 5 may export any controlled substances to any State not party to this Protocol.

3. Within three years of the date of the entry into force of this Protocol, the Parties shall, following the procedures in Article 10 of the Convention, elaborate in an annex a list of products containing controlled substances. Parties that have not objected to the annex in accordance with those procedures shall ban, within one year of the annex having become effective, the import of those products from any State not party to this Protocol.

4. Within five years of the entry into force of this Protocol, the Parties shall determine the feasibility to banning or restricting, from States not party to this Protocol, the import of products produced with, but not containing, controlled substances. If determined feasible, the Parties shall, following the procedures in Article 10 of the Convention, elaborate in an annex a list of such products. Parties that have not objected to it in accordance with those procedures shall ban or restrict, within one year of the annex having become effective, the import of those products from any State not party to this Protocol.

5. Each Party shall discourage the export, to any State not party to this Protocol, of technology for producing and for utilizing controlled substances.

6. Each Party shall refrain from providing new subsidies, aid, credits, guarantees or in-

och subtrahera den beräknade nivån för export enligt (a) och (b) ovan. Export av kontrollerade ämnen till icke-parter skall dock från och med den 1 januari 1993 inte subtraheras vid beräkning av den exporterande partens förbrukningsnivå.

Artikel 4:

Kontroll över handel med icke-parter

1. Inom ett år efter det att detta protokoll trätt i kraft skall varje part förbjuda import av kontrollerade ämnen från stat som inte är part i detta protokoll.

2. Från och med den 1 januari 1993 får part som avses i artikel 5 punkt 1 inte exportera kontrollerat ämne till stat som inte är part i detta protokoll.

3. Inom tre år efter det att detta protokoll trätt i kraft skall parterna i enlighet med det förfarande som anges i artikel 10 i konventionen utarbeta en bilaga med en förteckning över produkter som innehåller kontrollerade ämnen. Parter som inte anmält invändningar mot bilagan i enlighet med nämnda förfarande skall, inom ett år efter det att bilagan trätt i kraft, förbjuda import av dessa produkter från stat som inte är part i detta protokoll.

4. Inom fem år efter det att detta protokoll trätt i kraft skall parterna avgöra huruvida det är möjligt att förbjuda eller begränsa import från stater som inte är parter i detta protokoll av produkter som tillverkas med, men inte innehåller, kontrollerade ämnen. Om detta bedöms som möjligt, skall parterna i enlighet med det förfarande som anges i artikel 10 i konventionen utarbeta en bilaga med en förteckning över sådana produkter. Parter som inte anmält invändningar mot bilagan i enlighet med nämnda förfarande skall, inom ett år efter det att bilagan trätt i kraft, förbjuda eller begränsa import av dessa produkter från stat som inte är part i detta protokoll.

5. Varje part skall motverka export till stat som inte är part i detta protokoll av teknik för produktion och användning av de kontrollerade ämnena.

6. Varje part skall avstå från att erbjuda nya subventioner, stöd, krediter, garantier

insurance programmes for the export to States not party to this Protocol of products, equipment, plants or technology that would facilitate the production of controlled substances.

7. Paragraphs 5 and 6 shall not apply to products, equipment, plants or technology that improve the containment, recovery, recycling or destruction of controlled substances, promote the development of alternative substances, or otherwise contribute to the reduction of emissions of controlled substances.

8. Notwithstanding the provisions of this Article, imports referred to in paragraphs 1, 3 and 4 may be permitted from any State not party to this Protocol if that State is determined, by a meeting of the Parties, to be in full compliance with Article 2 and this Article, and has submitted data to that effect as specified in Article 7.

Article 5:

Special situation of Developing Countries

1. Any Party that is a developing country and whose annual calculated level of consumption of the controlled substances is less than 0.3 kilograms per capita on the date of the entry into force of the Protocol for it, or any time thereafter within ten years of the date of entry into force of the Protocol shall, in order to meet its basic domestic needs, be entitled to delay its compliance with the control measures set out in paragraphs 1 to 4 of Article 2 by ten years after that specified in those paragraphs. However, such Party shall not exceed an annual calculated level of consumption of 0.3 kilograms per capita. Any such Party shall be entitled to use either the average of its annual calculated level of consumption for the period 1995 to 1997 inclusive or a calculated level of consumption of 0.3 kilograms per capita, whichever is the lower, as the basis for its compliance with the control measures.

2. The Parties undertake to facilitate access to environmentally safe alternative substances and technology for Parties that are

eller försäkringar för att främja export till stat som inte är part i detta protokoll av produkter, utrustning, anläggningar eller teknik som skulle underlätta produktion av de kontrollerade ämnena.

7. Punkterna 5 och 6 skall inte gälla produkter, utrustning, anläggningar eller teknik som förbättrar inneslutning, återvinning eller förstöring av de kontrollerade ämnena, främjar utveckling av alternativa ämnen eller i övrigt bidrar till en minskning av utsläppen av de kontrollerade ämnena.

8. Utan hinder av bestämmelserna i denna artikel kan import som avses i punkterna 1, 3 och 4 medges från stat som inte är part i detta protokoll om en sådan stat av ett möte med parterna anses tillfullo uppfylla bestämmelserna i artikel 2 och denna artikel och har insänt vederbörliga uppgifter enligt artikel 7.

Artikel 5:

Utvecklingsländernas särskilda situation

1. En part som är ett utvecklingsland och vars årliga beräknade förbrukning av de kontrollerade ämnena understiger 0,3 kg per capita dagen för ikraftträdandet av detta protokoll, eller vid en senare tidpunkt inom tio år efter det att protokollet trätt i kraft, skall för att tillgodose sina grundläggande inhemska behov ha rätt att uppskjuta fullgörandet av de kontrollåtgärder som anges i artikel 2 punkterna 1 till 4 till tio år efter de tidpunkter som där anges. En sådan parts årliga beräknade förbrukning skall dock inte överstiga 0,3 kg per capita. En sådan part skall ha rätt att som grund för fullgörandet av kontrollåtgärderna utgå ifrån den mängd som är lägst av antingen medeltalet för dess årliga beräknade förbrukning under perioden 1995 till och med 1997 eller en beräknad förbrukningsnivå på 0,3 kg per capita.

2. Parterna förbinder sig att underlätta för parter som är utvecklingsländer att få tillgång till alternativa ämnen som är ofarliga från

developing countries and assist them to make expeditious use of such alternatives.

3. The Parties undertake to facilitate bilaterally or multilaterally the provision of subsidies, aid, credits, guarantees or insurance programmes to Parties that are developing countries for the use of alternative technology and for substitute products.

Article 6:

Assessment and Review of Control Measures

Beginning in 1990, and at least every four years thereafter, the Parties shall assess the control measures provided for in Article 2 on the basis of available scientific, environmental, technical and economic information. At least one year before each assessment, the Parties shall convene appropriate panels of experts qualified in the fields mentioned and determine the composition and terms of reference of any such panels. Within one year of being convened, the panels will report their conclusions, through the secretariat, to the Parties.

Article 7:

Reporting of data

1. Each Party shall provide to the secretariat, within three months of becoming a Party, statistical data on its production, imports and exports of each of the controlled substances for the year 1986, or the best possible estimates of such data where actual data are not available.

2. Each Party shall provide statistical data to the secretariat on its annual production (with separate data on amounts destroyed by technologies to be approved by the Parties), imports, and exports to Parties and non-Parties, respectively, of such substances for the year during which it becomes a Party and for each year thereafter. It shall forward the data no later than nine months after the end of the year to which the data relate.

Article 8:

Non-compliance

The Parties, at their first meeting, shall

miljösynpunkt och alternativ teknik samt bistå dem med att snabbt utnyttja sådana alternativ.

3. Parterna förbinder sig att för parter som är utvecklingsländer underlätta anskaffning på bilateral eller multilateral basis av subventioner, stöd, krediter, garantier eller försäkringar för användning av alternativ teknik och för ersättningsprodukter.

Artikel 6:

Utvärdering och översyn av kontrollåtgärder

Med början år 1990, och minst vart fjärde år därefter, skall parterna utvärdera kontrollåtgärderna som anges i artikel 2 på grundval av tillgänglig information inom områdena vetenskap, miljö, teknik och ekonomi. Minst ett år före varje utvärdering skall parterna sammankalla lämpligt sammansatta expertgrupper med kompetens inom de nämnda områdena och skall bestämma sammansättningen och ramarna för dessa grupper. Inom ett år från det de sammankallats skall grupperna genom sekretariatet redovisa sina slutsatser för parterna.

Artikel 7:

Uppgiftsrapportering

1. Varje part skall inom tre månader efter det att den blir part till sekretariatet lämna statistiska uppgifter om sin produktion, import och export under 1986 av vart och ett av de kontrollerade ämnena eller, där faktiska uppgifter inte finns att tillgå, så korrekta uppskattningar som möjligt.

2. Varje part skall till sekretariatet lämna statistiska uppgifter om sin årliga produktion (med särskilda uppgifter om mängder som förstörts genom teknik som skall godkännas av parterna), import och export till parter respektive icke-parter av nämnda ämnen under det år som den blir part och för varje år därefter. Den skall vidarebefordra uppgifterna senast nio månader efter utgången av det år som uppgifterna avser.

Artikel 8:

Icke-uppfyllelse

Parterna skall vid sitt första möte överväga

consider and approve procedures and institutional mechanisms for determining non-compliance with the provisions of this Protocol and for treatment of Parties found to be in non-compliance.

Article 9:

Research, development, public awareness and exchange of information

The Parties shall co-operate, consistent with their national laws, regulations and practices and taking into account in particular the needs of developing countries, in promoting, directly or through competent international bodies, research, development and exchange of information on:

(a) Best technologies for improving the containment, recovery, recycling or destruction of controlled substances or otherwise reducing their emissions; and

(b) Possible alternatives to controlled substances, to products containing such substances, and to products manufactured with them;

(c) Costs and benefits of relevant control strategies.

2. The Parties, individually, jointly or through competent international bodies, shall co-operate in promoting public awareness of the environmental effects of the emissions of controlled substances and other substances that deplete the ozone layer.

3. Within two years of the entry into force of this Protocol and every two years thereafter, each Party shall submit to the secretariat a summary of the activities it has conducted pursuant to this Article.

Article 10:

Technical assistance

1. The Parties shall in the context of the provisions of Article 4 of the Convention, and taking into account in particular the needs of developing countries, co-operate in promoting technical assistance to facilitate participation in and implementation of this Protocol.

och godkänna rutiner och institutionella mekanismer för att fastställa om det förekommit försummelse att uppfylla bestämmelserna i detta protokoll samt för behandling av parter som befunnits inte uppfylla dessa bestämmelser.

Artikel 9:

Forskning, utveckling, allmänhetens uppmärksamhet och informationsutbyte

1. Parterna skall samarbeta, så långt det är förenligt med deras nationella lagar, föreskrifter och praxis, varvid särskild hänsyn skall tas till utvecklingsländernas behov, för att, direkt eller genom behöriga internationella organ, främja forskning, utveckling och utbyte av information om

(a) den bästa tekniken för att förbättra inneslutning, återvinning eller förstöring av de kontrollerade ämnena eller i övrigt minska utsläppen därav;

(b) möjliga alternativ till de kontrollerade ämnena, till produkter som innehåller sådana ämnen samt till produkter som tillverkas med dessa ämnen; och

(c) kostnaderna för och fördelarna med hithörande kontrollstrategier.

2. Parterna skall var för sig eller gemensamt eller genom behöriga internationella organ samverka för att rikta allmänhetens uppmärksamhet på följderna för miljön av utsläpp av de kontrollerade ämnena och andra ämnen som bryter ned ozonskiktet.

3. Inom två år efter det att detta protokoll trätt i kraft, och vartannat år därefter, skall varje part till sekretariatet insända en kortfattad redogörelse för den verksamhet som den genomfört i enlighet med denna artikel.

Artikel 10:

Tekniskt bistånd

1. Inom ramen för bestämmelserna i artikel 4 i konventionen, varvid särskild hänsyn skall tas till utvecklingsländernas behov, skall parterna samarbeta för att främja tekniskt bistånd som skall underlätta för parterna att delta i och förverkliga detta protokoll.

2. Any Party of Signatory to this Protocol may submit a request to the secretariat for technical assistance for the purposes of implementing or participating in the Protocol.

3. The Parties, at their first meeting, shall begin deliberations on the means of fulfilling the obligations set out in Article 9, and paragraphs 1 and 2 of this Article, including the preparation of workplans. Such workplans shall pay special attention to the needs and circumstances of the developing countries. States and regional economic integration organizations not party to the Protocol should be encouraged to participate in activities specified in such workplans.

2. Varje part i eller signatär av detta protokoll får till sekretariatet inlämna framställning om tekniskt bistånd för att kunna genomföra eller delta i detta protokoll.

3. Vid sitt första möte skall parterna påbörja överläggningar om åtgärder för att uppfylla de åtaganden som anges i artikel 9 samt punkterna 1 och 2 i denna artikel, inklusive utarbetandet av arbetsplaner. Dessa arbetsplaner skall ta särskild hänsyn till utvecklingsländernas behov och förhållanden. Stater och regionala organisationer för ekonomisk integration som inte är parter i protokollet bör uppmuntras att delta i de aktiviteter som anges i dessa arbetsplaner.

Article 11:

Meetings of the parties

1. The Parties shall hold meetings at regular intervals. The secretariat shall convene the first meeting of the Parties not later than one year after the date of the entry into force of this Protocol and in conjunction with a meeting of the Conference of the Parties to the Convention, if a meeting of the latter is scheduled within that period.

2. Subsequent ordinary meetings of the parties shall be held, unless the Parties otherwise decide, in conjunction with meetings of the Conference of the Parties to the Convention. Extraordinary meetings of the Parties shall be held at such other times as may be deemed necessary by a meeting of the Parties, or at the written request of any Party, provided that, within six months of such a request being communicated to them by the secretariat, it is supported by at least one third of the Parties.

3. The Parties, at their first meeting, shall
- (a) Adopt by consensus rules of procedure for their meetings;
 - (b) Adopt by consensus the financial rules referred to in paragraph 2 of Article 13;
 - (c) Establish the panels and determine the terms of reference referred to in Article 6;
 - (d) Consider and approve the procedures and institutional mechanisms specified in Article 8; and

Artikel 11:

Möten med parterna

1. Parterna skall hålla möten med jämna mellanrum. Sekretariatet skall sammankalla det första mötet med parterna senast ett år efter det att detta protokoll trätt i kraft och i samband med ett möte med konferensen av parterna i konventionen, om ett sådant möte är planerat under den aktuella perioden.

2. Därefter skall ordinarie möten med parterna hållas, såvida inte parterna beslutar annat, i samband med mötena med konferensen av parterna i konventionen. Extramöten med parterna skall hållas vid sådana andra tidpunkter som ett möte med parterna finner nödvändiga eller efter skriftlig begäran från en part, förutsatt att denna begäran stöds av minst en tredjedel av parterna inom sex månader efter det att sekretariatet underrättat dem om denna begäran.

3. Vid sitt första möte skall parterna
- (a) enhälligt anta procedurregler för sina möten;
 - (b) enhälligt anta finansreglementet enligt artikel 13 punkt 2;
 - (c) inrätta expertgrupper och bestämma ramarna för dessa enligt artikel 6;
 - (d) överväga och anta de i artikel 8 angivna rutinerna och institutionella mekanismerna;

(e) Begin preparation of workplans pursuant to paragraph 3 of Article 10.

4. The functions of the meetings of the Parties shall be to:

(a) Review the implementation of this Protocol;

(b) Decide on any adjustments or reductions referred to in paragraph 9 of Article 2;

(c) Decide on any addition to, insertion in or removal from any annex of substances and on related control measures in accordance with paragraph 10 of Article 2;

(d) Establish, where necessary, guidelines or procedures for reporting of information as provided for in Article 7 and paragraph 3 of Article 9;

(e) Review requests for technical assistance submitted pursuant to paragraph 2 of Article 10;

(f) Review reports prepared by the secretariat pursuant to subparagraph (c) of Article 12;

(g) Assess, in accordance with Article 6, the control measures provided for in Article 2;

(h) Consider and adopt, as required, proposals for amendment of this Protocol or any annex and for any new annex;

(i) Consider and adopt the budget for implementing this Protocol; and

(j) Consider and undertake any additional action that may be required for the achievement of the purposes of this Protocol.

5. The United Nations, its specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as well as any State not party to this Protocol, may be represented at meetings of the Parties as observers. Any body or agency, whether national or international, governmental or non-governmental, qualified in fields relating to the protection of the ozone layer which has informed the secretariat of its wish to be represented at a meeting of the Parties as an observer may be admitted unless at least one third of the Parties present object. The admission and participation of observers shall be subject to the rules of procedure adopted by the Parties.

(c) börja utarbeta arbetsplaner enligt artikel 10 punkt 3.

4. Mötena med parterna skall ha till uppgift att

(a) granska tillämpningen av detta protokoll;

(b) besluta om justeringar eller minskningar enligt artikel 2 punkt 9;

(c) besluta om tillägg till, införande i eller avlägsnande från någon bilaga av ämnen och, i enlighet med artikel 2 punkt 10 om kontrollåtgärder som har samband härmed;

(d) upprätta, där så är nödvändigt, riktlinjer eller rutiner för rapportering av sådana uppgifter som avses i artikel 7 och artikel 9 punkt 3;

(e) behandla framställningar om tekniskt bistånd inlämnade i enlighet med artikel 10 punkt 2;

(f) behandla rapporter sammanställda av sekretariatet i enlighet med artikel 12 (c);

(g) i enlighet med artikel 6 utvärdera kontrollåtgärderna som avses i artikel 2;

(h) vid behov pröva och anta förslag beträffande ändringar i detta protokoll eller bilaga därtill eller beträffande en ny bilaga;

(i) pröva och anta budget för genomförande av detta protokoll;

(j) överväga och vidta de ytterligare åtgärder som kan erfordras för att uppnå syftena med detta protokoll.

5. Förenta nationerna, dess fackorgan och internationella atomenergiorganet liksom varje stat som inte är part i detta protokoll kan låta sig företrädas av observatörer vid möten med parterna. Organ eller myndigheter, vare sig de är nationella eller internationella, statliga eller icke-statliga, som har kompetens inom områden som rör skyddet av ozonskiktet, vilka har underrättat sekretariatet om sin önskan att delta som observatör i ett möte med parterna, kan få tillträde därtill såvida minst en tredjedel av närvarande parter anmäler invändningar. Observatörers tillträde och deltagande skall vara underkastade de av parterna antagna procedurreglerna.

Article 12:

Secretariat

For the purposes of this Protocol, the secretariat shall:

(a) Arrange for and service meetings of the Parties as provided for in Article 11;

(b) Receive and make available, upon request by a Party, data provided pursuant to Article 7;

(c) Prepare and distribute regularly to the Parties reports based on information received pursuant to Articles 7 and 9;

(d) Notify the Parties of any request for technical assistance received pursuant to Article 10 so as to facilitate the provision of such assistance;

(e) Encourage non-Parties to attend the meetings of the Parties as observers and to act in accordance with the provisions of this Protocol;

(f) Provide, as appropriate, the information and requests referred to in subparagraphs (c) and (d) to such non-party observers; and

(g) Perform such other functions for the achievement of the purposes of this Protocol as may be assigned to it by the Parties.

Article 13:

Financial Provisions

1. The funds required for the operation of this Protocol, including those for the functioning of the secretariat related to this Protocol, shall be charged exclusively against contributions from the Parties.

2. The Parties, at their first meeting, shall adopt by consensus financial rules for the operation of this Protocol.

Article 14:

Relationship of this Protocol to the Convention

Except as otherwise provided in this Protocol, the provisions of the Convention relating to its protocols shall apply to this Protocol.

Artikel 12:

Sekretariatet

Vid tillämpningen av detta protokoll skall sekretariatet

(a) anordna och ge service vid de möten med parterna som avses i artikel 11;

(b) motta och, på begäran av någon part, göra tillgängliga uppgifter som lämnas i enlighet med artikel 7;

(c) med jämna mellanrum sammanställa och skicka ut rapporter baserade på information som inhämtas i enlighet med artiklarna 7 och 9;

(d) underrätta parterna om det mottar någon framställning om tekniskt bistånd enligt artikel 10 för att underlätta lämnande av sådant bistånd;

(e) uppmana icke-parter att bevista mötena med parterna som observatörer och handla i enlighet med bestämmelserna i detta protokoll;

(f) där så är lämpligt, ställa informationen och framställningarna som avses i (c) och (d) ovan till sådana observatörers förfogande;

(g) fullgöra sådana andra uppgifter för att uppnå syftena med detta protokoll som det kan få i uppdrag av parterna.

Artikel 13:

Bestämmelser om finansiering

1. För de medel som erfordras för genomförande av detta protokoll, inklusive för sekretariatets verksamhet i samband därmed, skall debitering ske uteslutande mot bidrag från parterna.

2. Vid sitt första möte skall parterna enhälligt anta ett finansreglemente för genomförande av detta protokoll.

Artikel 14:

Förhållandet mellan detta protokoll och konventionen

Förutom där annat anges i detta protokoll, skall konventionens bestämmelser rörande protokoll till konventionen vara tillämpliga på detta protokoll.

Article 15:

Signature

This Protocol shall be open for signature by States and by regional economic integration organizations in Montreal on 16 September 1987, in Ottawa from 17 September 1987 to 16 January 1988, and at United Nations Headquarters in New York from 17 January 1988 to 15 September 1988.

Article 16:

Entry into force

1. This Protocol shall enter into force on 1 January 1989, provided that at least eleven instruments of ratification, acceptance, approval of the Protocol or accession thereto have been deposited by States or regional economic integration organizations representing at least two-thirds of 1986 estimated global consumption of the controlled substances, and the provisions of paragraph 1 of Article 17 of the Convention have been fulfilled. In the event that these conditions have not been fulfilled by that date, the Protocol shall enter into force on the ninetieth day following the date on which the conditions have been fulfilled.

2. For the purposes of paragraph 1, any such instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of such organization.

3. After the entry into force of this Protocol, any State or regional economic integration organization shall become a Party to it on the ninetieth day following the date of deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 17:

Parties joining after entry into force

Subject to Article 5, any State or regional economic integration organization which becomes a Party to this Protocol after the date of its entry into force, shall fulfil forthwith the sum of the obligations under Article 2, as

Artikel 15:

Undertecknande

Detta protokoll skall stå öppet för undertecknande av stater och regionala organisationer för ekonomisk integration i Montreal den 16 september 1987, i Ottawa från den 17 september 1987 till den 16 januari 1988 samt vid Förenta nationernas högkvarter i New York från den 17 januari 1988 till den 15 september 1988.

Artikel 16:

Ikraftträdande

1. Detta protokoll träder i kraft den 1 januari 1989, förutsatt att minst elva instrument avseende ratifikation, godtagande eller godkännande av protokollet eller anslutning därtill har deponerats av stater och regionala organisationer för ekonomisk integration som svarar för minst två tredjedelar av den uppskattade globala förbrukningen av kontrollerade ämnen år 1986 och att bestämmelserna i artikel 17 punkt 1 i konventionen har uppfyllts. Om dessa villkor inte är uppfyllda ovannämnda datum, träder protokollet i kraft den nittionde dagen efter dagen då dessa villkor uppfyllts.

2. Vid tillämpningen av punkt 1 ovan skall ett instrument som deponeras av en regional organisation för ekonomisk integration inte räknas som ett tillägg till de instrument som deponeras av en sådan organisations medlemsstater.

3. Efter det att detta protokoll trätt i kraft skall en stat eller regional organisation för ekonomisk integration bli part den nittionde dagen efter dagen för denna parts deponering av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument.

Artikel 17:

Parter som ansluter sig efter ikraftträdandet

Med förbehåll för artikel 5, skall en stat eller regional organisation för ekonomisk integration som blir part i detta protokoll efter ikraftträdandet ofördröjligen uppfylla samtliga de i artiklarna 2 och 4 angivna åtaganden

well as under Article 4, that apply at that date to the States and regional economic integration organizations that became Parties on the date the Protocol entered into force.

Article 18:

Reservations

No reservations may be made to this Protocol.

Article 19:

Withdrawal

For the purpose of this Protocol, the provisions of Article 19 of the Convention relating to withdrawal shall apply, except with respect to Parties referred to in paragraph 1 of Article 5. Any such Party may withdraw from this Protocol by giving written notification to the Depositary at any time after four years of assuming the obligations specified in paragraphs 1 to 4 of Article 2. Any such withdrawal shall take effect upon expiry of one year after the date of its receipt by the Depositary, or on such later date as may be specified in the notification of the withdrawal.

Article 20:

Authentic texts

The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

In witness whereof the undersigned, being duly authorized to that effect, have signed this protocol.

Done at Montreal this sixteenth day of september, one thousand nine hundred and eighty seven.

som gäller stater och regionala organisationer för ekonomisk integration som blev parter dagen då protokollet trädde i kraft.

Artikel 18:

Reservationer

Inga reservationer får göras med avseende på detta protokoll.

Artikel 19:

Uppsägning

Vid tillämpningen av detta protokoll skall, med undantag för de parter som avses i artikel 5 punkt 1. bestämmelserna avseende uppsägning i artikel 19 i konventionen vara tillämpliga. En part kan säga upp detta protokoll genom skriftlig underrättelse till depositarien när som helst efter fyra år från den dag då den iklätt sig de förpliktelser som anges i artikel 2 punkterna 1 till 4. En sådan uppsägning skall träda i kraft ett år efter den dag då den mottas av depositarien eller vid den senare tidpunkt som anges i underrättelsen om uppsägning.

Artikel 20:

Autentiska texter

Originalet till detta protokoll, vars arabiska kinesiska, engelska, franska, ryska och spanska texter äger lika giltighet, skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekretärare.

Till bekräftelse härpå har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat detta protokoll.

Upprättat i Montreal den sextonde september nittonhundraåttisju.

Annex A

Controlled Substances

Group	Substance	Ozone Depleting Potential*
<i>Group I</i>		
	CFC1 ₃ (CFC-11)	1.0
	CF ₂ Cl ₂ (CFC-12)	1.0
	C ₂ F ₃ Cl ₃ (CFC-113)	0.8
	C ₂ F ₄ Cl ₂ (CFC-114)	1.0
	C ₂ F ₅ Cl (CFC-115)	0.6
<i>Group II</i>		
	CF ₂ BrCl (halon-1211)	3.0
	CF ₃ Br (halon-1301)	10.0
	CF ₂ F ₄ Br ₂ (halon-2402)	(to be determined)

* These ozone depleting potentials are estimates based on existing knowledge and will be reviewed and revised periodically.

Bilaga A

Kontrollerade ämnen

Grupp	Ämne	Ozonnedbrytande potential*
<i>Grupp I</i>		
	CFC1 ₃ (CFC-11)	1.0
	CF ₂ Cl ₂ (CFC-12)	1.0
	C ₂ F ₃ Cl ₃ (CFC-113)	0.8
	C ₂ F ₄ Cl ₂ (CFC-114)	1.0
	C ₂ F ₅ Cl (CFC-115)	0.6
<i>Grupp II</i>		
	CF ₂ BrCl (halon-1211)	3.0
	CF ₃ Br (halon-1301)	10.0
	CF ₂ F ₄ Br ₂ (halon-2402)	(fastställs vid senare tidpunkt)

* Dessa ozonnedbrytande potentialer är uppskattningar baserade på det aktuella kunskapsläget och kommer att granskas och revideras kontinuerligt.

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1987:15) Miljöskadefond

Miljöskadefondutredningen lägger i detta betänkande fram förslag till lag om en *miljöskadefond*. Från fonden skall ersättning kunna lämnas för person- eller saksador som orsakats av miljöstörningar i de fall när skadestånd enligt miljöskadelagen (1985:225) inte betalas eller kan utgå till den skadelidande. Fondens medel skall också kunna bekosta sådana återställnings- eller saneringsåtgärder som är angelägna från miljöskyddssynpunkt. Fonden föreslås bli finansierad av avgifter som läggs på större utsläpp av vissa miljöfarliga ämnen såsom svavel, fosfor, kadmium, kvicksilver och koppar.

Från miljöskadefonden skall ersättning kunna lämnas för person- eller saksador som orsakats av sådana utsläpp av föroreningar eller andra störningar som avses i den nya miljöskadelagen.

Miljöskadefondens ansvar är subsidiärt; dvs. ersättning betalas ut bara om ersättning inte kan erhållas i annan ordning. En skadelidande får således ersättning av fonden, om han har rätt till *skadestånd enligt miljöskadelagen* men inte kan få skadeståndet betalt därför att den ansvarige är *insolvent*. Av den skadelidande krävs i detta fall att han uttömt möjligheterna att få ersättning enligt vanliga regler. I allmänhet får förutsättas att en rättegång har genomförts mot den som har vållat skadan.

Ett annat fall när en skadelidande kan få ersättning från miljöskadefonden är när rätten till skadestånd är *preskriberad*. Detta öppnar möjlighet att få ersättning för s. k. *sena skador*, dvs. skador som uppträder mer än tio år efter den skadegörande miljöstörningen och som enligt de regler som gäller idag inte är ersättningsgilla. Alla redan preskriberade skadefall kan av praktiska och ekonomiska skäl inte tas om hand av den nya fonden. Därför föreslår utredningen att ersättning bör utgå bara för skador som visar sig efter den 30 juni 1986.

Från miljöskadefonden skall ersättning kunna lämnas också i de fall när *skadevållaren är okänd*. Detta är sannolikt den vanligaste situationen när det gäller miljöskador. Den allmänna försurningen av vår miljö leder till mycket stora skador som det i de flesta fall inte torde vara möjligt att utreda vem som orsakat. En stor del av dessa skador orsakas dessutom av verksamheter utanför landets gränser. Enligt utredningen är det mot denna bakgrund inte rimligt att införa en obegränsad rätt till ersättning från miljöskadefonden för dylika skador. Utredningen föreslår därför att skador som uppkommit till följd av miljöstörningar som är allmänt förekommande över stora delar av landet inte skall ersättas av fonden.

I princip är det *enskilda personers* behov av ersättning för miljöskador som skall tillgodoses med den nya fonden. Skador som drabbar en näringsidkare i hans *näringsverksamhet* ersätts bara om det föreligger särskilt uttalade sociala skäl. Som exempel framhåller utredningen lantbrukare

eller andra småföretagare, vars försörjning på avgörande sätt skulle äventyras om de gick miste om ersättning för en miljöskada.

För *prövningen av ersättningsanspråk* föreslås att det skall inrättas en särskild nämnd med sju ledamöter, *miljöskadenämnden*. Två ledamöter skall vara lagfarna och två skall representera allmänintresset. Av övriga ledamöter skall en ha särskild kunskap och kompetens på miljöområdet, en skall ha erfarenhet av industriell verksamhet och en skall vara förtrogen med försäkrings- och skaderegleringsverksamhet.

Utredningen anser att de årliga kostnaderna för ersättning till skadelidande är svåra att uppskatta. Inledningsvis beräknas kostnaderna kunna ligga i storleksordningen runt *10 miljoner kronor om året*.

Miljöskadefondens andra huvuduppgift blir enligt utredningen att bekosta sådana åtgärder som från miljösynpunkt är särskilt angelägna för att *återställa förstörd miljö*. På utredningens uppdrag har statens naturvårdsverk utrett vilka återställningsåtgärder som bör prioriteras. Enligt naturvårdsverket är det åtgärder för att motverka läckage av kvicksilver och PCB från fiberbankar som härrör från skogsindustrin. Vidare gäller det läckage av tungmetaller från gruvavfall och åtgärder mot utsläpp av förorenade ämnen från äldre avfallsupplag. Naturvårdsverket har bedömt att återställningsbehovet under en 15-års period uppgår till 140–150 miljoner kronor per år. Naturvårdsverkets rapport redovisas i *bilaga* till betänkandet.

Utredningen framhåller att den instämmer i naturvårdsverkets bedömning av återställningsbehoven. Utredningen anser dock att ambitionerna när det gäller återställning under de första åren bör sättas lägre än vad naturvårdsverket angett. Innan tillräckliga erfarenheter av återställningsverksamheten vunnits, bör ambitionsnivån enligt utredningen lämpligen sättas till *30–40 miljoner kronor om året*.

Beslut om att använda medel från miljöskadefonden till återställningsåtgärder bör enligt utredningen meddelas av *regeringen* efter framställning från naturvårdsverket. Framställningen skall baseras på en plan för återställningsverksamheten, vilken lämpligen bör omfatta 3 år. Innan framställning görs, skall naturvårdsverket inhämta synpunkter från statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha intressen i saken. Utredningen förutsätter att det faktiska genomförandet av återställningsåtgärder i många fall kommer att handhas av berörda kommuner.

Naturvårdsverket får besluta om att med medel från miljöskadefonden bekosta åtgärder av brådskande art, *saneringsåtgärder*, som kan behöva vidtas för att undanröja skador eller risk för skador på människor, egendom eller miljön.

Utredningen föreslår att det införs en rätt för den som skall genomföra återställnings- eller saneringsåtgärder att få tillträde till den fastighet som berörs och att där genomföra åtgärderna. Den fastighetsägare som i sådant sammanhang drabbas av skada eller intrång föreslås få ersättning för detta från fonden.

Också när det gäller återställning och sanering är miljöskadefondens *ansvar subsidiärt*. Fonden skall sålunda stå för kostnaderna för vidtagna

åtgärder bara om det inte finns någon annan som är ansvarig för att åtgärderna genomförs eller, om någon sådan ansvarig finns, denne av ekonomiska orsaker är ur stånd att fullgöra sin skyldighet. Utredningen föreslår regler om skyldighet att i vissa fall *återbetala* vad som utgivits från fonden.

När det gäller *miljöskadefondens uppbyggnad* har utredningen beräknat att fonden i ett inledande skede behöver tillföras runt 50 miljoner kronor per år. Utvecklingen av ersättningarna till skadelidande och miljöambitioner beträffande återställningsverksamheten får därefter avgöra storleken på fondens medel.

När det gäller *miljöskadefondens finansiering* har utredningens uppdrag enligt direktiven varit att lägga fram förslag om en avgiftsfinansiering. Utredningen har därvid övervägt möjligheterna att knyta an till något befintligt avgifts- eller skattesystem som berör miljöområdet men funnit att detta inte lämpligen låter sig göras.

Utredningen har utarbetat två alternativ till avgiftssystem som prövats mot varandra. Det ena systemet innebär att en *fast årlig avgift*, som differentieras med hänsyn till miljöpåverkan och verksamhetens omfattning, läggs på flertalet av de anläggningar eller verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöskyddslagen. I det andra alternativet läggs avgifter på särskilt miljöfarliga utsläpp och avgifternas storlek sätt i relation till utsläppens omfattning (*utsläppsrelaterade avgifter*).

Båda avgiftssystemen har för- och nackdelar. Ett fast avgiftssystem skulle drabba åtskilliga verksamheter som inte i någon större utsträckning orsakar miljöproblem av det slag som fonden skall bidra till att lösa. Det krävs också ett register med alla för en avgiftsbeläggning nödvändiga uppgifter. Något sådant register finns f. n. inte. En utsläppsrelaterad avgift kan å andra sidan omfatta endast utsläpp av vissa föroreningar, eftersom det är svårt att mäta alla typer av miljöfarliga utsläpp på ett godtagbart sätt. Administrationen av en utsläppsrelaterad avgift kan i stor utsträckning byggas upp kring den ordning för tillsyn av miljöfarlig verksamhet som redan finns.

Utredningen har stannat för att *förorda* ett system med *utsläppsrelaterade avgifter* som läggs på större utsläpp av syreförbrukande organiskt material (COD), fosfor, svavel, kadmium, krom, koppar, nickel, bly och zink. Avgörande för detta ställningstagande har varit att ett sådant avgiftssystem bedömts ha försteg från miljösynpunkt genom att det skapar ett incitament för dem som utövar miljöfarlig verksamhet att minska sina utsläpp av föroreningar.

Avgifterna skall enligt utredningen tas ut på grundval av de årliga uppgifter som företagen själva lämnar om sina utsläpp enligt de kontrollprogram som fastställts för berörda anläggningar som ett led i tillsynen enligt miljöskyddslagen.

Naturvårdsverket föreslås bli avgiftsmyndighet.

Utredningen förordar vidare att de medel som tillfaller staten i *miljöskyddsavgift*, vilken avgift enligt miljöskyddslagen kan utgå som sanktion för otillåtna föroreningsutsläpp, skall tillföras miljöskadefonden och användas för återställning.

Förvaltningen av miljöskadefonden bör enligt utredningen anförtros åt kammarkollegiet. Kollegiet bör också handlägga ärenden om återbetalning till fonden.

Inom ramen för utredningens arbete har genom Sveriges Industriförbunds försorg utarbetats ett *förslag till kollektivt försäkringsssystem* som ett alternativ till den fondlösning som utredningen förordar när det gäller ersättning till skadelidande. Utredningen, som redovisar vissa värderande synpunkter på försäkringsalternativet, har inte ansett det möjligt att ta slutlig ställning till detta alternativ så länge något bindande åtagande från försäkringsgivarnas sida inte föreligger. Industriförbundets försäkringsalternativ finns redovisat i en *bilaga* till detta betänkande.

Lagförslag i betänkandet (SOU 1987:15) Miljöskadefond

Lag (1987:000) om statens miljöskadefond

utfärdad den

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Statens miljöskadefond bildas av de avgifter som skall erläggas enligt 24 § och av miljöskyddsavgifter som utgår enligt 52 § miljöskyddslagen (1969:387). Fonden förvaltas av kammarkollegiet.

2 § Miljöskadefondens medel får användas till

1. ersättning till skadelidande.
2. kostnader för återställnings- och saneringsåtgärder samt
3. kostnader för prövning och administration av ärenden enligt 1 och 2, kostnader som enligt 20 § skall betalas av fonden samt kostnader för uppbörd och redovisning av de avgifter som skall erläggas enligt 24 §.

Ersättning till skadelidande

3 § För sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225) lämnas, under de förutsättningar som anges i 4–14 §§, ersättning från miljöskadefonden om

1. den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är preskriberad, eller
2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Ersättning enligt första stycket 2 utgår endast om det föreligger en sådan störning som avses i miljöskadelagen och övervägande skäl inte talar emot att störningen härrör från verksamhet på en fastighet samt om förutsättningar i övrigt föreligger för rätt till ersättning enligt miljöskadelagen.

Ersättning enligt första stycket 2 lämnas inte för skada som har sin grund i sådan förorening av vattenområden, grundvatten, mark eller luft som är allmänt förekommande över stora delar av landet.

4 § Ersättning utgår inte till den som bedriver offentlig verksamhet. Ersättning utgår inte heller till näringsidkare för skada som har drabbat hans näringsverksamhet, såvida ej särskilda skäl föreligger med hänsyn till verksamhetens och skadans omfattning och omständigheterna i övrigt.

5 § Ersättning utgår inte, om det med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter framstår som övervägande sannolikt att störningen härrör från verksamhet utanför Sverige.

Har skadan uppstått utanför Sverige utgår inte heller ersättning från miljöskadefonden. Under förutsättning av ömsesidighet får regeringen förordna att skador som uppstått i viss främmande stat vid tillämpningen av denna lag får likställas med skador som har uppstått i Sverige.

6 § Vid bestämmande av ersättning från fonden avräknas skadestånd som har betalats eller bör kunna bli betalt till den skadelidande på grund av skadan. Vidare avräknas annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan.

7 § Vid bestämmande av ersättning för skada på egendom, som enligt vedertaget bruk borde ha hållits försäkrad mot skaderisken men som den skadelidande har underlåtit att försäkra, avräknas i skälighets omfattning försäkringsersättning som skulle ha utgått, om försäkring hade funnits.

8 § Vid bestämmande av ersättning avräknas ett självriskbelopp. Föreskrifter om självrisk meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Prövningen av ärenden om ersättning till skadelidande

9 § Ärenden om ersättning till skadelidande prövas av miljöskadenämnden.

Mot miljöskadenämndens beslut i ärende angående bestämmande av ersättning till skadelidande får talan inte föras.

10 § Miljöskadenämnden består av en ordförande, en vice ordförande och fem andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagfarna och erfarna i domarvärv. Av övriga ledamöter skall en ha särskild kunskap och kompetens på miljövårdens område, en skall ha erfarenhet av industriell verksamhet och en skall ha erfarenhet av försäkrings- och skaderegleringsverksamhet.

Miljöskadenämnden är beslutsför med fyra ledamöter. En av dessa skall vara lagfaren.

I den utsträckning som regeringen föreskriver får ordföranden, vice ordföranden eller tjänsteman hos miljöskadenämnden på nämndens vägnar avgöra ärende om ersättning till skadelidande som ej är av principiell betydelse eller annars av större vikt.

11 § Anspråk på ersättning till skadelidande skall framställas inom fyra år från det att den skadelidande erhållit kännedom om skadan. Har ansökan inte inkommit i rätt tid, förfaller den skadelidandes rätt till ersättning. Föreligger särskilda skäl, får ansökan prövas även om den kommit in för sent.

12 § I den mån rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429) ej utgår i ärende om ersättning till skadelidande, får miljöskadenämnden tillerkänna sökanden ersättning från miljöskadefonden för kostnad för biträde eller utredning. Ersättning får lämnas endast om synnerliga skäl föreligger med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

13 § Anspråk på ersättning till skadelidande får inte överlåtas innan ersättningen är tillgänglig för lyftning.

Anspråk på ersättning till skadelidande med anledning av personskada får inte tas i mät för den skadelidandes skuld. Utmätning av livräntebelopp kan dock ske enligt vad som föreskrives i 7 kap. utskökningsbalken. I fråga om förbud mot utmätning sedan ersättning betalats ut tillämpas 5 kap. 7 § andra stycket utskökningsbalken.

14 § Utgår ersättning till skadelidande, inträder staten intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till skadestånd till den del detta ej har avräknats vid bestämmande av ersättningen. Detsamma gäller beträffande annan förmån som hade bort avräknas vid ersättningens bestämmande men som inte då var känd.

Återställnings- och saneringsåtgärder

15 § Med återställningsåtgärder avses i denna lag åtgärder som syftar till att förbättra miljö som påverkats av miljöfarlig verksamhet, såsom åtgärder för att avlägsna eller minska olägenheter från upplag av avfall eller andra miljöfarliga kvarlämningar eller från förorenande eller skadliga substanser i mark- eller vattenområden.

16 § Från miljöskadefonden får utbetalas medel till återställningsåtgärder som är särskilt angelägna från miljösynpunkt under förutsättning att det inte finns någon som är ansvarig för att åtgärderna vidtas eller bekostas eller, om sådan ansvarig finns, denne av ekonomiska orsaker är ur stånd att uppfylla sina skyldigheter.

17 § Beslut om att disponera medel från miljöskadefonden för återställningsåtgärder meddelas av regeringen efter framställning från statens naturvårdsverk. Till framställningen skall fogas en plan för åtgärdernas genomförande.

Innan naturvårdsverket inger framställning som avses i första stycket skall verket i skälig omfattning och på lämpligt sätt samråda med de statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

Regeringen får uppdra åt naturvårdsverket att besluta om disposition av medel för återställningsåtgärder av mindre omfattning.

18 § Med saneringsåtgärder avses återställningsåtgärder av brådskande art som erfordras för att skador eller risk för skador på människor, egendom eller miljö skall undanröjas. Till saneringsåtgärder räknas inte åtgärder som vidtas på grund av bestämmelser i räddningstjänstlagen (1986:1102).

19 § Medel från miljöskadefonden får disponeras för saneringsåtgärder när det bedöms erforderligt. Finns någon som enligt lag eller myndighets beslut är skyldig att vidta eller bekosta saneringsåtgärderna, får fondens medel tas i anspråk endast om den ansvarige inte utan dröjsmål kan förmås att uppfylla sina skyldigheter.

Beslut om medel till saneringsåtgärder meddelas av statens naturvårdsverk.

20 § Kostnad för handräckning enligt 47 § miljöskyddslagen (1969:387) som på begäran av kronofogdemyndighet skall förskjutas av allmänna medel betalas av miljöskadefonden.

21 § Statens naturvårdsverk svarar för genomförandet av de återställnings- och saneringsåtgärder som bekostas av miljöskadefonden.

22 § Den som skall genomföra återställnings- eller saneringsåtgärder som avses i denna lag har rätt att få tillträde till den fastighet som berörs och att där utföra åtgärderna.

Åtgärder som avses i första stycket skall genomföras på sådant sätt, att minsta möjliga skada och intrång vållas.

För skada och intrång som tillfogas ägare av fastighet eller innehavare av särskild rätt till fastighet genom åtgärder som avses i första stycket utgår ersättning från miljöskadefonden. Anspråk på ersättning framställs hos kammarkollegiet, som i saken förhandlar för statens räkning och för statens talan vid domstol. I förekommande fall väcks talan om ersättning vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten eller större delen därav ligger.

23 § Den som genom myndighets beslut ålagts att vidta eller bekosta återställnings- eller saneringsåtgärder skall till miljöskadefonden återbetala belopp som från fonden utgivits för att åtgärderna skulle genomföras.

Beträffande utgivna medel för saneringsåtgärder gäller återbetalnings-skyldighet även för den som enligt lag varit skyldig att vidta eller bekosta åtgärderna i fråga.

Det ankommer på kammarkollegiet att vidta de åtgärder som behövs för att återbetalning skall ske.

Utsläppsavgift

24 § Den som bedriver miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen (1969:387) skall årligen erlagga avgift till staten för utsläpp av sådana miljöfarliga ämnen som anges i bilaga¹ till denna lag.

25 § Utsläppsavgift erläggs med de i bilagan angivna beloppen per ton förekommande utsläpp. Avgift erläggs endast för utsläpp över de utsläppsgränser som anges i bilagan.

26 § Betalning av utsläppsavgift skall ske efter debitering från statens naturvårdsverk. Avgiften uppbärs och redovisas av naturvårdsverket.

27 § Om det finns synnerliga skäl, får statens naturvårdsverk besluta att utsläppsavgift skall nedsättas eller efterges.

28 § Beslut om betalning av utsläppsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken.

29 § Statens naturvårdsverks beslut om utsläppsavgift får överklagas hos kammarrätten.

Uppgiftsskyldighet och ansvar

30 § Statens naturvårdsverk får förelägga den som utövar miljöfarlig verksamhet att utföra de mätningar och undersökningar i övrigt samt att lämna de uppgifter om verksamheten som är nödvändiga för att utsläppsavgift skall kunna fastställas.

I beslut om föreläggande enligt första stycket får naturvårdsverket utsätta vite.

¹ Bilagan här utesluten

31 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet i handling som avges enligt föreskrift som meddelats med stöd av 30 § denna lag lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för fastställande av utsläppsavgift.

Ansvar enligt första stycket inträder inte om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken.

-
1. Denna lag träder i kraft den
 2. Ersättning till skadelidande utgår för skada som visar sig efter den 30 juni 1986.
 3. Avgift enligt denna lag skall erläggas första gången för år

Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet (SOU) 1987:15) Miljöskadefond

1. Förteckning av remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksgäldskontoret, justitiekanslern, domstolverket, försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, statens räddningsverk, försäkringsinspektionen, riksskatteverket, fiskeristyrelsen, statens industriverk, styrelsen för teknisk utveckling, kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, kemikalieinspektionen, statens strålskyddsinstitut, statens vattenfallsverk, Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, länsstyrelserna i Malmöhus, Värmlands och Gävleborgs län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Grossistförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges Kemiska Industrikontor, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Värmeverksföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam, Tjänstemännens centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Försäkringsjuridiska föreningen, Miljöcentrum, Svenska Renhållningsverksföreningen och Svenska vatten- och avloppsverksföreningen.

Förutom rena tillstyrkanden finns följande förslag i remissyttrandena: Reservationer till de avgivna yttrandena redovisas inte.

2. Allmänt

2.1 Justitiekanslern: Från de synpunkter som justitiekanslern främst har att beakta finns det inte något att erinra mot utredningens förslag.

2.2 Domstolverket: DV instämmer i utredningens uppfattning att anspråk på ersättning bör prövas av ett organ som förfogar över betryggande skadeståndsrättslig kompetens. Utredningen stöder sitt förslag om inrättandet av en särskild miljöskadenämnd på de skäl som anfördes vid inrättandet av brottsskadenämnden. Det finns emellertid anledning att erinra om rättegångsutredningens delbetänkande (SOU 1987:13) Expertmedverkan och specialisering där frågor som kan vara av betydelse för att bestämma vilket organ som är lämpligt att pröva anspråk på ersättning tas upp. I det betänkandet pekar rättegångsutredningen på de olägenheter som kan följa med ett alltför specialiserat provningssystem. Rättegångsutredningen menar att det är viktigt att nu välja väg – skall vi ha en fortsatt specialisering och därmed risk för utarmning av de allmänna domstolarna eller skall vi försöka bryta utvecklingen och i stället stöda de allmänna domstolarna och återföra flera frågor om tvistolösning till dem. Vid det vägvalet bör man enligt rättegångsutredningens mening välja att satsa på de allmänna domstolarna. DV stöder den uppfattningen.

2.3. Försvarets civilförvaltning: Utredningen har inte kunnat konstatera något generellt behov av ersättning. När det gäller det förväntade antalet ärenden nöjer sig utredningen med att gissa. Enligt civilförvaltningens uppfattning bör lagstiftning om inrättandet av nya statliga organ och tillhörande administration inte ske på så lösa boliner. Inget hindrar emellertid att ersättningsreglerna införs och att utredning och prövning av ersättningsärenden sker inom statens nuvarande resurser. Civilförvaltningen förordar att så sker och att det samtidigt bestäms att en utvärdering skall ske efter förslagsvis fem år. Vid denna tidpunkt bör bl. a. ett tillräckligt underlag från den nu berörda verksamheten föreligga för att hithörande frågor (finansiering genom en miljöskadefond och inrättandet av ett särskilt statligt utrednings- och prövningsorgan eller tillskapandet av någon form av försäkring) skall kunna avgöras på sakliga grunder.

— — —

Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag utfört en utredning i anslutning till departementspromemorian (DsJU 1983:5) Myndigheternas bevakning av statens rätt. Med hänvisning till vad som där anförs och med beaktande av de av utredningen uppställda kraven på skadeståndsrättslig kompetens hos det prövande organet, anser civilförvaltningen att det kan ankomma på Försvarets skaderegleringsnämnd att under ifrågavarande tid handha prövningen. Skaderegleringsnämnden bör, då den fungerar som miljöskadenämnd, kompletteras med två ledamöter; en med särskild kunskap och kompetens på miljövårdens område och en med erfarenhet av industriell verksamhet. Eftersom Försvarets skaderegleringsnämnd har sitt kansli hos Försvarets civilförvaltning får Miljöskadenämnden med den föreslagna lösningen tillgång till civilförvaltningens utredningsresurser. Som framgår av riksrevisionsverkets utredning består dessa bl. a. av jurister och handläggare med erfarenhet av person och sakskadereglering. Civilförvaltningen fungerar nämligen bl. a. som ansvars- och trafikförsäkringsbolag för försvarsmaktens myndigheter respektive fordon.

2.4 Fortifikationsförvaltningen: Fortifikationsförvaltningen (FortF) delar uppfattningen om behovet av en reform och har ingen erinran mot utredningens förslag. Det förordade systemet för avgiftsdebitering är väl avvägt. För försvarsmaktens del torde inga avgifter komma att uttas beroende på begränsade utsläppsmängder från berörda typer av anläggningar.

2.5. Statens räddningsverk: Räddningsverket ser positivt på utredningens förslag. Räddningsverket tar däremot inte ställning till om den tekniska lösning med ett fondsystem som utredningsmajoriteten föreslår är att föredra framför ett försäkringssystem. Som en allmän synpunkt med anledning av förslaget vill räddningsverket endast framhålla vikten av att man söker åstadkomma regelsystem som i möjligaste mån är lättbegripliga och lätthanterliga. Enkelheten har ett så stort egenvärde att man för att uppnå den ofta bör vara beredd att uppge andra mål, såsom t. ex. vissa styreffekter.

2.6. Statens industriverk: Statens industriverk delar uppfattningen att det finns *behov* av ett miljöskadeskydd och återställning av vissa miljöfarliga kvarlämningar.

2.7. Statskontoret: Om en miljöskadenämnd inrättas bör den vara en självständig myndighet. Till skillnad från utredningen anser vi att en sådan nämnd inte skall ha egna kansliresurser utan repliera på resurser som finns eller bildas inom en värdmyndighet. Mycket talar för att naturvårdsverket bör vara värdmyndighet för en miljöskadenämnd.

Det bör som utredningen förordar vara möjligt för nämnden att anlita försäkringsbolag för skaderegleringen. Ett sådant förfarande torde bättre trygga kontinuiteten i skaderegleringen än om uppgiften utförs av en liten och därmed sårbar grupp inom den egna organisationen.

Det angivna beloppet för förvaltnings- och administrationskostnaderna – två miljoner kronor – är enligt vår bedömning i lägsta laget om alla förvaltningskostnader som är förbundna med förslaget räknas in.

2.8. Koncessionsnämnden för miljöskydd: Enligt koncessionsnämndens mening talar starka skäl för att skadelidande erhåller ersättning i de fall som utredningen haft att behandla samt att återställningsåtgärder vidtas i vissa fall för att "förbättra" miljö som påverkas av miljöfarlig verksamhet.

2.9. Kemikalieinspektionen: Utgående från de frågeställningar kemikalieinspektionen har att bevaka har kemikalieinspektionen inga erinringar mot de förslag som förs fram i rubricerade betänkande.

2.10. Svea hovrätt: Hovrätten avstyrker att den föreslagna miljöskadefonden inrättas. Förslaget uppfyller enligt hovrättens mening inte rimliga krav på rättvisa och de ändamål fonden skulle tillgodose kan uppnås på annat sätt.

Förslaget inger betänkligheter även när det gäller kostnaderna för förfarandet. Utredningen uppskattar att ersättningen till skadelidande inte kommer att överstiga tio miljoner kr per år. Enbart kostnaderna för den myndighet som skall pröva ersättningsanspråken, miljöskadenämnden, anges till två miljoner kr per år. Det förefaller troligt att det alternativ som står tillbuds ifråga om ersättning till skadelidande, ett system med kollektiv försäkring, skulle innebära lägre administrationskostnader i förhållande till storleken av de prövade anspråken.

2.11. Statens vattenfallsverk: Vattenfall delar utredningens uppfattning, att det finns ett påtagligt behov av ett system för ersättning till skadelidande för framtida miljöskador. Med nuvarande ordning är det mycket svårt och ibland omöjligt att få rimlig ersättning från den som har vållat skadan. Utökad ersättningsbehov föreligger även i anslutning till vissa återställnings- och saneringsarbeten.

2.12. Kammarrätten i Jönköping: Det kan inte uteslutas att skadevällaren, om det föreslagna fondsystemet tillämpas, är benägen att i större utsträckning än annars söka undgå att själv betala ersättning för att i stället övervälta betalningsansvaret på det kollektiv som finansierar fonden. För övrigt strider förslaget med en fond även mot vad den statliga fondförvalt-

ningen (SOU 1982:62) föreslagit dvs att ett flertal statliga fonder bör avvecklas och att den med fonderna åsyftade verksamheten i stället skall finansieras över statsbudgeten. Utredningen synes inte ha övervägt möjligheterna att i miljöskadelagen införa fondbestämmelserna. Med hänsyn till sambandet mellan den lagen och förslaget hade detta varit värdefullt.

2.13. Svenska kommunförbundet: Skulle det dock mot styrelsens vilja anses påkallat med en fond inom kommunsektorn föreslår styrelsen att denna hålls skild från en "industrifond" och ges egna regler. Kommunerna förutsätts här få ansvaret för en sådan fond.

— — —

I den *miljöskadenämnd* som utredningen föreslår skall inrättas för prövning av ärenden angående ersättning skall enligt utredningsförslaget ingå bl. a. två företrädare för allmänintresset. Styrelsen förutsätter härvid att kommunerna blir representerade.

— — —

Styrelsen tillstyrker att Kommerskollegiet får förvalta miljöskadefonden.

2.14. Landstingsförbundet: Det förslag till miljöskadefond som utredningen lägger fram innebär att en hittills saknad ersättningsmöjlighet skapas för den som drabbats av miljöstörande verksamhet och inte kan få skadestånd enligt miljöskadelagen. Styrelsen anser det viktigt att denna brist undanröjs. Detsamma gäller i fråga om syftet att finansiera sådana återställnings- och saneringsåtgärder där vållaren av olika skäl inte kan avkrävas kostnadsansvar.

2.15. Sveriges industriförbund: De ändamål som fonden skall tillgodose är i princip artsbildade. Fondmodellen är ju tänkt att användas både för ersättning till skadelidande och vid bekostandet av återställningsåtgärder. När det gäller ersättning till skadelidande erfordras, som kommittén också insett, förhållandevis omfattande regler om förutsättningarna för att sådan ersättning skall utgå. Frågan om hur och när återställningsåtgärder bör genomföras är i stället i hög grad en lämplighetsfråga. Två olika beslutsordningar föreslås för utbetalande av medel ur samma förmögenhetsmassa. Härigenom bygger man in administrativa problem vid hanteringen av fondmedlen. Den enda riktlinjen för fördelningen av medlen på de båda ändamålen är utredningens uppskattning att fonden inledningsvis behöver tillföras omkring 50 miljoner kronor per år (s 100), varav anspråken på skadeersättning antas i vart fall inledningsvis böra bli måttliga och inte överstiga 10 miljoner kronor per år (s 78). En lämplig ram för återställningsåtgärder under de första åren uppskattas till 30–40 miljoner kronor. Utredningen ger vidare den rekommendationen att regeringen och naturvårdsverket skall se till att inte använda mera pengar för återställnings- och saneringsändamål än att en betryggande reserv finns kvar för ersättning åt skadelidande. En rimlig utgångspunkt synes enligt utredningen vara att i inledningsskedet av fondens verksamhet vara tämligen återhållsam med anslag av pengar åt framför allt återställningsåtgärder. Det är oklart vad detta

skall innebära i praktiken. Utredningen anser dock att det inte ens är önskvärt med några särskilda bestämmelser i detta avseende utan att "det mest praktiska synes vara att laga efter lägligheten när situationen och de olika ekonomiska behoven kan överblickas". Frågan inställer sig: när kan de olika ekonomiska behoven egentligen överblickas? I Industriförbundets försäkringsförslag är försäkringsbeloppet 150 miljoner kronor per år. Hur stor reserv i fondlösningen skall regeringen lämna för ersättning till skadelidande under de första åren? De här antydda problemen kan man undvika genom att – som förbundet föreslår – särskilja finansieringen av ett utökat miljöskydd från bekostandet av återställningsåtgärder. Ett utökat miljöskadeskydd bör tillgodoses genom den av förbundet föreslagna miljöskadeförsäkringen, finansierad genom premier av dem som bedriver miljöfarlig verksamhet. Återställning av miljöfarliga kvarlämningar är däremot en angelägenhet för hela samhället och som därför bör bekostas av stat och kommun.

2.16. Lantbrukarnas riksförbund (LRF): LRF är överens med utredarna om att det behövs ett system för ersättning till skadelidanden och i den ungefärliga omfattning som utredningen föreslagit. LRF ställer sig positivt till att utredningen sökt finna former för återställande av vissa miljöfarliga kvarlämningar.

— — —

LRF konstaterar att utredningen föreslår att prövningen av ärenden angående ersättning skall prövas av en nämnd med eget kansli och därvid bilda en självständig myndighet. LRF anser att nämnden skall ges stor frihet att exempelvis utnyttja försäkringsbolag för skadereglering och på så sätt bringa ned administrationskostnader m.m. Nämnden föreslås få sju ledamöter. Förutom lagfarna ledamöter och kompetenser från miljövårds- och försäkringsområdet föreslås en representant från industrin. LRF anser att det är befogat att även företrädare för andra näringar skall kunna ingå i nämnden om de kan komma att beröras av miljöskador.

2.17. Svenska värmeverksföreningen: Föreningen konstaterar att de person- eller saksador som ska ersättas enligt utredningsförslaget inte har förorsakats av värmeverken. En fond skulle därför inte behövas om de aktuella miljöskadorna kunde hänföras till den verksamhet som landets värmeverk bedriver. För annan industriell verksamhet kan dock en sådan fond vara motiverad till följd av att den kan förorsaka person- eller sakskada där miljöskadelagen inte räcker till på grund av okänd eller insolvent skadevällare eller preskriberad rätt till skadestånd. Föreningen tillstyrker därför förslaget att en miljöskadefond inrättas, men avstyrker det föreslagna sättet att finansiera fonden.

2.18. Landsorganisationen i Sverige (LO): LO anser det vara angeläget att dessa frågor regleras. Att en fond inrättas för ändamålet säkerställer berättigade ersättningar. Miljöskadelagens bestämmelser bör utgöra en rimlig grund för bedömning av anspråk på fondmedel.

2.19. Miljöcentrum: Med hänvisning till BT Kemimålet och andra mål som vi varit involverade i under åren tillstyrker vi varmt upprättandet av en miljöskadefond.

— — —

Med den konstruktion vi föreslagit för miljöskadefondens arbetsrutiner behövs endast en styrelse och några administrativa personer knutna till fonden för förvaltning av dess medel och utbetalning av medel i händelse av fällande domar. Anser fondens ledning att domstolarnas beslut är felaktiga och begär prövning i högre instans, bör fonden i likhet med sökanden vara hänvisad till att låta allmänpraktiserande advokater föra fondens talan. Sak samma bör gälla vid direkt tvist mellan sökanden och fonden. Först då kan man tala om rättssäkerhet ur den skadelidandes synpunkt samtidigt som uppbyggandet av en ny och uppenbarligen onödig byråkrati undviks.

2.20. Svenska renhållningsverksföreningen: Företrädare för svensk avfallshandling söker genom långt gående åtgärder minimera påverkan på miljön och *inte* ge upphov till ytterligare sådan. En avgift på detta ambitiösa miljövårdsarbete motiverar *inte* till ytterligare miljövårdsinsatser. Orsakerna till störningar i miljön skall sökas i led innan avfallshandlingen kopplas in – främst i produktionen, men också i konsumtionen.

— — —

Föreningen kan inte tillstyrka det framlagda förslaget till miljöskadefond. Organisatoriskt och ekonomiskt måste, mot bakgrund av ovan avgivna skäl, åtskillnad göras mellan kommunernas och industrins åtaganden i frågan. Betänkandet bör därtill kompletteras med en noggrannare studie och analys av försäkringsalternativet innan beslut tas i finansieringsfrågan.

2.21. Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV): VAV anser att den föreslagna miljöskadefonden kommer att medföra en utökad byråkratisering, och detta i ett läge när en allmän avbyråkratisering och decentralisering av myndigheternas verksamhet eftersträvas. Administrationen av fonden kan förutsägas bli mer omfattande än som redovisats i betänkandet. Risk föreligger att en oproportionerligt stor andel av fondmedlen åtgår till administration. I syfte att hålla administrationskostnaderna nere föreslår visserligen utredningen att endast större utsläpp skall avgiftsbeläggas. Härigenom skapas emellertid stora orättvisor. Stora, välskötta företag kan exempelvis få täcka kostnader förorsakade av små, kanske mindre miljömedvetna företag. Avgörande för att utredningen förordar utsläppsrelaterade avgifter för större utsläpp har varit att ett sådant avgiftssystem skulle skapa ett incitament för dem som utövar miljöfarlig verksamhet att minska sina utsläpp av föroreningar. All större, miljöfarlig verksamhet i landet är prövad enligt miljöskyddslagstiftningen, varvid de villkor för verksamheten som bedömts tekniskt – ekonomiskt rimliga har föreskrivits. För texten de kommunala avloppsreningsverken är villkoren oftast så hårda att de endast kan uppfyllas med stora ansträngningar. De föreslagna avgifterna kan därför inte utgöra någon sporre att ytterligare minska utsläppen.

— — —

Inrättas en fond måste administrativt enklare och rättvisare regler för finansiering och förvaltning tillskapas än enligt utredningens förslag. Byggs en fond upp med avgifter från kommunal miljöfarlig verksamhet bör dessa medel reserveras för ersättning för skador vållade av denna verksamhet.

3. Ersättning till skadelidande

3.1. Domstolsverket: De frågor som enligt miljöskadefondsutredningens förslag skall prövas av en miljöskadenämnd är i betydande utsträckning sådana som typiskt sett är domstolsfrågor. Särskilt gäller det frågorna att bestämma om rätt till skadestånd föreligger och ersättningens storlek. Mot bakgrund av de överväganden som rättegångsutredningen har redovisat är det enligt DVs mening mycket tveksamt om en ny myndighet – en miljöskadenämnd – skall inrättas för denna handläggning. DV anser därför att det bör övervägas ytterligare om inte prövningen med fördel kan anförtros domstol, t ex fastighetsdomstolarna.

3.2. Försvarets civilförvaltning: Civilförvaltningen har inskränkt sig till att granska de centrala reglerna för rätten till ersättning i 3 §.

3 § första stycket: Det bör i propositionen klart uttalas vad som avses gälla för ett skadefall där rätten att kräva ut skadestånd är preskriberad och där det inte har kunnat utredas vem som var ansvarig för skadan. Ett alternativ till ett klarläggande i propositionen är självfallet en omformulering av författningen.

3 § andra stycket: I specialmotiveringen på sidan 164, första stycket, konstateras att miljöskadelagens förutsättningar för rätt till skadestånd skall vara uppfyllda i tillämpliga delar samt påstås det att detta innebär att "skadan skall kunna antas vara orsakad av en skadevållare". Civilförvaltningen utgår från att författarens avsikt inte är att frångå det strikta ansvaret enligt miljöskadelagen till förmån för ett vållandeansvar, utan att det här rör sig om ett rent olycksfall. Dock påkallas ett klarläggande i propositionen.

Svårare att komma tillrätta med är kanske påståendet i specialmotiveringen i andra stycket på sidan 164 att "bestämmelsen innebär att ersättning i vissa fall kommer att utbetalas trots att störningen rent faktiskt inte härrör från verksamhet på en fastighet. Sätillvida är den generös mot en skadelidande." Avsikten med uttalandet är förhoppningsvis att påpeka att man är medveten om att bestämmelsen innebär en ökad risk för felaktiga beslut och inte att utvidga miljöskadelagens skadebegrepp. Om det låter sig göra vore ett tillrättaläggande önskvärt.

3.3. Fiskeristyrelsen: Att någon form av lättillgänglig ersättning skapas för täckning av person- och sakskador enligt miljöskadelagens regler är ett starkt önskemål från fiskets sida. Från fiskeristyrelsens verksamhetsområde finns flera exempel på föroreningssskador som drabbar enskilda fiskare, fiskerättsägare och fiskodlare. Det exempel som anföres av utredningen om oljeskador vid nätfiske i havet är inte ovanligt och kan innebära

betydande förluster och olägenheter för enskilda fiskare. Det är mycket positivt att sådana skadefall kan ersättas med fondens medel. Hur illa fisket drabbats av miljöfarliga utsläpp har rätt tolkats i betänkandet på sid 71 där det sägs om skadevållaren att "Han gör t ex gällande att han inte är skyldig att ersätta förstört fiske på grund av utsläpp från hans fabrik, eftersom fisket ändå förstörts av utsläpp från annan fabrik". Som exempel kan nämnas aluminiumproblematiken i Hjälmaren samt industri- och kvicksilverutsläpp i Vänern. Här visar sig dock en svaghet i utredningens förslag att fonden bara ska vara subsidiärt ansvarig. Fiskeristyrelsen ställer sig starkt tveksam till om det exempelvis i fallen Hjälmaren och Mälaren är rimligt att kräva att den skadalidande måste fortsätta att driva sina krav även om han möts av invändningar av det slag som citerats.

— — —

I lagförslagets 3 § sista stycke finns också en begränsning i fondens ersättningsmöjligheter vid skador på grund av förorening av vattenområden "som är allmänt förekommande över stora delar av landet". Att helt utesluta all ersättningsrätt för verksamheter som är beroende av nöjaktigt vattenkvalité — och då alldeles speciellt fisket — finner fiskeristyrelsen inte acceptabelt. Att vissa begränsningar är nödvändiga säger sig självt, men enligt styrelsens mening leder det angivna undantaget till att lagen riskerar att bli uddlös.

Lagförslagets 4 § om att ersättning inte ska utgå till näringsidkare för skada som har drabbat hans näringsverksamhet, såvida ej särskilda skäl föreligger med hänsyn till verksamhetens och skadans omfattning och omständigheterna i övrigt måste enligt fiskeristyrelsens bestämda uppfattning förse med klara motivuttalanden i lagens förarbeten så att ingen tveksamhet skall råda om att fiskodlare och yrkesfiskare har rätt till ersättning vid skada på vattenområde där de bedriver sin yrkesverksamhet. Liknande situationer kan också tänkas förekomma vid fiskekortsförsäljning i sådan omfattning att verksamheten kan liknas vid näringsverksamhet.

Det är bra att utredningen inte vill sätta upp någon tidsgräns för hur gamla skadorna får vara eftersom de ofta kan ha mycket långsiktiga verkningar.

3.4. Kammarkollegiet: I betänkandet uttalar kommittén att beslut om återkrav bör fattas av miljöskadenämnden. Det är här fråga om renodlad fordringsbevakning och det förefaller därför rationellt att denna uppgift överläts på kollegiet. Kammarkollegiet har förutsatt att kollegiet även i dessa fall får processuell behörighet. En likformig författningstext är att föredra. Även denna återkravssituation bör därför regleras i författningen. Det må i sammanhanget erinras om att kollegiet är bevakningsmyndighet för den civila statsförvaltningen.

3.5 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Beträffande avsnittet "Ersättning till skadalidande" ifrågasätter koncessionsnämnden om en särskild miljöskadenämnd behöver inrättas för prövningen av hithörande ärenden och om inte ärendena i stället bör handläggas av allmän domstol. Av

utredningen anförda skäl för en sådan särskild nämnd förefaller inte övertygande. För den händelse en dylik nämnd likväl skulle inrättas bör i nämnden även ingå en ledamot med erfarenhet av kommunal verksamhet. Enligt koncessionsnämndens mening talar vidare rättsäkerhetsskäl för att talan skall få föras mot miljöskadenämndens beslut avseende ersättning till skadelidande.

3.6. Statens strålskyddsinstitut: Skador som orsakats av joniserande strålning är undantagna från miljöskadelagen (§ 2) och därmed från den föreslagna fondens verksamhet. Atomansvarighetslagen täcker olyckor i samband med kärnkraft. Kärnteknik- och strålskyddslagarna ger möjlighet för myndigheterna att reglera och begränsa miljöskador vid normaldrift både i kärnkraftssammanhang och i övrig verksamhet med strålning. Den nya strålskyddslag som väntas bli proposition snart kommer att stärka dessa möjligheter. Dessa lagar ger dock ej möjlighet till ersättning vid reell eller ideell skada. Det står inte klart för oss hur ersättning för miljöskador skulle regleras om en tillståndshavare enligt strålskyddslagen, som ej avser kärnenergi, råkar ut för en olycka och det därefter inte går att kräva denne själv (dvs i sådana situationer där, för annat än strålning, miljöskadefonden skulle träda in). Miljöskador av strålning kan också uppträda utan att någon tillståndshavare är inblandad, t ex vid utsläpp till luft av radioaktiva ämnen vid torvförbränning, vid deponering av torvaska eller alunskiffer e d. Inte heller i sådana fall tycks någon motsvarighet till miljöskadefonden finnas. Om vi uppfattat saken rätt finns således en brist här.

3.7. Statens vattenfallsverk: Enligt lagförslaget (§ 11) har den skadelidande 4 år på sig för att göra framställande om ersättning. Enligt Vattenfalls mening skulle 3 år vara lämpligare eftersom detta skulle ge överensstämmelse med motsvarande tid enligt Trafikskadelagen, Konsumentförsäkringslagen och Försäkringsavtalslagen.

Den som är presumtivt skadelidande föreslås få ekonomiskt stöd från fonden för ersättning till biträde och utredning, om han inte har allmän rättshjälp. Vägen fram till fondprövning kan dock bli mycket lång eftersom den skadelidande måste visa att han t ex försökt få ut pengar av en känd skadevållare, som dock visade sig vara insolvent.

Utredningen har inte föreslagit några minimigränser bortsett från en självrisk enligt lagförslagets § 8. Rena bagatellärenden kan således bli aktuella för prövning.

3.8. Kammarrätten i Jönköping: I lagförslaget § 6 stadgas att skadestånd som bör kunna bli betalt skall avräknas från ersättningen. Detta måste emellertid ifrågasättas eftersom bedömningen är mycket svår att göra. Problemet borde kunna lösas så att avräkning endast sker för betalt skadestånd och att i övrigt staten enligt § 14 inträder i den skadelidandes rätt till skadestånd.

— — —

Det måste ifrågasättas om det verkligen finns behov av att inrätta en särskild miljöskadenämnd. Rättssäkerhetsskäl talar snarare för att dessa

ärenden skall prövas av allmän domstol. Dessutom bör antalet specialdomstolar inte utökas. Att miljöskadenämndens beslut inte kan överprövas strider mot grundläggande rättssäkerhetskrav. Det är inte tillfyllest att hänvisa till att praktiska skäl och nämndens allsidiga sammansättning talar för att ersättningsfrågorna inte skall kunna komma under prövning i flera instanser.

3.9. Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen förordar dock fondalternativet framom försäkringsalternativet eftersom fondalternativet ger större möjligheter till ersättning vid miljöskada. Text kan enligt detta även näringsidkare i vissa fall erhålla ersättning, vilket länsstyrelsen anser vara väl motiverat. I det redovisade försäkringsalternativet utgår ingen ersättning vid miljöskada "som beror på sådana utsläpp som pågått både före och efter försäkringens ikraftträdande". Detta vore en betydande inskränkning i ersättningsmöjligheterna. Det måste ändå anses vara högst troligt att även nu pågående utsläpp kan komma att förorsaka sådana miljöskador i framtiden att ersättning är motiverad.

3.10. Svenska kommunförbundet: Styrelsen tillstyrker att rätten till ersättning för skadelidande skall vara kopplad till de skador för vilka skadestånd utges enligt miljöskadelagen.

3.11. Sveriges advokatsamfund: Advokatsamfundet instämmer i uppfattningen att en miljöskadefonds ansvar för ersättning till skadelidande endast bör vara subsidiärt, dvs att ersättning från fonden förutsätter att rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen föreligger för aktuell skada samt att den skadelidande kan visa att han inte kan få ersättning på annat sätt än genom fonden. I likhet med utredningen finner Advokatsamfundet att anledning saknas att för ersättning från fonden frångå de krav på bevisning som i allmänhet ställs inom skadeståndsrätten och som gäller för skadestånd enligt miljöskadelagen. I det fall skadevållaren är okänd behövs en kompletterande bevisregel av den innebörd utredningen föreslår. Advokatsamfundet har intet att erinra mot vad utredningen anfört i fråga om de åtgärder som kan krävas av den skadelidande och de bedömningar som miljöskadenämnden bör göra för att klarlägga att förutsättningarna för fondens subsidiära ansvar föreligger. Advokatsamfundet finner rimligt att prövning av frågan om de krav som bör kunna ställas på en skadelidande att ha tecknat försäkring för aktuell skaderisk sker med utgångspunkt i de av utredningen angivna synpunkterna. På de skäl som redovisas i betänkandet anser Advokatsamfundet att den av utredningen föreslagna övergångsbestämmelsen innebärande att ersättning till skadelidande utgår för skada som visar sig efter den 30 juni 1986 utgör en rimlig avvägning med hänsyn till såväl skadelidandes som skadevållares intressen. Även den föreslagna preklusionsregeln om fyra år är lämplig. Advokatsamfundet har intet att erinra mot vad utredningen anfört och föreslagit i fråga om skadelidandes rätt att i vissa fall få ersättning från fonden för anlåtande av biträde och för utredning. Förslaget överensstämmer med vad som nu gäller enligt brottsskadlagen.

Enligt förslaget skall nämndens beslut i en ersättningsfråga inte kunna överklagas. Med hänsyn till den föreslagna nämndsammansättningen och till det förhållandet att ett beslut om ersättning från fonden inte innebär att ersättningsskyldighet ålägges någon enskild skadevållare kan utredningens förslag i denna del godtas.

3.12. Lantbrukarnas riksförbund (LRF): Utredningen har funnit att en begränsning måste göras av rätten till ersättning för skador till följd av allmänt förekommande föroreningar. Det är alltså fråga om storskaliga störningar som kontinuerligt drabbar alla i de omgivningar där de uppträder, exempelvis försurningsskador. LRF har vid årets riksförbundsstämma uppmanats att verka för att skogsägare som drabbas av försurningsskador på skog skall kunna få någon form av ersättning utöver de ersättningsmöjligheter som ges om viss bestämd skadevållare är känd. Utredningen avfärdar frågan om storskaliga störningar alltför lätt genom att påstå att ovan nämnda ersättningsituationer skulle förra tämligen långt. LRF anser att utredningen borde ha utvecklat problemställningarna och även försökt att uppskatta nivån på den ekonomiska skada, som exempelvis skogsbruket lider av p g a försurning innan problemet avfärdas. Det kan inte uteslutas att allmänna miljöstörningar av diffust ursprung kan drabba vissa begränsade områden särskilt svårt. LRF anser inte att dylika situationer utan vidare kan utmönstras av kostnadsskäl.

Utredningen anger att över stora delar av Sverige finns det miljöer som skadats av mänsklig verksamhet av olika slag. Skadorna på dessa miljöer behöver avhjälpas. Inom ramen för miljöskadefondsutredningens arbete har därför Statens Naturvårdsverk genomfört en kartläggning av de skadade miljöer i landet som bör bli föremål för återställningsåtgärder. Det är med stor förvåning LRF konstaterar att åtgärderna endast anknyter till vissa industribranscher och till kommunala avfallsupplag. Det är med växande oro som Sveriges jord- och skogsbrukare under senare år sett luftföroreningarnas skadeverkningar på skogar och i mark och vatten. LRF ser kalkning av jord- och skogsmark som en nödvändig åtgärd för att motverka markförsurning på vissa känsliga marker och i utsatta delar av landet.

De enskilda markägarna kommer inte själva att ha möjligheter att bekosta markkalkning. LRF anser därtill att det är principiellt fel om markägarna ensamma skulle få bekosta skador som samhället bär ett stort ansvar för. LRF avvisar därför utredningens förslag till fond för finansiering av återställning av miljöfarliga kvarlämningar. Kostnader för sådana åtgärder måste bestridas av samhället via budgetmedel. Det är även fel att belasta nutida verksamheter med avgifter för att återställa äldre miljöförsyndelser.

— — —

LRF biträder utredarnas uppfattning att det av en skadelidande som anser sig veta vem som har vållat skadan och har normala ekonomiska resurser att driva en process, bör kunna krävas att han uttömmar de normala möjligheterna att få ersättning. LRF är tveksam till om nuvarande rättsskyddsförsäkringar och rättshjälpen täcker de höga belopp som åtgår till att föra i bevis att en ekonomisk skada föreligger och i övrigt betala den

experthjälp som behövs för att driva så komplicerade mål som här är tal om. Försäkringarna kan ju heller inte tas i anspråk innan tvist föreligger. Möjligheterna är obefintliga för lantbrukare såsom näringsidkare att erhålla rättshjälp. LRF kräver att gynnsammare ekonomiska regler tillskapas som möjliggör att privatpersoner och näringsidkare kan driva miljömål.

3.13. Svenska Värmeverksföreningen: Utredningen anger vidare att ersättning skall utgå till den skadelidande om skadevållaren är insolvent eller om rätten till skadestånd är preskriberad. Föreningen vill trycka på det faktum att en kommun aldrig kan bli insolvent. Utredningens förslag om ersättning till skadelidande på grund av miljöskada är därför inte tillämpligt på kommunala värmeverk.

3.14. Landsorganisationen i Sverige (LO): Om den föreslagna lättningen är tillräcklig för att undvika orimlig bevisbörda kan knappast avgöras i nuläget. En prövning av frågan bör därför kunna ske efter viss tid.

3.15 Miljöcentrum: Vi motsätter oss dock å det bestämdaste att prövningen av enskilda ersättningsanspråk görs av en miljöskadenämnd, som utredningen föreslår. Den föreslagna nämnden utgör ett hot mot miljöoffrens rättssäkerhet eftersom det bl. a. föreslås, att skadelidande inte skall få föra talan mot nämndens beslut. Miljöoffrens situation är redan svår p. g. a. att rättshjälp sedan 1983 ej längre utgår vid tvist som gäller skada å fastighet.

I ett rättssamhälle är det av yttersta vikt, att en skadelidande bereds möjlighet söka rättvisa genom regelrätta domstolsförhandlingar. En miljöskadenämnd kan, från individens rättssäkerhetssynpunkt, aldrig på samma sätt som en domstol åstadkomma och garantera en allsidig belysning av orsakerna till en miljöskada. Vi föreslår därför att frågan om ersättning från miljöskadefonden skall prövas i domstol och ej av en speciell nämnd. Vi erinrar om det faktum att fastighetsdomstolarna under åren förvärvat en icke oväsentlig erfarenhet av miljömål samtidigt som praxis och prejudikat utvecklats inom området. I de fall en skadelidande genom dom tillerkänts ersättning för miljöskada, men ej kan få skadestånd p. g. a. svarandens insolvens, bör, enligt vår uppfattning, miljöskadefonden automatiskt och utan någon som helst form av prövning utge det utdömda skadeståndsbeloppet. I den händelse miljöskadefondens förvaltare anser att skadeståndet är för högt, bör det vara fondens sak att påtaga sig svarandens roll och överklaga domen inom ramen för vårt vanliga rättssystem. På så sätt skapas optimala garantier för miljöoffrens rättssäkerhet. I de fall skadevållaren är okänd bör självfallet också miljöoffren ha samma möjlighet till en rättslig prövning, med alla de fördelar en sådan prövning innebär från rättssäkerhetssynpunkt, som om skadevållaren är känd och existerar som juridisk person. Är skadevållaren okänd bör därför miljöskadefonden, i den händelse den vägrar utbetala begärd ersättning till offren, iklädas parts roll vid en prövning i domstol enligt miljöskadelagens principer. Har miljöoffers fastställsetalan bifallits genom dom och den ansvarige är insolvent, bör också fonden automatiskt vara skyldig att utge ersättning till miljöoffret. I den händelse fonden anser det begärda skadeståndet vara för högt,

bör som ovan fonden i en vanlig process åläggas rollen som part.

Enligt utredningsförslaget skall person- eller sakskada, som avses i miljöskadelagen, kunna ersättas av miljöskadefonden. Beträffande skada på egendom föreslås dock, att avräkning skall göras för skada, som enligt vedertaget bruk borde ha täckts av försäkring tecknad av den skadelidande. Vi har svårt att acceptera detta undantag. Har en skada inträffat och den skadelidande ej har orsakat skadan, bör grundregeln alltid vara att den skadelidande hålls helt skadeslös oberoende av försäkringssituationen. Vi kan följaktligen ej heller acceptera, att ett självriskbelopp skall avräknas från ersättning som utbetalas av fonden. Fondens uppgift är ju bl. a. att träda in då ett utdömt skadestånd ej utbetalas till miljöoffer p. g. a. insolvens. I samband med att domstolar utdömer skadestånd avräknas inget självriskbelopp. Som vi ser det, bör miljöskadefondens *enda uppgift* vara att utge ersättning till miljöoffer, då ersättning ej kan utgå i annan ordning, t. ex. till följd av den ansvariges insolvens eller till följd av att den ansvarige ej längre existerar som juridisk person, är okänd eller om rätten till skadestånd är preskriberad.

Mot bakgrund av att rättshjälp enligt rättshjälplagen bl. a. ej utgår vid tvist som berör fastighet, finner vi det lämpligt, att exploatörerna av vår miljö via miljöskadefonden åläggs ett större ansvar i denna fråga. Vi föreslår därför, att ersättning från miljöskadefonden för biträde, teknisk expertis och utredning alltid skall utgå till sökanden, redan när han/hon prövar sin sak inför domstol och vid en eventuell tvist med miljöskadefonden. Detta i den mån rättshjälp ej utgår enligt rättshjälplagen.

4. Återställningsåtgärder

4.1 Statens räddningsverk: Den definition av begreppet saneringsåtgärder som lämnas i utredningens lagförslag synes även omfatta sådan sanering som en kommun låter utföra med anledning av vissa utflöden av skadliga ämnen i vatten och för vilken kommunen kan få ersättning av staten enligt 65 § räddningstjänstförordningen. Därigenom skulle dessa åtgärder kunna ersättas från såväl miljöskadefonden som från staten. Endast den ena möjligheten borde finnas. Saneringsåtgärder som avses kunna bli finansierade av miljöskadefonden kan ha föregåtts av en kommunal räddningstjänstinsats. Det kan dessutom vara så, att saneringen lämpligast genomförs av kommunen i direkt anslutning till räddningsinsatsen. I betänkandet har också helt riktigt framhållits (s. 102) att beslut om utbetalning från fonden för saneringsåtgärder bör komma till stånd utan dröjsmål. När saneringsåtgärderna genomförs i anslutning till en räddningsinsats aktualiseras emellertid också frågan om gränsdragningen mellan räddningstjänst och sanering. Är räddningsinsatsen av inte alltför stor omfattning skall nämligen kommunen själv stå för kostnaderna för denna och i andra fall betalar staten ersättning till kommunen för räddningstjänstkostnader enligt beslut av räddningsverket. I de senare fallen är det nödvändigt att räddningsverket och naturvårdsverket gör samma gränsdragning mellan räddningstjänst och sanering varför samråd bör äga rum mellan myndigheterna

innan naturvårdsverket fattar sitt beslut om ersättning för sanering. Det bör därför övervägas om 19 § i lagförslaget skall kompletteras med en regel av innebörd att naturvårdsverket skall samråda med räddningsverket innan man beslutar om utbetalning till en kommun av medel till saneringsåtgärder.

4.2 Fiskeristyrelsen: Viktigt ur fiskets synpunkt är utredningens förslag om att fonden skall kunna bekosta åtgärder för återställande av förstörd miljö. Naturvårdsverket har i sin utredning bl. a. pekat på de läckage som förekommer från skogsindustrins fiberbankar, nedlagda gruvor, impregneringsanläggningar m. m. Givetvis är det mestadels positivt från fiskevårdsynpunkt att fiberbankar i vattendragen muddras bort och att vittrande varphögar tas bort. Återställningen måste dock ske med stor försiktighet och omsorg för att inte miljögifter skall återaktiveras och medföra nya skador på exempelvis fisket. Naturvårdsverket påpekar vikten av att man bygger upp kompetens och skaffar erfarenhet av hur undersökningar och åtgärder skall genomföras. Sådana kunskaper saknas i betydande grad för närvarande och resurser bör därför satsas på en ökad forskningsverksamhet inom detta område. Med hänsyn till fiskets intressen bör fiskeristyrelsen alltid kopplas in i ärenden som gäller återställningsåtgärder i sjöar och vattendrag och kustområden. I sådana fall bör det också kunna ankomma på fiskeristyrelsen eller fiskenämnderna att svara för genomförandet av de återställnings- och saneringsåtgärder som bekostas av miljöskadefonden. Lagtexten i den föreslagna 21 § bör kompletteras i denna riktning. Utöver de återställningsåtgärder som finns exemplifierade i betänkandet anser fiskeristyrelsen att fondens medel bör kunna användas för återbesättning av fisk eller kräftor i fall där skadan på vattenmiljön eller biotopen medfört utslagning av tidigare bestånd.

4.3 Kammarkollegiet: Kommittén har förutsatt att naturvårdsverket fortlöpande underrättar kollegiet om fall där återkrav kan bli aktuellt för medel som fonden utgivit för återställnings- eller saneringsåtgärder. Kammarkollegiet vill understryka det angelägna i att miljöskadenämnden i motsvarande situationer i ett tidigt skede underrättar kollegiet. Detta informationsbehov kan tillgodoses på flera sätt. En möjlighet är styrelsrepresentation – en konstruktion som fallit väl ut beträffande den statliga fonden för avhjälpan av fukt och mögelskador i småhus, m. m.

4.4 Statskontoret: Om återställning skall ske på det sätt utredningen föreslår anser vi att den skisserade ordningen att naturvårdsverket gör upp treårsplaner för återställningsåtgärder och att regeringen fattar beslut är lämplig ur administrativ synvinkel. I fråga om återställningsåtgärder av mindre omfattning bör, som utredningen föreslår, naturvårdsverket besluta.

— — —
Statskontoret tillstyrker att kammarkollegiet ges i uppgift att handlägga återkravsärenden vad gäller fondmedel om återkrav skall ske på det sätt utredningen föreslagit.

4.5 Riksrevisionsverket: Verket vill peka på den skillnad som finns mellan naturvårdsverkets och utredningens bedömning av medelsbehovet för återställningsverksamheten. Enligt naturvårdsverket bör det skapas ett utrymme för prioriterat återställningsbehov på 140–160 miljoner kronor. Utredningen däremot anser att en lämplig ram under de första åren ligger runt 30–40 miljoner kronor, med hänsyn till de begränsade erfarenheter som finns av återställning. Vad RRV kan förstå finns det dock skäl att förvänta sig dryga kostnader redan inledningsvis. Erfarenhet och kompetens behövs inom samtliga typer av åtgärdsobjekt för att verksamheten snabbt skall få den bredd och genomslagskraft som den syftar till. Enligt RRV bör beslut om lämplig medelsram fattas mot bakgrund av noggrannare överväganden om programmets inriktning och omfattning än vad utredningsförslaget redovisat.

4.6 Statens naturvårdsverk: SNV:s ansvar för genomförandet av återställningsåtgärderna kommer sannolikt att bestå i att verket har överinseende över en totalentreprenör/kommun, som fått i uppdrag att genomföra åtgärderna och den eventuella tillståndsprovning som måste föregå återställningsarbetena. Även med ett sådant tillvägagångssätt kommer avsevärda resursinsatser att krävas av SNV. Först skall en övergripande bedömning göras av vilka platser som skall bli föremål för återställningsåtgärder. Därefter måste verket planera varje projekt, bl. a. som underlag för framställan till regeringen om uttag av medel ur fonden. Resurser krävs även för upphandlingsfasen. Normalt lär det – som ovan sagts – bli fråga om en totalentreprenad som avser både formell provning, projektering och genomförande av åtgärder. SNV måste även bevaka att åtgärderna utförs enligt upprättat kontrakt samt utbetala pengar i etapper. En förutsättning för verkets engagemang i hela denna kedja av administrativa åtgärder är att verket tilldelas resurser för arbetets genomförande. SNV utgår därför ifrån att fondens medel kan användas för att finansiera även sådant arbete hos verket.

4.7 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Vad gäller frågan om "Beslut om användning av medel till återställningsåtgärder" (p. 4.3.3) har koncessionsnämnden ingen erinran mot utredningens uttalanden om att naturvårdsverket bör spela en framträdande roll i beslutsprocessen, att även intressen och organisationer utanför verket – häri inbegripet enskilda personer om skäl finns – bör ges inflytande på beslut om återställningsåtgärder samt att regeringen bör fatta beslut i dessa frågor. Däremot anser nämnden att invändningar kan riktas mot den föreslagna "provningsordningen". Av denna framgår att regeringen beträffande ett visst återställningsprojekt, från olika synpunkter, kan få ta ställning till projektet vid tre olika tillfällen för den händelse talan förs mot koncessionsnämndens beslut i fråga om ansvaret för återställningsåtgärder och i fråga om själva återställningsarbetena. Vidare är det otillfredsställande att nämndens tillåtlighetsprovning av sistnämnda arbeten, enligt förslaget, i tiden ligger efter regeringsbeslutet rörande medelstildelning. Det kan ju inte utslutas att koncessionsnämndsprovningen slutar i ett ogillande av sökta arbeten för

vilket fall "medelsbeslutet" skulle ha fattats i onödan. Från rättssäkerhetssynpunkt är det ej heller tilltalande att besvär ej kan föras mot naturvårdsverkets ställningstagande i återställningsfrågan, särskilt som utredningen utgår ifrån att remissförfarande i åtskilliga fall ej skall ske i regeringsärendet. På grund av det här anförda föreligger, anser koncessionsnämnden, skäl att överväga om inte naturvårdsverkets framställning i återställningsfrågan bör ges in till koncessionsnämnden som sedan med eget yttrande får underställa frågan regeringens prövning. Nämnden får därvid tillfälle att ta ställning till såväl ansvars- som återställningsarbetsfrågor. I vart fall bör ett sådant förfarande vara lämpligt i de stora "återställningsprojekten".

Beträffande ansvaret för återställningsåtgärder vill koncessionsnämnden slutligen erinra om Miljöskyddsutredningens slutbetänkande (SOU 1983:20) som bl. a. behandlade frågan om återställning. Utredningen fann att nuvarande lagstiftning ger mycket begränsade möjligheter att ålägga en förorenare att vidta återställning beträffande redan inträffade skador. Rättsläget var dock, ansåg utredningen, i viss mån oklart. Såvitt gällde framtida skador föreslogs en uttrycklig lagbestämmelse, enligt vilken den som genom miljöfarlig verksamhet skadat ett mark- eller vattenområde kan förpliktas att i skäligen omfattning vidta eller bekosta åtgärder för att återställa det skadade området i det skick som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövärdssynpunkt. Med avseende på skador som uppkommit innan lagändringen trädde i kraft ansåg utredningen att en tillämpning av den nya bestämmelsen inte skulle få någon större effekt från miljövärdssynpunkt. Bl. a. med hänsyn härtill ansåg utredningen att den föreslagna bestämmelsen endast borde bli tillämplig på skador som inträffade efter bestämmelsen. I regeringens proposition 1986/87:135 om ändring i miljöskyddslagen m. m. uttalades bl. a. att frågorna om ansvaret för återställningsåtgärder och omfattningen av ett eventuellt fondsystem är så förbundna med varandra att de borde övervägas i ett sammanhang samt att miljöskyddsutredningens förslag i dessa delar inte då borde tas upp till behandling. Med hänsyn till det nu anförda hade det varit önskvärt om miljöskadefondutredningen närmare hade gått in på frågor om ansvaret för gamla skador på miljön, om detta ansvar i princip är obegränsat och om de formella möjligheterna att pröva sådana ansvarsfrågor. Koncessionsnämnden förutsätter att hithörande frågor blir föremål för ett samlat övervägande.

4.8 Svea hovrätt: I 14 § anges att staten har rätt till återkrav i vissa fall. Om avsikten är att de medel som därvid inflyter skall tillfalla fonden bör det komma till uttryck (jfr utformningen av 23 §).

4.9 Länsstyrelsen i Värmlands län: Beträffande återställning av skadade områden är vi dock inte övertygade om att behovet är så stort som naturvårdsverket anser. Upptagning av fiberbankar innehållande kvicksilver kan i en del fall medföra större skada än om man låter dem ligga kvar. Inte heller för barktippar och gamla avfallsupplag förefaller behovet av återställning vara så stort. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte motsvarande resurser skulle använts bättre genom insatser i dagens verksamhet.

4.10 Statens Vattenfallsverk: Vattenfall delar utredningens uppfattning att det är motiverat att inleda ett långsiktigt arbete för att motverka läckage av miljöskadliga ämnen från t. ex. fiberbankar, upplag av gruvavfall och andra äldre avfallsupplag. Vattenfall finner att den föreslagna omfattningen 30 å 40 miljoner kronor om året kan vara lämplig i ett initialskede. Vattenfall anser dock att betydande arbete bör läggas ned på metodutveckling, uppföljning, utvärdering och optimering innan verksamheten eventuellt ökar i omfattning till av naturvårdsverket föreslagna 140–150 miljoner kronor per år. Vattenfall delar utredningens uppfattning att kostnaderna skall fördelas så rättvist som möjligt. Enligt Vattenfalls uppfattning har dock hela samhället dragit nytta av de tidigare verksamheter som givit upphov till de nämnda restprodukterna och avfallsupplagen. Den mest rättvisa finansieringsformen torde därför enligt Vattenfalls uppfattning vara att den främst sker över statlig budget. En samordning med åtgärder för återställning av försurad natur och igenväxande sjöar ter sig härvid naturlig, eftersom även dessa företeelser är en samlad effekt av hittillsvarande verksamhet från olika samhällssektorer. Läckage av miljöskadliga ämnen från ifrågakvarnande upplag och deponier är en långsam process och behovet av åtgärder är endast i undantagsfall akut. Detta innebär att en avvägning rimligen bör ske mot behovet av åtgärder för att begränsa andra 'smygande' miljöproblem, t. ex. försurning och andra effekter av luftföroreningar. Sådana avvägningar görs bättre i nuvarande ordning om naturvårdsverket utnyttjar forsknings- och utredningsanslag för att hantera och planera återställningsarbeten och staten för genomförandet anvisar medel i statsverkspropositionen. Förfarandet är en parallell till det som nu gäller för Hornborgasjöns restaurering.

4.11 Svenska kommunförbundet: Utredningen föreslår att beslut om att använda medel från miljöskadefonden till återställningsåtgärder skall meddelas av regeringen efter framställning från Naturvårdsverket. Styrelsen avvisar förslaget att ge en central myndighet – i detta fall Naturvårdsverket – den rollen att ensam avgöra vilka återställningsåtgärder som skall prioriteras. Styrelsen föreslår i stället en alternativ lösning där en särskild fondstyrelse med företrädare för stat, kommun och industri får denna roll.

4.12 Sveriges advokatsamfund: Advokatsamfundet förutsätter att utbetalning från fonden till återställningsåtgärder inte sker med mindre än att det föreligger från miljösynpunkt säkra metoder för arbetets utförande. I annat fall kan risk föreligga för att mer skada än nytta åstadkommes. Enligt utredningens förslag skall beslut om ianspråktagande av medel för återställningsarbeten fattas av regeringen efter framställning från naturvårdsverket grundad på överläggningar med statliga och kommunala myndigheter m. fl. Advokatsamfundet finner detta förslag lämpligt. För genomförande av beslutade återställningsåtgärder är det nödvändigt att tvångsrätt föreligger för ianspråktagande av fastighet, varå åtgärderna skall utföras. Utredningen har även föreslagit sådan rätt. I detta sammanhang hänvisar utredningen till den tvångsrätt till fastighet för utförande av förberedelse- eller undersökningsarbeten som föreligger enligt expropriationslagen,

väglagen, miljöskadelagen, lagen om vissa mineralfyndigheter, naturvårdslagen och gruvlagen. För rätt att utföra sådana arbeten krävs enligt uttrycklig bestämmelse i berörd lagstiftning att särskilt tillstånd härtill meddelats i viss ordning. I utredningens förslag saknas en sådan nödvändig bestämmelse. Förslaget måste därför kompletteras i denna del.

Utredningen anser att det inte föreligger någon principiell skillnad mellan förberedelse- eller undersökningsarbeten enligt den ovan angivna lagstiftningen och sådana återställningsåtgärder som avses i betänkandet. Advokatsamfundet kan inte dela denna uppfattning. Det hade enligt samfundets mening legat närmare till hands att göra jämförelsen mellan den dispositionsrätt, som vid ett företag enligt vattenlagen, erfordras för rensningar, uppläggning av massor, uppställning av arbetsmaskiner m. m. och för transporter. Tvångsrätt avseende sådana åtgärder skall lämnas av vattendomstolen med stöd av bestämmelser i 8 kap. vattenlagen. Åtgärderna omfattas inte av länsstyrelsens rätt avseende undersökningsarbeten enligt 22 kap. 4 § vattenlagen.

Advokatsamfundet kan godta vad utredningen föreslagit i fråga om reglering av ersättningsfrågorna. Enligt Advokatsamfundets mening bör ersättningsfrågan vara reglerad innan berörd fastighet tas i anspråk.

4.13 Sveriges industriförbund: Såsom framhållits i naturvårdsverkets utredning om återställningsåtgärder finns det stora luckor dels i underlaget om de lokala förutsättningarna för sådana åtgärder, dels i kompetensen hos dem som skall arbeta med efterbehandlingsåtgärder.

Mot denna bakgrund hade det varit önskvärt om kommittén hade ägnat dessa frågor ytterligare uppmärksamhet i stället för att endast peka på problemen. Det saknas alltså förutsättningar, dvs. kunskap och kompetens, för att nu påbörja återställningsåtgärder i större omfattning. Om man i experimentellt syfte skulle pröva olika återställningsmetoder i fullskaleprojekt riskerar man t. o. m. att förvärpa spridningen av de miljöfarliga ämnena i naturen. Det förhållandet att återställningsåtgärderna av utredningen bedöms kräva tillstånd enligt miljöskyddslagen är talande. Det krävs alltså mer forskning och utveckling av återställningsmetoder innan så sker. Med hänsyn härtill framstår det som märkligt att införa ett helt nytt avgiftssystem i miljöpolitiken för att bygga upp en fond utan att närmare veta på vilket sätt de indragna medlen skall användas för sitt ändamål.

Utredningen har inte givit någon annan vägledning än att det inledningsvis behövs ett avgiftsuttag på 30–40 miljoner kronor per år. Det är angeläget att prioriteringen av insatser ägnas uppmärksamhet i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Mot bakgrund av den bristande kunskapen och kompetensen på området kan det ju inte bli fråga om att *samtidigt* vidta åtgärder mot läckage av kvicksilver från fibersediment, läckage av PCB från sediment t. ex. utanför vissa pappersbruk, tungmetallläckage från gruvavfall och kontaminerad mark vid impregneringsanläggningar samt att åtgärda vissa kommunala och andra avfallsupplag med utsläpp av motsvarande typer av ämnen.

En konsekvens av att kunskap och kompetens saknas blir också att de samlade återställningsåtgärderna måste få ta betydligt längre tid i anspråk än vad utredningen antagit.

4.14 Lantbrukarnas riksförbund (LRF): LRF anser inte att utredningen tillfredsställande har redovisat huruvida det är möjligt att genomföra de återställningsåtgärder som indikerats med stöd av gjorda inventeringar av miljöfarliga kvarlämningar. Exempelvis är det tveksamt om fiberbankar skall grävas upp och läggas på land då det säkerligen förvärrar spridningen av kvicksilver i miljön. Det är således mycket osäkert om vad som är praktiskt möjligt att åtgärda och därvid vilka belopp som är av behovet påkallat.

4.15 Landsorganisationen i Sverige (LO): Även när det gäller s. k. återställning anser LO att åtgärder är angelägna, varför utredningens förslag bör tillstyrkas. Att ge naturvårdsverket ansvar för initiering och genomförande av åtgärderna finner LO naturligt.

När ett återställningsprojekt ska planeras menar utredningen att verket ska ta kontakt med berörda intressenter. Eftersom viktiga arbetsmiljöaspekter måste beaktas vid saneringsarbeten förutsätter LO att dessa kontakter även omfattar berörd lokal skyddsorganisation och vid behov yrkesinspektion.

5. Miljöskadefondens finansiering

5.1 Riksgäldskontoret: Fullmäktige har dock inga principiella invändningar mot förslaget att finansiera miljöskadefonden med en avgift på särskilt miljöfarliga utsläpp utöver en viss nivå. En fördel med ett sådant system är att det kan utgöra ett incitament för utövaren av miljöfarlig verksamhet att minska utsläppen.

Utredningen föreslår att miljöskadefonden skall förvaltas av kammarkollegiet. Fullmäktige har inga invändningar mot detta. Däremot anser fullmäktige att placeringsrätten bör vara begränsad. Medlen i miljöskadefonden kan närmast jämföras med skattmedel eftersom fonden finansieras med en obligatorisk avgift. Det är därför naturligt att dessa medel i första hand kommer statsupplåningen till del, antingen som kontoinlåning i riksgäldskontoret eller som placering i av kontoret emitterade värdepapper.

5.2 Försvarets civilförvaltning: Man bör innan lagstiftning sker söka uppnå samförståndslösningar med berörda myndigheter, organisationer och företag, såväl beträffande hur avgifterna till fonden skall beräknas, som beträffande storleken av fondens medelsbehov.

En tänkbar utgångspunkt skulle kunna vara den av Industriförbundet framtagna modellen för beräkning av försäkringspremier. Inget hindrar nämligen att modellen – om den av de berörda bedöms mer rättvis än utredningens finansieringsförslag – används vid uttagandet av avgifter till

en fond. Vad som kan anföras mot "premiemodellen" är främst att den inte innebär samma incitament för den som driver avgiftspliktig verksamhet att minska utsläppen som utredningens avgiftsmodell förmodas göra. Eftersom behovet av fondmedel för återställningsåtgärder inte torde komma att minska nämnvärt under de närmaste årtiondena även om ett stort antal företag minskar sina nuvarande utsläpp, och företagen således kan räkna med avgiftsuttag på nya områden eller enligt högre taxa efterhand som utsläppen på ett område minskas, bör emellertid det nämnda incitamentet – i den mån det existerar – inte överskattas. Det viktiga är att även "premiemodellen" bygger på principen att en anläggning skall avgiftsbelastas efter dess presumerade miljöpåverkan.

Storleken av fondens medelsbehov för återställningsåtgärder anges av utredningen till 30–40 miljoner kronor under de första åren. (Medelsbehovet för saneringsåtgärder anges till någon eller några miljoner kronor om året.) Beloppet är resultatet av en prutning av lämplighetsskäl av Naturvårdsverkets belopp, vilka även de måste anses vara – inte faktiska tal utan – belopp i en viss ambitionsnivå. Mot denna bakgrund bör staten kunna vara öppen för att i viss mån justera ambitionsnivån i förhållande till de medelsuttag de berörda verksamheterna anser sig kunna bära.

Det av Industriförbundet framtagna utkastet till försäkring skulle om det förverkligades innebära åtaganden för verksamheterna att utge 25 miljoner kronor per år *enbart* för att finansiera ersättning till skadelidande som inte kan få skadeståndsansättning. Ett visst utrymme för justering av beloppet bör kunna antas föreligga med hänsyn till att detta enligt vad som anförts ovan skulle kunna avse finansieringen inte endast av de i sammanhanget troligen försumbara kostnaderna för ersättning till skadelidande, utan även kostnader för återställning och sanering. Att betala ett visst belopp till en fond vars medel används till åtgärder för det allmännas bästa, borde ju dessutom kunna upplevas som mer tillfredsställande än att betala ett något lägre belopp till ett eller flera försäkringsbolag, som dels har vinstintresse och dels inte kommer att använda pengarna till sådana åtgärder. I den mån den betalande har ett miljöansvar får han helt enkelt mer för pengarna om han betalar till en fond.

På anförda skäl föreligger det enligt civilförvaltningens uppfattning vissa förutsättningar för en samförstånds lösning av frågan om inrättandet av en miljöskadefond eller åtminstone av vissa delfrågor, som t. ex. efter vilka grunder avgifterna till fonden skall beräknas. Fonden bör inrättas senast vid provotidens utgång, även om samförstånd enligt ovan inte har kunnat uppnås.

— — —

På grund av oenigheten inom utredningen och det starka motstånd förslaget om inrättandet av en avgiftsfinansierad miljöskadefond enligt betänkandet tycks möta från industrin och kommunerna, och då öppningar till samförstånds lösningar kan finnas, åtminstone beträffande frågan om hur avgifterna till fonden skall beräknas, bör dessa möjligheter inte lämnas oprövade. Civilförvaltningen *avstyrker* därför att det *på nuvarande underlag* lagstiftas om inrättandet av en fond.

5.3 Försäkringsinspektionen: Inspektionen anser i likhet med utredningen att det är angeläget att trygga ersättningskrav, som kan uppkomma på grund av miljöfarlig verksamhet, i de fall en skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt därför att skadevållaren är insolvent, okänd eller där rätten till skadestånd är preskriberad. Frågan om ersättning till en skadelidande i dessa fall kan lösas på olika sätt. Ett alternativ är att, som majoriteten i utredningen föreslagit, inrätta en särskild fond från vilken ersättning skall kunna lämnas. Ett annat alternativ är ett försäkringssystem. Med hänsyn bl. a. till den erfarenhet försäkringsbolagen har av hur miljöskador förebyggs och hanteras bör ett fullgott miljöskadeskydd kunna erhållas inom ramen för ett försäkringssystem. Enligt inspektionens mening bör därför i första hand en försäkringslösning prövas innan man överväger att bygga upp en statlig organisation för hanteringen av skadeståndsärenden på miljöområdet. Inom utredningens ram har Sveriges Industriförbund tillsammans med två försäkringsbolag lagt fram ett förslag till miljöskadeförsäkring. Rent allmänt får inspektionen framhålla att det, för att miljöskadeskyddet skall bli effektivt, torde vara nödvändigt att införa en obligatorisk försäkring, där varje företag som bedriver miljöfarlig verksamhet – oavsett verksamhetens omfattning – ansluts till försäkringen. Inspektionen förordar att överläggningar tas upp med försäkringsbranschen för att åstadkomma en ändamålsenlig försäkring. Först om det visar sig att en försäkringslösning inte kan uppnås på godtagbara villkor bör ett fondsystem övervägas. Enligt inspektionens uppfattning är det viktigt, oavsett vilken lösning som slutligen väljs, att *alla företag*, som genom sin verksamhet skadar miljön, deltar i kostnaden för ersättningssystemet.

5.4 Riksskatteverket: Beträffande karaktären av den föreslagna pålagan anför RSV följande.

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna skall enligt 8 kap. 3 § regeringsformen (1974:152, RF) meddelas genom lag om det gäller åliggande för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i personliga eller enskilda förhållanden. Regeringen kan efter bemyndigande i lag utan hinder av den nämnda bestämmelsen i 3 § meddela vissa föreskrifter om annat än skatt (8 kap. 7 § RF).

För avgifter kan regeringen efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter som man på grund av undantagen i 3 § RF inte kan meddela i fråga om skatt. Bestämmelser om detta finns i 8 kap. 9 § RF.

Såsom RSV anfört tidigare i ett flertal remissvar har departementschefen gjort uttalanden om skillnaden mellan skatt och avgift (prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, s. 219–220). I propositionen uttalade departementschefen bl. a. följande.

Enligt min mening har man i allmänhet att göra med en avgift i RFs bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penning prestationen. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger när penning prestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Kännetecknande för

dess fall är ofta att avgifterna och de däremot svarande utgifterna inte redovisas i statsbudgeten.

Utredningen föreslår att en avgift, uttryckt i s. k. avgiftsenheter (AE), tas ut på större utsläpp av vissa miljöfarliga ämnen. Inkomsten – inledningsvis cirka 50 milj. kr. per år – föreslås användas till en av utredningen föreslagen miljöskadefond. Från fonden skall enligt utredningen ersättning kunna lämnas för person – eller sårskador som orsakats av miljöstörningar i de fall när skadestånd enligt miljöskadelagen (1985:225) inte betalas eller kan utgå till den skadelidande. Fondens medel skall också kunna bekosta sådana återställnings- eller saneringsåtgärder som är angelägna från miljöskyddssynpunkt.

Såvitt framgår skulle ingen del av intäkterna från avgiften återföras till dem som utövar den verksamhet som skall avgiftsbeläggas. Inte heller kan ett specificerat vederlag anses utgå för avgiften. Med hänsyn till det anförda torde den av utredningen föreslagna pålagan vara att anse som en skatt.

Nytt beskattningsförfarande

Om man utgår från att den föreslagna pålagan är att anse som skatt, uppkommer frågan om vilket beskattningsförfarande som skall tillämpas. Utredningen lägger fram ett förslag som inte anknyter till befintliga beskattningsförfaranden. Enligt RSVs mening är detta olämpligt. Bl. a. blir skatteområdet mer överblickbart för myndigheter och enskilda än vad som gäller idag. Detta går rakt emot vad som i övrigt gäller för skatteområdet, där regelsystemen alltmer närmar sig varandra. Enligt RSVs mening är den aktuella pålagan att anse som en punktskatt. Det är därför naturligt att anknyta beskattningsförfarandet direkt till vad som gäller för andra punktskatter. Lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter bör således göras tillämplig på den aktuella pålagan.

Utredningen föreslår att statens naturvårdsverk skall vara avgiftsmyndighet för den föreslagna pålagan. Enligt RSVs mening är detta synnerligen tveksamt. Beskattning skall i största möjliga utsträckning utövas genom landets skatteförvaltning. Inom denna förvaltning finns den nödvändiga kompetensen för att handha beskattningsfrågor. Dessutom finns de nödvändiga administrativa systemen. Att administrera ytterligare en punktskatt inom skatteförvaltningen måste dra avsevärt mindre resurser än att bygga upp ny beskattningsadministration hos en annan myndighet.

Författningsförslaget

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bl. a. om att pålagan torde vara att anse som en skatt och att bestämmelserna om pålagan bör anknyta till vad som gäller för andra punktskatter, anser RSV att författningsförslaget 24–31 §§ måste omarbetas och dessutom kompletteras på flera punkter. I lagförslaget saknas bl. a. reglering av väsentliga uppbördsfrågor. RSV deltar gärna i arbetet med en omarbetning av författningsförslaget.

Pålagan torde vara en i rörelsen avdragsgill kostnad. Detta bör klarläggas i lagtext. Vidare bör beskattningskonsekvenserna för den som erhållit ersättning från miljöskadefonden klargöras.

5.5 Fiskeristyrelsen: I betänkandet förordas ett system med utsläppsrelaterade avgifter som läggs på större utsläpp av COD, fosfor, svavel, kadmium, krom, koppar, nickel, bly och zink.

Ovannämnda utsläpp utgör endast en bråkdel av alla miljöfarliga ämnen som förorenar vår luft och våra vattendrag. Utan tvivel är den skadliga inverkan på miljön från dessa ämnen nog så allvarlig. Ändå vore det enligt fiskeristyrelsens mening djupt olyckligt om miljöskadefondens finansiering skulle begränsas till just dessa ämnen. Det skulle innebära att hela ämnesgrupper, som vi vet är mycket skadliga för miljö och hälsa och som dessutom hanteras i stor omfattning skulle lämnas helt utanför avgiftsfinansieringen med motiveringen att dessa är svåra att mäta. För t.ex. cellulosaindustrier föreslås som parameter COD. Denna återspeglar dock inte den mest miljöskadliga delen av cellulosaindustrins utsläpp. Ej beaktade starkt miljöskadliga ämnen är t.ex. klorerade organiska substanser (TOCL) och dioxiner.

En överarbetning synes nödvändig med beaktande av vad som framkommit i vissa på senare tid framlagda utredningar och förslag, främst Aktionsplanen mot havsföroreningar och betänkandet för en bättre miljö (SOU 1987:32). I Aktionsplanen mot havsföroreningar anges fyra huvudgrupper av utsläpp som måste angripas nämligen (1) närsalter dvs. fosfor och kväve – varav endast utsläpp av fosfor tagits med som avgiftspliktigt i betänkandet (2) stabila organiska ämnen – som ej tagits med annat än den del som indirekt ingår i COD (3) metaller – där utredningar förbigått yttersta miljöfarliga ämnen som kvicksilver och aluminium (4) olja – ej beaktat. Även om ändamålet är att bygga upp en fond för ersättningar och återställningsarbeten mer ospecificerat bör avgifternas uttag återspegla miljöfarligheten i utsläppen som avgiftsbeläggs.

Mot bakgrund av vad ovan anförts förordar fiskeristyrelsen en fast årlig avgift som utgår med hänsyn till verksamhetens art och omfattning.

Oavsett vilken finansieringsform som man slutligt väljer, vill fiskeristyrelsen kraftigt understryka att erlagda miljöavgifter inte får ses som något slags "godkännande" från samhällets sida av fortsatta miljöskadliga utsläpp. Målet måste alljämt vara att åstadkomma en kraftig minskning av dagens och framtidens utsläpp.

5.6 Statens industriverk: SIND avvisar på industripolitiska grunder utredningens *finansieringsförslag* som innebär en form av utsläppsrelaterade avgifter. Förslaget kan inte anses tillgodose rimliga krav på rättvisa och konkurrensneutralitet. Att med avgifter endast belasta ca 200 kommuner och industrier med stora anläggningar medför betydande risker för konkurrenssnedvridning.

SIND anser *försäkringsmodellen* i kombination med en differentierad avgift/premie med hänsyn tagen till miljöstörningens karaktär och omfattning överlägsen utredningens förslag om miljöskadefond och avgift på större utsläpp. En bred avgifts-/premiebas med utgångspunkt i en obligatorisk anslutning från i princip samtliga företag som är tillstånds- och anmälningspliktiga enligt miljöskyddslagen tillgodoser bättre kravet på rättvisa och konkurrensneutralitet. Med ett grundbelopp efter verksamhetens ka-

raktär och tilläggsbelopp efter anläggningens storlek bör samtidigt krävet på enkelhet kunna tillgodoses nöjaktigt.

Med den av SIND förordade försäkringsmodellen undviks uppbyggnaden av en ny administrativ apparat. Modellen ligger därtill i linje med den 1978 införda läkemedelsförsäkringen. Förutom att det är en fördel i sig med samma typ av lösning på likartade problem bör rimligen värdefulla erfarenheter kunna hämtas från läkemedelsförsäkringen.

Från industripolitiska utgångspunkter ställer SIND sig ytterst tveksam till att generellt finansiera *återställningsåtgärderna* med avgifter som belastar dagens verksamheter. En betydande del av kvarlämningarna härrör från det tidigare industrisamhället med dess – eller snarare brist på sådana – miljöregler. En *skattefinansiering* på det sätt som tillämpas för kalkning mot förurning tillgodoser bättre kraven på rättvisa och konkurrensneutralitet. Om det skulle föreligga praktiska möjligheter att identifiera sena kvarlämningar, låt säga från 1980-talet, bör dock återställningen kunna finansieras av dagens verksamheter.

5.7 Kammarkollegiet: Försäkringsalternativet begränsar ersättningssituationerna till framtida skador och framstår vid första påseende som ett för industrin gynnsammare alternativ. Men även med avgiftsfinansiering finns en möjlighet att begränsa ersättningsfallen på motsvarande sätt. Avgörande för val av system är enligt kollegiets uppfattning omfattningen av de förpliktelser som anses skäliga att lägga på industrin – en fråga som måste bedömas från politiska utgångspunkter. Med den avgiftsnivå kommittén föreslagit är en fondbildning naturlig. Kollegiet konstaterar rent allmänt att en fondbildning framstår som en garanti för att återställningsarbeten av befintliga miljöskador mera metodiskt kommer till utförande. Kollegiet finner det vidare naturligt att den del av samhället – i detta fall industrin – som svarar för utsläpp av för naturen främmande ämnen eller kvantiteter också medverkar till att naturen återställs. Detta talar för ett fondalternativ med avgiftsfinansiering och ett så brett avgiftsuttag som möjligt.

5.8 Statskontoret: Av betydelse för valet mellan en miljöskadefond eller en försäkringslösning är ställningstagandet till hur finansieringen skall ske av återställningen av gamla miljöfarliga kvarlämningar. Sker finansieringen genom det allmänna och inte genom föreslagna avgifter på företag med miljöfarlig verksamhet är försäkringsalternativet av särskilt intresse.

Statskontoret finner att från administrativ synpunkt talar övervägande skäl för försäkringsalternativet. Som utredningen anger erfordras i försäkringsalternativet inte någon ny myndighet eller ny lagstiftning och skaderegleringen kan ske enklare än i ett lagreglerat system. Vidare torde behovet av erforderlig skaderegleringspersonal lättare kunna tillgodoses i en försäkringslösning.

Som utredningen anför går dess förslag om en fond emot det förslag som framlagts av utredningen angående översyn av den statliga fondförvaltningen enligt vilket många fonder bör ersättas av anslag över statsbudgeten.

Om en försäkringslösning väljs bör den göras obligatorisk för att trygga

försäkringens fortbestånd. Statskontoret stöder i princip det förslag till premiesystem med differentierade fasta avgifter som läggs fram i bilagan.

— — —

Vi avstyrker utsläppsrelaterade avgifter i föreslagen form eftersom teknik för mätning ofta saknas. Om sådana avgifter skall tillämpas bör de vara mer schabloniserade än vad utredningen föreslår och kopplade till avgifter för prövning, tillsyn och kontroll enligt miljöskyddslagen.

5.9 Riksrevisionsverket: I uppdraget ingick också att undersöka om ett försäkringssystem skulle kunna ersätta en fondlösning vad avser ersättning till skadelidande. Eftersom ytterligare utredningsarbete återstår för att färdigställa försäkringsförslaget kan verket i likhet med utredningen inte ta ställning till vilket förslag som är att föredra. När det gäller den lagreglerade lösningen förefaller det konstruerade regelverket vara avvägt på ett lämpligt sätt. Oavsett vilket förslag som genomförs är det enligt RRV väsentligt att systemet utvärderas efter några år eftersom det föreligger osäkerhet om bl. a. de årliga kostnaderna för ersättningsanspråk och administration. Om laglösningen väljs förordar RRV att en miljöskadenämnd inrättas i nära anslutning till naturvårdsverket.

5.10 Statens naturvårdsverk: Ett utsläppsrelaterat avgiftssystem för föreslagna parametrar bör kunna tillfredsställa rimliga rättssäkerhetskrav med det mät- och kontrollsystem som finns i dag. Det fortgår dessutom ett ständigt arbete med att ta fram förbättrade mätmetoder och att kvalitets-säkra miljödata. På lite sikt bör det därför vara möjligt att avgiftsbelägga ytterligare utsläppsparametrar.

Förslag till förändringar av kontrollsystemet har nyligen framförts, vilka om de genomförs kommer att öka förutsättningarna för ett väl fungerande system med utsläppsavgifter. I betänkandet (SOU 1987:32) om miljövårdens organisation presenteras några förslag till förbättringar som passar väl in i detta sammanhang. Det föreslås att tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter skall åläggas att till tillsynsmyndigheterna inge årliga miljörapporter där bl. a. de totala utsläppen anges. Dessutom föreslås ett system med miljörevisorer för de största anläggningarna. Revisorerna skall ha till huvudsaklig uppgift att granska och bedöma miljörapporternas tillförlitlighet. Ett tredje förslag från utredningen, som kan underlätta införandet av avgiftssystemet, är förslaget om föreskriftsrätt på kontrollområdet. Om SNV ges en sådan rätt befrämjar det enhetligheten i mätandet och jämförbarheten mellan utsläppsdata från olika företag i landet.

Som ett ytterligare led i förbättringen av miljökontrollen har naturvårdsverket och statens mät- och provråd gemensamt utarbetat ett förslag till auktorisation inom vattenkontrollen. Miljödata föreslås där kvalitetssäkras genom användning av auktoriserade kontrollorgan. Förslaget avses efter en remissomgång underställas regeringens prövning i enlighet med reglerna i lagen om obligatorisk kontroll (SFS 1985:1105).

Skilda rättvisaspekter har diskuterats i anslutning till det föreslagna finansieringssystemet. Det har bl. a. framhållits att det är oacceptabelt att dagens förorenare skall behöva vara med och betala för återställningsåtgärder.

gärder till följd av miljöfarlig verksamhet i gången tid. Mot detta kan invändas att samhället på olika sätt tar på sig kostnaderna för den belastning på miljön som företagens utsläpp innebär. De utsläpp som sker kan därför sägas vara gratis för företagen. Mot den bakgrunden anser SNV att invändningarna från rättvisesynpunkt inte väger särskilt tungt när det gäller att komma tillrätta med sådana allvarliga problem som fonden är tänkt att lösa. Större rättvisa genom att avgifterna slås ut på ett större antal avgiftspliktiga företag kan nås genom att gränsen för avgiftsplikt sänks och fler slags föroreningar avgiftsbeläggs. Detta bör dock inte ske förrän administrativ erfarenhet vunnits av avgiftssystemet.

Även om de årliga kostnaderna för återställningsåtgärder kan uppskattas till 140–150 milj. kr. per år kan SNV acceptera att fonden inledningsvis tillförs ca 50 milj. kr. per år. Efter en period av ca 5 år bör fondens inriktning och avgiftsuttagets storlek utvärderas.

— — —

Det är enligt SNV:s mening önskvärt att ordet utsläppsavgift tas upp i den inledande grundläggande bestämmelsen i det avsnitt i lagen som behandlar sådana avgifter. 24 § i lagen kan därför lämpligen kompletteras med detta ord inom parentes (jfr texten om miljöskyddsavgift i 52 § miljöskyddslagen).

Enligt 29 § i den föreslagna lagen får naturvårdsverkets beslut om utsläppsavgift överklagas hos kammarrätten. En bestämmelse om överklagande av förelägganden om mätningar och undersökningar enligt 30 § bör även införas. Sådana förelägganden kommer att få stor likhet med förelägganden enligt 43 § första och andra styckena miljöskyddslagen (ML), vilka kan överklagas hos regeringen. Ett föreläggande att utföra mätningar och undersökningar enligt ett kontrollprogram (se 39 a § ML) torde i själva verket ibland kunna utformas som ett föreläggande enligt såväl 43 § ML som 30 § miljöskadefondslagen. Med hänsyn härtill bör även förelägganden enligt det sistnämnda lagrummet kunna överklagas hos regeringen.

5.11 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Vad gäller finansieringsfrågan utgår direktiven från att utredningen skall överväga ett fondsystem, dock att den är oförhindrad att undersöka i vilken utsträckning ett försäkringssystem, då det gäller ersättning till skadelidande, skulle kunna ersätta en fondlösning. Enligt nämndens mening är det en stor brist i betänkanudet att utredningen inte behandlat en försäkringslösning på ett mera seriöst sätt än vad som skett under p. 4.7.

Vid sin genomgång av olika finansieringsformer har utredningen inte förbigått möjligheten att höja någon av de avgifter som enligt lagen om socialavgifter utgår i form av arbetsgivar- och egenavgifter ("arbetsgivaravgifter"). En sådan lösning har, anser utredningen, vissa fördelar. Det är en enkel åtgärd och avgiften drabbar en stor krets av betalningsskyldiga, varför avgiftshöjningen i det enskilda fallet kanske inte uppfattas som så kännbar. Men den har också, fortsätter utredningen, vissa nackdelar genom att avgiften bl. a. kommer att åvila åtskilliga verksamheter som inte i någon större utsträckning bidrar till miljöproblem av olika slag. För att få in ca 80 milj. kronor till en fond räknar utredningen med att "arbetsgivar-

avgiften" skulle behöva höjas med 0,02 procent. Enligt utredningen kan det paradoxalt nog ligga en svårighet i att den erforderliga höjningen är så obetydlig i procent räknat. Behovet "kan helt enkelt anses alltför litet för att en höjning av arbetsgivaravgiften skall anses motiverad". Utredningen kommer till den slutsatsen att det är olämpligt att använda bl. a. "arbetsgivaravgiften" eftersom det skulle innebära en höjning av en socialförsäkringsavgift och att detta inte heller står i överensstämmelse med utredningens direktiv.

Även om en höjning av "arbetsgivaravgiften" ej står i överensstämmelse med utredningsdirektiven anser koncessionsnämnden att en sådan höjning är ett sätt att lösa finansieringsfrågan som bör övervägas närmare i förevarande sammanhang. Nämnden har för sin del i remissyttrande 1982-10-19 till jordbruksdepartementet med anledning av naturvårdsverkets förslag till avgift på prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (verkets meddelande pm 1576) väckt tanken på en "avgift" i form av en arbetsgivaravgift.

Från rättvisesynpunkt kan starkt ifrågasättas om dagens industriella och kommunala verksamheter skall drabbas av utsläppsrelaterade avgifter för återställande av miljö som skadats under gångna tider och med andra synsätt i miljöfrågor. Särskilt när det gäller mycket gamla "försyndelser" kan, enligt koncessionsnämndens mening, vägande skäl åberopas för att "det allmänna" svarar för återställningsåtgärderna. Den frågan kan också ställas om vissa typer av utsläpp, som överhuvud ej har något att göra med de skador på miljön som skall återställas, bör drabbas av avgifter. Och varför skall just dessa utsläpp avgiftsbeläggas och inte andra såsom kolväten, klorfluorkarboner, kvicksilver etc. Den invändningen kan vidare riktas mot det föreslagna systemet att en viss avgift kan skärpas om företaget vidtagit åtgärder för att begränsa det utsläpp som avgiften avser – ett förhållande som inte främjar utvecklingen på "skyddsåtgärdsområdet".

Den kanske allvarligaste invändningen mot införandet av de föreslagna utsläppsrelaterade avgifterna är att man därigenom tar ett första steg mot ett system av "styr- och sanktionsmedel" utan att närmare ha utrett konsekvenserna härav för bl. a. nuvarande provningsordning. Här fordras, enligt koncessionsnämndens mening, mycket ingående analyser för att klarlägga de effekter som ett sådant avgiftssystem kan ha på den individuella tillåtlighetsprovningen av miljöfarlig verksamhet och om nämnda effekter medför behov av ändringar i gällande tillåtlighetsregler i miljöskyddslagen. I det sammanhanget bör också framhållas att införandet av ett avgiftssystem, i enlighet med utredningsförslaget, kommer att medföra en väsentlig belastning för vissa tillståndsprövade företag som dessa företag inte hade anledning att räkna med vid tillståndsprövningen.

5.12. Statens strålskyddsinstitut: Det framgår att möjligheten att använda en försäkring som alternativ till en fond diskuterats men inte penetrerats och analyserats ordentligt.

Eftersom atomansvarighetslagen bygger på en försäkring kan en sådan tydligen i vissa fall vara att föredra. Vi vill inte förorda en modell framför en annan, men hade gärna sett att de båda alternativen hade utretts så att man hade fått underlag för att ta ställning.

I vissa sammanhang, t. ex. beträffande radioaktiva ämnen, är det icke uteslutet att utsläppsrelaterade avgifter som styrmedel skulle kunna ge vissa önskvärda effekter. En del av den kritik som framförts rent principiellt mot utsläppsrelaterade avgifter är i valda situationer inte riktigt rättvis.

Mot den bakgrunden tycker vi det är olämpligt om själva instrumentet utsläppsrelaterad avgift används fel. Tyvärr är det precis vad som föreslås i utredningen. Avgifterna måste nämligen i utredningens fondmodell höjas om miljöskyddsarbetet lyckas väl och de totala utsläppen minskar.

5.13. Svea hovrätt: Beträffande återställning och sanering är det ur rättvisesynpunkt inte godtagbart att kostnaderna härför skall efter ett fåtal parametrar belasta ett begränsat antal företag. Även när det gäller ersättningen till skadelidande saknas det önskvärda sambandet mellan de miljöskador som kan ersättas av fonden och de företag som drabbas av avgift. Fonden torde i åtskilliga fall komma att tas i anspråk för skador som inte kan hänföras till någon av de parametrar som skall avgiftsbeläggas.

Beträffande sådan verksamhet som redan har tillstånd till vissa utsläpp innebär avgiften en påлага som inte kunde medräknas vid tillståndsprövningen och som alltså i efterhand ändrar förutsättningarna för tillståndet och värdet av det. Utredningen har inte redovisat hur detta låter sig förenas med krav på rättssäkerhet och skälighet.

— — —

Som en fördel med den föreslagna finsieringsformen anger utredningen att avgifterna kan bidra till att de miljöfarliga utsläppen minskar. Härtill kan anmärkas att utredningen om en miljöskadefond har ett begränsat syfte och att frågan om användande av styrmedel i miljöpolitiken, däribland avgifter på miljöfarliga utsläpp, lämpligen bör avgöras i ett större sammanhang. Hovrätten vill understryka att det viktigaste sättet att åstadkomma en förbättrad miljö är att de villkor som uppställs för att få utöva viss verksamhet är ändamålsenligt utformade och att dessa villkor skärps om förhållandena påkallar det.

— — —

Beslut om utsläppsavgift får enligt förslaget (29 §) överklagas hos kamrarrätten. Med hänsyn till de frågor av teknisk natur som kan komma upp kan det ifrågasättas om inte överklagande i stället bör ske till Svea hovrätt i dess sammansättning som vattenöverdomstol på samma sätt som gäller i fråga om koncessionsnämndens beslut om miljöskyddsavgift.

5.14. Statens vattenfallsverk: Utredningen har alltför kortfattat behandlat frågan om en försäkringslösning som alternativ till den föreslagna fonden. Som framgår av bilaga 3 till utredningen "Förslag till försäkringslösning" borde det vara möjligt att på ett fullt tillfredsställande sätt lösa frågan om ersättning för framtida skador genom en särskild försäkring. Såvitt Vattenfall nu kan bedöma har försäkringsalternativet uppenbara fördelar som inte kommit fram i utredningen. Enligt Vattenfalls mening bör försäkringslösningen därför bli föremål för en mer ingående analys med efterföljande remissbehandling. Försäkringen kan antingen göras obligatorisk eller där så bedöms motiverat föreskrivas som särskilt villkor i beslut från koncessionsnämnd och länsstyrelse.

Om man ändock skulle välja en fondlösning och finansiera verksamheten med avgifter på utsläpp, bör man enligt Vattenfalls uppfattning avgiftsbelägga främst sådan spridning av miljöskadliga ämnen som innebär risker för framtida miljöskador.

De reglerade och lovgivna utsläppen till vatten av särskilt zink och koppar, som båda tillhör gruppen essentiella grundämnen, synes härvid vara olämpliga som avgiftsunderlag. Dessa utsläpp, som är små jämfört med övrig spridning av respektive ämne och som dessutom är lovgivna efter prövning enligt miljöskyddslagen, torde inte medföra de största riskerna för framtida miljöskador.

För kadmium föreslår utredningen att av 0,9 ton utsläppt till vatten skall avgiftsbeläggas, medan spridningen av ca 100 ton/år i produkter samt tillmark och luft skulle förbli avgiftsfri. Särskilt tillförseln till åkerjord av 3 ton/år med handelsgödsel och 0,5 ton/år med rötslam samt den nämnda upplagringsringen av ca 100 ton/år i produkter inger farhågor på lång sikt. För bly utgör det årliga utsläppet av flera 100 ton bly mycket större risker än de lovgivna vattenutsläppen på 7,6 ton/år. Andra 'utsläpp' som inger farhågor för framtida miljöskador, är spridning av halogenerade persistenta kolväten, freoner, lustgas m. m. För att uppfylla rimliga krav på rättvisa bör en eventuell avgiftsfinansiering drabba dessa verksamheter snarare än förhållandevis små, lovgivna utsläpp till vatten.

5.15. Kammarrätten i Jönköping: Kammarrätten delar utredningens bedömning att utsläppsrelaterade avgifter är att föredra framför fasta avgifter. Det är utredningens mening att de problem med indelningen i olika avgiftsklasser som förutskickas inte skall prövas av naturvårdsverket särskilt utan avgöras genom att verket debiterar den avgift som anses tillämplig. Den avgiftspliktige hänvisas i stället till att anföra besvär till kammarrätten över själva debiteringen. Denna hantering kan ha goda skäl för sig men innebär bl. a. att kammarrätten får att pröva komplicerade frågor av teknisk natur. Det är nödvändigt att lagförarbetena ger någon ledning för bedömning av dessa frågor samt närmare preciserar vad som kan utgöra synnerliga skäl för att avgiften skall nedsättas eller efterges.

I författningsförslagets 24 § uttalas att den som bedriver miljöfarlig verksamhet enligt ML årligen skall erlägga avgift till staten. På sid 126 i utredningen sägs att avgiften av praktiska skäl måste begränsas till verksamheter som är prövade, eventuellt anmälda enligt miljöskyddslagens regler. Paragrafen synes därför enligt sin lydelse gå utöver vad som sålunda anges vara avgiftsområdets omfattning.

5.16 Länsstyrelsen i Värmland. Förslaget om fasta avgifter avförs av utredningen bl. a. med motiveringen att det dåligt speglar verksamhetens miljöpåverkan. Länsstyrelsen delar den uppfattningen. Förslaget blir också trubbigt när man använder antalet anställda som mått på miljöpåverkan. Det har enligt vår mening mycket lite att göra med miljöstöringen.

Utsläppsavgifter

För att utsläppsavgifter på ett riktigt sätt ska kunna vara styrande för miljövården fordras att de så långt möjligt tar hänsyn till utsläpp som ger alla typer av skador. Annars riskerar man att ansträngningarna att minska utsläppen främst koncentreras till de utsläpp som är avgiftsbelagda, vilket inte alls behöver vara de utsläpp som ur samhällets synpunkt är mest angelägna att minska. Man riskerar också att ett företag övergår från en process som genererar en avgiftsbelagd förorening till en process med avgiftsfria men likväl miljöfarliga utsläpp. T. ex. övergång från en ytbehandlingsprocess med metallutsläpp till vatten till en ytbehandlingsprocess med kolväteutsläpp till luft.

För att utsläppsavgifter ska kunna utformas på ett för dagens miljövård optimalt sätt måste de frikopplas från tanken att de ska spegla gårdagens försyndelser. Det bör heller inte finnas något finansiellt syfte genom att de måste inbringa en viss summa pengar. I annat fall kommer det att verka demoraliserande på företagens ansträngningar att minska utsläppen, eftersom avgifterna vid utsläppsminskningar måste höjas för att samma summa ska fås in till staten.

Avgiftsbelagda parametrar

Avgiftssystemets val av parametrar visar dess brist som instrument för en bättre miljövård. Endast en mycket liten del av vattenföroreningarna kommer att avgiftsbeläggas. Beträffande luftutsläppen finns endast svavel och svaveldioxid med. Viktiga utsläpp såsom klorerade föreningar, kvicksilver, kolväten och kväveoxider m. fl. finns inte med. Orsaken till det begränsade urvalet av parametrar är bl. a. mättekniskt. Det innebär att det som kommer att avgöra huruvida ett företag får betala för sina utsläpp är inte miljöskadornas allvarlighetsgrad. I stället är det om företaget släpper ut föroreningar som kan mätas med tillräcklig noggrannhet eller ej.

Utredningen anser att samma avgift ska gälla oavsett var en viss förorening släpps ut. Hur orimligt detta är kan åskådliggöras vad gäller fosfor. Ett fosforutsläpp i en tätbefolkad bygd med svaga recipienter kan allvarligt försämra en sjös tillstånd. Samma utsläpp i en älv av norrlandstyp har däremot mycket liten betydelse. På senare år har man också insett att det i många försurade vatten uppstått problem med en tilltagande närsaltsfattigdom. I sådana vatten är det ur miljösynpunkt *positivt* att fosfor tillförs. En avgift på fosfor skulle alltså i vissa områden sakna betydelse för miljövården eller kanske t. o. m. motverka densamma. För Vänerns del har ifrågasatts om inte ett måttligt tillskott av fosfor rent av kan vara av godo så länge som sjön samtidigt tillförs utsläpp av tungmetaller och klorerade organiska ämnen. En förutsättning för att utsläppsavgifter ska införas är sålunda att den avgiftsbelagda föroreningen har någorlunda samma effekt i olika recipienter eller att avgiften kan differentieras utifrån den miljö där utsläppen sker.

Motiven för hur avgiftens storlek har beräknats för respektive utsläpp framgår inte av utredningen. För att vara styrande bör avgifterna spegla kostnaderna för att avhjälpa skadorna i naturen eller för att begränsa utsläppen. Av vad som framgår av utredningen kan man dra slutsatsen att

det främsta rättesnöret har varit att få in tillräckligt mycket pengar till fonden, vilket inte kan sägas vara det optimala ur miljösynpunkt.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 7.3

Genomförandet av utsläppsavgifter

De praktiska problemen med genomförandet av utsläppsavgifterna har inte beaktats tillräckligt. Eftersom en undre gräns finns för när betalningsskyldighet inträder kommer frågan att uppkomma om vad som är en "betalningsenhet". Två mindre företag med tillsammans lika stor produktion som ett stort företag undgår avgift medan det stora får betala. Om då det stora företaget i stället har organiserat sin verksamhet i två mindre dotterföretag undgår avgift.

De utsläppsmätningar som avgiftsfinansieringen baseras på ska även i fortsättningen ske genom företagets s. k. egenkontroll. Systemet bygger i mångt och mycket på ett ömsesidigt förtroende. Med införande av utsläppsavgifter tillkommer en direkt ekonomisk betydelse av mätresultaten. Det innebär att tillsynsmyndighetens kontroll av mätutrustning m. m. måste skäpas, vilket medför ökad arbetsinsats. Det kan också förutspås fler tvister om mätförfarande, mätutrustning etc. Som exempel kan tas diskussioner som pågår angående COD-utsläppen från en av länets största skogsindustrier. Resultaten från utsläppsmätningarna varierar med ca 50 % beroende på analysförfarande. Vilka av de erhållna värdena som ska sägas vara riktigt har inte klarlagts. Utredningen menar att man inte behöver räkna med något ökat resursbehov fränsett 1-2 personer på central nivå. Länsstyrelsen menar dock att det för tillsynsmyndigheten kommer att bli ett avsevärt merarbete. Förutom det ovan nämnda arbetet tillkommer ökad administration, granskning av mätresultat etc.

Övriga finansieringsformer, inklusive eventuellt försäkringssystem, är alltför dåligt utredda för att länsstyrelsen ska kunna föreslå något alternativ. Det bör dock finnas anledning att överväga om inte återställning kan finansieras direkt via statsbudgeten. För detta talar bl. a. att det redan idag finns avgiftssystem inom miljöområdet som går in direkt till statsbudgeten, t. ex. avgifterna för tillsyn och prövning.

För skador enligt miljöskadelagen bör förslaget om ett försäkringssystem utredas vidare. Dock bör även ett sådant utgå betydligt mer från den "risknivå" företaget ligger på än vad som görs i utredningen.

Som sammanfattning vad gäller finansiering kan sägas att förslaget om utsläppsavgifter måste avstyrkas. Utsläppsavgifter kan eventuellt bli aktuellt som ett styrmedel inom miljövården men bör då utformas helt fristående från en miljöskadefond.

5.17 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen förordar i likhet med utredningen att fonden finansieras genom avgifter på miljöfarliga utsläpp. Länsstyrelsens huvudargument för detta är att ett sådant avgiftssystem kan utformas så att det fungerar som ett ekonomiskt styrmedel för att minska risken för framtida miljöskada. Detta förutsätter att avgiftssystemet är problemrelaterat dvs. att avgiften läggs på utsläpp av sådana ämnen som det från miljösynpunkt är mest angeläget att minska. Det avgiftssystem som föreslås i betänkandet uppfyller inte detta villkor. T. ex. föreslås

varken kväveutsläpp eller utsläpp av stabila organiska ämnen avgiftsbeläggas trots att åtgärder för att minska utsläppen av dessa ämnen ges högsta prioritet i Aktionsplanen mot havsföroreningar.

Länsstyrelsen anser att avgiftssystemet bör omarbetas så att det verkligen återspeglar de miljöproblem som det är angeläget att lösa för att förhindra framtida miljökada. I annat fall är miljövinsten så liten att den inte kan motivera det betydande merarbete som ett sådant avgiftssystem innebär för tillsynsmyndigheterna. Dvs. om avgiftssystemets finansieringsfunktion väger tyngre än dess styrfunktion bör ett enklare system med fasta årsavgifter väljas.

Länsstyrelsen har dock i ett tidigare yttrande över Aktionsplanen mot havsföroreningar påtalat behovet av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken och förordar därför en skärpning av avgiftssystemets styrfunktion enligt ovan. Därvid bör det av utredningen föreslagna avgiftssystemet kompletteras med avgifter på utsläpp av både metaller och dioxin till luft samt utsläpp av kväve (framför allt till Västerhavet och Östersjön). I de fall utsläppen med dagens mätteknik inte enkelt kan kvantifieras bör man i stället avgiftsbelägga förbrukningen av de ämnen som ger upphov till miljöfarliga utsläpp. Detta gäller klorerade organiska ämnen, klorgas (vid blekning), freon, kadmium och kvicksilver. Så snart avgiftens syfte har uppnåtts, dvs. att de miljöfarliga utsläppen minskats till en för miljön acceptabel nivå, bör avgiften begränsas eller helt utgå. Ett exempel på detta är fosforreduktionen i kommunala reningsverk som redan idag i många fall bör anses vara fullgod.

Ett argument som i betänkandet framförs mot ett mera differentierat avgiftssystem, som länsstyrelsen här föreslår, är att de miljöfarliga verksamheternas kontrollprogram är ofullständiga, varför alla för avgiftsbeläggningen nödvändiga uppgifter ej finns tillgängliga. Detta kan dock avhjälpas med stöd av § 43 i miljöskyddslagen, enligt vilken tillsynsmyndigheterna kan förelägga utövare av miljöfarlig verksamhet att utföra de undersökningar som behövs för tillsynens fullgörande. Därmed är också § 30 i föreliggande lagförslag om miljöskadefond överflödigt.

5.18 Styrelsen för teknisk utveckling (STU): Utredningen diskuterar två finansieringsformer; fast avgiftssystem eller utsläppsrelaterade avgifter. Utredarna noterar härvid att ur *allmän miljösynpunkt* torde utsläppsrelaterade avgifter vara att föredra. Troligen är detta riktigt liksom att det troligen ur administrativ synpunkt vore enklare med ett fast avgiftssystem. I valet mellan dessa båda system har utredarna föredragit det utsläppsrelaterade avgiftssystemet. Ur STUs synvinkel är detta också att föredra, eftersom det ger en viss – om än enligt utredarnas uppfattning (se sid 125) – ringa styreffekt, så att resultatet kan tänkas bli förbättrad drift vid redan befintliga anläggningar. Däremot tror inte utredarna att avgiften får nämnvärd styrande effekt vid anskaffning av framtida miljövårdsutrustning. *Dock kan antas att förslaget medför ett ökat behov av tillförlitlig och helst ej alltför dyr mätutrustning, vilket kommer att kräva utvecklingsinsatser.*

5.19 Svenska kommunförbundet: Miljöskadefondens medel är avsedda att användas för att återställa skador där den ansvarige inte kan spåras, där ansvaret inte kan klarläggas eller där den ansvarige saknar ekonomiska möjligheter att fullgöra sina skyldigheter. För kommunernas del torde det relativt lätt gå att fastställa om skyldighet till återställningsåtgärder enligt miljöskyddslagen föreligger eller ej. Kommunerna får också antas ha sådana ekonomiska resurser att de kan fullgöra sina skyldigheter i fråga om återställnings- och saneringsåtgärder. Inte heller såvitt avser nyare skador finns det därför anledning att kommunerna bidrar till att finansiera en fond.

Beträffande finansiering av återställning av äldre miljöskador anser styrelsen att sådana åtgärder bör finansieras av staten i de fall där skadevållaren är okänd eller där den ansvarige kan spåras men är insolvent. Det rör sig här om skador som uppkommit på grund av verksamheter som avslutats före miljöskyddslagens ikraftträdande och under en tid då kraven på renings- och skyddsåtgärder var helt andra än nu och då utövare av miljöfarlig verksamhet saknade anledning att räkna med framtida återställningskostnader.

— — —

Då Kommunförbundets styrelse anser att kommensektorn inte bör bidra till fonden av ovan angivna skäl avstår styrelsen att ta ställning till uppbyggnaden av fonden. Dock vill styrelsen framföra några mer allmänna synpunkter.

Utredningen har förordat ett system med utsläppsrelaterade avgifter som läggs på större utsläpp av syreförbrukande organiskt material (COD), fosfor, svavel och svaveldioxid, kadmium, krom, koppar, nickel, bly och zink. Avgiften föreslås vidare bli begränsad till tillståndsprövade, ev anmälda enligt miljöskyddslagens regler om anmälningsskyldighet, direktutsläpp. Från miljösynpunkt kan styrelsen konstatera att valet av ovan nämnda parametrar ter sig något egendomligt då andra ämnen som kvicksilver, kväve och klorerade organiska föreningar saknas trots att dessa har dokumenterad negativ effekt på miljön.

5.20 Landstingsförbundet: Det är riktigt att avgifter på särskilt miljöfarliga utsläpp görs beroende av utsläppens omfattning. En sådan konstruktion befrämjar miljöskyddet och syftar till att begränsa utsläppen. Här föreligger emellertid fortfarande vissa osäkerhetsmoment i de nuvarande mätmetoderna för att mätningarna skall kunna ligga till grund för en helt korrekt avgiftsdebitering. Utredningens förslag att avgifterna vidare skall begränsas till enbart vissa större anläggningar kan synas strida mot miljöskyddslagens stadgande om att den som utövar miljöfarlig verksamhet också har ansvaret. Det får till följd att ett begränsat antal anläggningar åläggs kostnadsansvaret också för skador som de inte själva vållat. Styrelsen vill trots dessa båda invändningar inte motsätta sig den lösning som utredningen skisserar. Systemet torde vara förhållandevis lätt att administrera och det är viktigt att arbetet snabbt kommer i gång. Utredningen säger själv beträffande en skisserad alternativ försäkringslösning (s. 159) att den "inte funnit det nödvändigt att ta ställning till vilken av de båda lösningarna som är att föredra". Styrelsen förutsätter att en sådan prövning görs innan

förslag föreläggs riksdagen. Skulle en försäkringslösning bli aktuell måste den under alla förhållanden vara obligatorisk och sannolikt ha stöd i lag. Vidare bör försäkringen till skillnad från det av industrin presenterade förslaget också omfatta återställnings- och saneringsåtgärder.

5.21 Sveriges advokatsamfund: Samfundet vill även understryka vikten av att finansieringen sker på sådant sätt att de i utredningsdirektiven ställda kraven på enkelhet, rättvisa och konkurrensneutralitet tillgodoses i rimlig omfattning. De två sistnämnda kraven torde innebära att de kostnader som drabbar olika miljöfarliga verksamheter bör stå i rimligt förhållande till verksamheternas totala inverkan på miljön.

Med utredningens finansieringsförslag innebär detta att endast ett begränsat antal verksamheter med utsläpp av vissa i förslaget utvalda föroreningar kommer att få betala kostnaderna för återställningsåtgärder beträffande miljöfarliga kvarlämningar från tidigare verksamheter oavsett om det föreligger eller inte föreligger någon anknytning (ägarerättslig eller artmässig) mellan tidigare och nuvarande verksamhet och helt oberoende av om den tidigare verksamheten varit tillåtlig enligt den tidens krav och regler eller inte. Enligt Advokatsamfundets uppfattning kan utredningens förslag i denna del inte anses förenlig med de krav på rättstrygghet och rättvisa som måste ställas. Enligt samfundets mening talar därför skäl för att sådana åtgärder, därest annan ansvarig inte finns, bekostas av stat och kommun.

5.22 Sveriges industriförbund: Den nya miljöskadelagen ålägger företagen och andra som bedriver miljöfarlig verksamhet ett omfattande skadeståndsansvar. Den strikta skadeståndsskyldigheten innebär bl. a. att ersättning för miljöskador kan utgå även om tillståndsvillkoren enligt miljöskyddslagen inte har överskridits.

För industrin är det angeläget att trygga de ersättningskrav som kan uppkomma till följd av person- eller sakskada som orsakats av miljöfarlig verksamhet. Det naturliga tillvägagångssättet vid riskhantering av detta slag är den spridning av riskerna som kan åstadkommas genom en försäkringslösning.

Företagens allmänna ansvarsförsäkring gäller sådana person- och saksador som orsakats av plötsliga och oförutsedda miljöstörningar. Detta grundläggande försäkringsskydd kan numera kompletteras med en miljöansvarsförsäkring som ger ett skydd för krav på ersättning för skada genom långvarig påverkan på miljö och människor.

Det tredje steget i denna försäkringsmodell är den kollektiva miljöskadeförsäkring som genom Industriförbundets försorg utarbetats inom ramen för miljöskadefondutredningens arbete (bilaga 3 till betänkandet). Den avses täcka de fall då skadevällaren är insolvent eller okänd eller då rätten till skadestånd har preskriberats.

De tre nu nämnda försäkringsformerna – den allmänna ansvarsförsäkringen, miljöansvarsförsäkringen och den föreslagna miljöskadeförsäkringen – skulle komplettera varandra och ge ett heltäckande försäkringsskydd för person- och saksador orsakade av miljöfarlig verksamhet.

Utredningen har beklagligtvis ansett sig inte ha anledning att närmare jämföra försäkringsförslaget med den föreslagna fondlösningen. Industrieförbundet vill därför här komplettera det material utredningen avlämnat med en sådan jämförelse.

— — —

Förslaget till miljöskadeförsäkring

En miljöskadeförsäkring vore enligt förbundet överlägsen den av utredningen föreslagna fondlösningen. Försäkringsbolagen har erfarenhet av hur miljöskador hanteras och förebyggs. Men kan därför anknyta en utvidgning av miljöskadeskyddet till en fungerande försäkringsadministration i stället för att bygga upp en helt ny statlig organisation med åtföljande särskilda administrationskostnader. Med en försäkringslösning ställs också ett betydande riskkapital redan från början till förfogande. Försäkringsbeloppet har satts till 150 miljoner kr per år. I ett fondsystem måste motsvarande kapital byggas upp kontinuerligt. Innan så skett måste staten träda in som garant för den händelse betydande skador skulle inträffa innan tillräckligt kapital byggs upp.

En försäkringslösning innebär att försäkringsgivaren direkt kan utreda och ta ställning till framförda krav. Det blir en senare fråga att söka identifiera skadevållaren, avgöra om denne är solvent eller ej samt att avgöra vilken försäkring som slutligt skall bära skadan.

En fondlösning däremot förutsätter att det först utreds om uppkommen skada kan ersättas av enskild skadevållare eller via försäkring innan fonden kan utge ersättning. Det blir i många fall nödvändigt att den skadelidande i en rättegång prövar frågor om skadevållarens identitet och insolvens samt frågan om preskription.

När det gäller rätten till ersättning överensstämmer försäkringens omfattning i stort med fondlösningen. Försäkringsvillkoren är klart skrivna, vilket ökar förutsebarheten och förenklar skaderegleringen. Lagförslaget innehåller i princip motsvarande undantag som försäkringsvillkoren, men detta framgår först av dess förarbeten. Så är fallet t. ex. för undantaget för skada orsakad av motorfordons-, järnvägs- och flygtrafik samt sjöfart liksom för skada orsakad i samband med skadelidandens förvärvsarbete. Dessa undantag medför ingen reell inskränkning i förhållande till fondlösningen. Undantagen följer redan av det för fonden respektive försäkringen gemensamma grundkravet att rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen i princip skall föreligga. Att undantaget ändå tagits in i villkoren är föranlett av en önskan att klart precisera och upplysa om försäkringens omfattning.

Fondförslaget innehåller inga särskilda regler hur vare sig personskade- eller sakskadeersättningen skall beräknas. Skadeståndslagen blir således tillämplig.

När det gäller personskadeersättningen bygger den föreslagna försäkringslösningen på de normer som gäller för läkemedelsförsäkringen. Det innebär att ersättningen för svårare skador, som medför bestående lyte och men, är generösare än den ersättning som utgår enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler och praxis. Å andra sidan utgår ingen ersättning för rent bagatellartade skador vid mycket kortvarig sjukskrivning. Ändamålet

bakom denna avvägning, som hittills visat sig fungera väl inom läkemedelsområdet, är att hanteringen inte skall betungas av småskador. Därigenom förbilligas administrationen och resurserna kan ägnas skador av någon betydelse. Ett ersättningssystem baserat på rent skadeståndsrättsliga principer leder till att småskador i förhållande till allvarigare skador får bättre kompensation, vilket förefaller mindre välmotiverat. För övrigt bör man notera att fondförslaget innebär att självrisk på såväl person- som saksador kan utgå efter regeringens bestämmande.

Miljöskadeförsäkringen avses bli finansierad genom premier från anläggningar som driver miljöfarlig verksamhet. Utgångspunkten har varit att försäkringen skall betalas av en bred krets bland dem som bedriver miljöfarlig verksamhet. Risken för miljöstörning beror på verksamhetens karaktär och omfattning. När det gäller graderingen av verksamhetens karaktär har utgångspunkten varit att riskerna för miljöpåverkan i huvudsak speglas i den förprövningsplikt som råder för vissa typer av anläggningar enligt naturresurslagen och enligt miljöskyddslagen. Graderingen av verksamhetens omfattning avses ske med hjälp av antalet anställda.

Premiesystemet har för övrigt till sin uppbyggnad stora likheter med det förslag till fasta årsavgifter som utredningen utarbetat och som behandlas i avsnitt 4.4.3. Av betänkandet framgår att myndigheterna alltjämt saknar ett register över anläggningar som driver miljöfarlig verksamhet. Som ett led i utarbetandet av försäkringslösningen har ett datoriserat register över all miljöfarlig verksamhet utarbetats. Med hjälp av detta register har ett system konstruerats som gör det möjligt att på ett administrativt enkelt sätt bestämma premiesättningen och hantera uppbörden av premierna.

— — —

Finansieringssystemet

Allmänna synpunkter på finansieringsformen

Utredningen anför att "många av dagens miljöfarliga verksamheter delvis kunnat byggas upp med kapital som genererats av miljöfarlig verksamhet i det förflutna — t ex under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet — och att ett visst mått av ansvarstagande för äldre tiders miljöförstöring kan te sig skäligen i dessa fall".

Utredningen väljer sedan att föreslå ett avgiftssystem som innebär att kostnaderna för omhändertagande av restprodukterna från historisk verksamhet läggs på ca 200 anläggningar som idag har tillstånd att släppa ut vissa restprodukter.

Vårt välstånd är i hög grad ett resultat av den industriella utvecklingen i Sverige. Den industriella verksamheten har bedrivits i enlighet med var tids regel och har inom denna ram tagit i anspråk naturresurser och efterlämnat restprodukter. Produktionsresultatet har kommit alla till godo. Alla har också dragit ekonomisk nytta av att restprodukterna från vissa anläggningar inte oskadliggjorts; ägarna i form av lägre kapitalkostnader, löntagarna i form av ett större löneutrymme, konsumenterna i form av billigare produkter samt stat och kommun genom högre skatteintäkter.

Det framstår mot denna bakgrund som naturligt att där det nu gäller att återställa miljöfarliga kvarlämningar efter äldre tiders verksamhet detta ses som en angelägenhet för hela samhället och att kostnaderna för återställningsåtgärder därför finansieras av stat och kommun.

Såsom Ivar Virgin framhållit i sin reservation anslås för närvarande statliga budgetmedel för att återställa försurade sjöar, behandla gruvavfall m m. De av utredningen behandlade återställningsåtgärderna bör som Virgin föreslagit kunna införas under samma anslagspost på det sätt som redan gjorts beträffande gruvavfall.

Alternativt bör man undersöka möjligheterna att omfördela en marginell del, 0,02 procent, av de medel som uppbärs genom arbetsgivaravgiften.

Ersättning till skadelidande berörs inte av detta resonemang.

Kravet på fasta spelregler

En hög investeringsnivå i näringslivet är av avgörande betydelse för välståndsutvecklingen i vårt land. Investeringsviljan präglas i hög grad av de riskbedömningar som föregår en investering. Osäkerheten är naturligtvis ofta förknippad med marknaden. Man studerar olika volym- och prisalternativ samt försöker räkna fram gränsvärden då investeringen resulterar i förluster. Vid sidan av marknadsfaktorer utgör dock skatter, avgifter och andra pålagor ett numera stort riskområde, där det visat sig utomordentligt svårt att förutsäga händelseutvecklingen. När man sedan följer upp en investering och jämför resultatet med investeringskalkylen nödgas företaget kanske konstatera att utfallet inte blev det avsedda till följd av förändringar rörande skatter, avgifter, pålagor, ny lagstiftning eller nya bestämmelser. Sådana avvikelser får ofrånkomligen konsekvenser för företagets framtida investeringsvilja.

Den utsläppsavgift som utredningen föreslagit måste ses mot denna bakgrund. Förslaget innebär att vissa anläggningar åläggs ett retroaktivt kostnadsansvar för efterbehandling av restprodukter som härrör från annan verksamhet än den egna.

Förutom att de indragna medlen skall användas för efterbehandling av avfall från andra anläggningar än de betalande, läggs ju avgiften på de utsläpp som anläggningen har tillstånd till. Anläggningen påförs alltså i efterhand en kostnad som man inte kunnat kalkylera med – eller ens i sin mest pessimistiska fantasi kunnat föreställa sig – när investeringskalkylen gjordes. En tillkommande avgift på flera miljoner kronor årligen är av den storleksordningen att den hade kunnat påverka tidigare investeringsbeslut. Vid tillståndsprövningen har ju koncessionsnämnden redan tagit hänsyn till vad som är ekonomiskt möjligt att kräva av företaget.

Lösningen med avgifter på dagens utsläpp för att finansiera en fond för återställning av miljöfarliga kvarlämningar från tidigare verksamhet synes visserligen inte – formellt sett – strida direkt mot regeringsformens förbud mot retroaktiv skattelagstiftning. Effekten blir dock densamma som om det varit fråga om ett retroaktivt uttag av skatt eller avgift. Därtill kommer att avgiften läggs på andra anläggningar än dem som lämnat restprodukterna efter sig.

Valet av finansieringsmetod innebär att näringslivets krav på fasta spelregler – som är av grundläggande betydelse för investeringsviljan och fortsatt industriell utveckling – nonchaleras på ett flagrant sätt.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 7.3

Direktivens krav på ett avgiftssystem

Enligt direktiven skall ett avgiftssystem vara utformat så att rimliga krav på rättvisa, konkurrensneutralitet och enkel administration tillgodoses. Kommitténs förslag uppfyller inte dessa elementära krav.

Kravet på rättvisa

Ett avgiftssystem som innebär att man ålägger 200 anläggningar att betala för att eliminera restprodukter från industrins uppbyggnadsskede kan inte med normalt språkbruk betecknas som rättvist. Det strider mot elementära rättssäkerhetskrav att dessa anläggningar skall betala en avgift på flera miljoner kronor årligen för att oskadliggöra restprodukter från historisk verksamhet bedriven av andra anläggningar.

Inte ens om man – som utredningen valt att göra – bortser från denna grundläggande rättvisaspekt och vill pålägga den del av näringslivet som idag bedriver miljöfarlig verksamhet en extraskatt, uppfyller förslaget elementära rättvisekrav. Utredningen har valt att avgiftsbelägga endast nio av det 60-tal mätparametrar som används i tillstånden enligt miljöskyddslagen. Av de utvalda nio beskattas inte heller alla utsläpp i landet utan det varierar mellan 3 och 70 procent av de samlade utsläppen. Utsläppen kan inte mätas med den noggrannhet som krävs för att uppgifterna skall kunna ligga till grund för en avgift. Det är oacceptabelt att ta ut avgifter på basis av mätresultat som kan ha en felmarginal på 20–30 procent. Sådana fel kan ju medföra felaktiga avgiftsuttag på hundratusentals kronor årligen.

Som exempel på svårigheterna att mäta korrekt kan nämnas att noggrannheten för stoftmätning nyligen har testats vid ett kraftvärmeverk. Trots att testmätningarna utfördes under kontrollerade förhållanden och av van mätpersonal, uppvisar mätningarna mycket stor spridning. Vid de nivåer på stoftutsläppet som är fastställda i tillståndet för anläggningen var spridningen mellan 50 och 100 procent. Det finns inget som talar för att mätnoggrannheten skulle vara bättre vid exempelvis svavel- och kväve-mätningar. Tillförlitligheten i mätmetoderna måste förbättras innan mätresultaten får styra avgiftsuttag av miljonbelopp från vissa anläggningar.

Utredningen har inte heller redovisat principerna för avgiftsnivåer på de utvalda utsläppsparametrarna. Nivåerna förefaller vara helt godtyckligt satta.

Från rättvisesynpunkt är det naturligtvis en fördel om inte vissa parametrar och utsläpp av en viss storlek utpekas. Ett system med fasta årsavgifter motsvarande premiesystem i försäkringslösningen innebär att de flesta som driver miljöfarlig verksamhet av någon omfattning får vara med och betala.

Kravet på konkurrensneutralitet

Utredningen har valt att överhuvudtaget inte behandla direktivens krav på att avgiftssystemet skall vara konkurrensneutralt.

Följden har blivit att utredningen föreslår ett avgiftssystem som kraftigt snedvrider konkurrensen både nationellt och internationellt.

En avgift som drabbar 200 anläggningar av de drygt 10 000 anläggningar som omfattas av miljöskyddslagens prövningsförfarande kan inte med normalt språkbruk betecknas som konkurrensneutral. En utsläppsrelaterad avgift kan på det nationella planet inte anses konkurrensneutral med mindre än att alla miljöfarliga utsläpp oavsett storlek och ämne avgiftsbeläggs.

Genom att avgiften koncentreras till ett förhållandevis litet antal anläggningar blir kostnadsbelastningen kännbar. Det handlar ju om tiotals miljoner kronor under en 15-årsperiod för vissa anläggningar. Konkurrenterna i de prisledande länderna har inte motsvarande extra kostnader.

Kravet på enkel administration

Varken tillståndsvilkor, kontrollprogram eller rapporteringssystem är anpassat för att ligga till grund för ett avgiftsuttag relaterat till utsläpp. Ett betydande utvecklingsarbete måste alltså till innan avgiftssystemet överhuvudtaget kan sättas i kraft.

Avgiftssystemet är enkelt endast i den relativa meningen att det med tiden måste bli mer och mer omfattande och komplicerat för att kunna fylla sin uppgift.

I systemets konstruktion ligger ju att det med tiden måste bli mer komplicerat allteftersom "avgiftsenheten höjs, avgiftsgränsen sänks, kretsen av avgiftsskyldiga vidgas, antalet avgiftsbelagda förroreningar utökas".

Ett system med fast årsavgift skulle bli administrativt enklare att hantera. Inom ramen för den föreslagna försäkringslösningen har ett datoriserat register över miljöfarlig verksamhet utarbetats. Registret omfattar verksamheter som prövats enligt miljöskyddslagen.

Avgiftssystemet som styrmedel

Kommitténs argumentering i valet mellan å ena sidan en fast årsavgift för de flesta anläggningar som driver miljöfarlig verksamhet och å andra sidan utsläppsrelaterade avgifter för de omkring 200 anläggningar som släpper ut mest av vissa ämnen är inte övertygande.

För utredningen här det avgörande motivet till valet av utsläppsavgift uppenbarligen varit att man ansett det vara möjligt att kombinera ett finansieringssyfte med ett miljöförbättrande syfte. Det skulle enligt utredningen finnas ett inbyggt incitament för den som bedriver miljöfarlig verksamhet att t. ex. förbättra driften av reningsutrustning för att därigenom minska avgiften.

Enligt förbundets mening kan man inte – såsom utredningen antagit – få dessa syften att samverka. Det grundläggande syftet är ju att tillföra

fonden ett visst belopp varje år. Avgiftsenheterna skall bestämmas så att detta syfte tillgodoses. Om utsläppen minskar tack vare nya miljöskyddsåtgärder måste följaktligen avgiftsenheterna höjas för att samma belopp skall kunna tillföras fonden. Den miljöförbättrande effekten av en utsläppsavgift med ett bestämt finansieringsmål torde alltså bli av marginell natur. Med hänsyn till utformningen av det nuvarande prövningssystemet med dess avvägning mellan miljö, teknik och ekonomi är ju också möjligheterna att minska utsläppen ytterligare mycket begränsade.

En närliggande fråga är också hur den föreslagna utsläppsavgiften skall kunna förenas med den nuvarande administrativa koncessionsprövningen av miljöfarlig verksamhet.

Miljöskyddsarbetet i Sverige bedrivs i huvudsak genom direkta regleringar med utgångspunkt i miljöskyddslagen. Koncession och myndighetsutövning baseras på vad som är miljömässigt motiverat, tekniskt möjligt och ekonomiskt genomförbart.

Detta innebär att ett system med förprovning svårligen kan kombineras med avgifter på tillåtna utsläpp, eftersom hänsyn redan vid förprovningen har tagits till vad som är ekonomiskt rimligt att kräva av respektive företag. En avgift ovanpå detta skulle ju innebära att man krävde det ekonomiskt orimliga av varje företag. (För otillåtna utsläpp finns redan både miljöskyddsavgift och företagsböter för att eliminera eventuell ekonomisk fördel).

Om den föreslagna avgiften införs måste den tas med i tillståndsmyndighetens bedömning av vilka reningskrav som är ekonomiskt rimliga och genomförbara. M. a. o. utsläppsavgiften innebär en tillkommande kostnad som tillståndsmyndigheten måste ta i beaktande när det gäller att bedöma det ekonomiska utrymmet för ytterligare reningsutrustning. En utsläppsavgift med den föreslagna utformningen skulle alltså, när den skall förenas med det nuvarande administrativa prövningssystemet, i vissa fall direkt kunna motverka investeringar i ytterligare reningsutrustning.

Utredningen har med förslaget om en utsläppsavgift introducerat ett helt nytt instrument i miljöpolitiken. Frågan om utsläppsavgifter som komplement eller alternativ till de administrativa styrmedlen är av sådan grundläggande betydelse för miljöpolitiken att den bör behandlas i samband med en eventuell översyn av styrsystemet på miljöområdet i dess helhet och inte i samband med frågan om finansiering av vissa miljöåtgärder.

5.23 Sveriges Kemiska Industrikontor: Kemikontoret delar bedömningen att återställning av äldre miljöstörningar i vissa fall kan behövas. Det är rimligt att sådan återställning skall bekostas av den som orsakat skadan. Återställning av skador som har orsakats i förfluten tid av ett företag, som kanske inte längre existerar, med på den tiden accepterade metoder är det inte rimligt att dagens industriföretag skall behöva betala.

Bördan att bekosta en sådan återställning bör bäras solidariskt av samhället i dess helhet på samma sätt som när man t. ex. inrättar nationalparker eller kalkar sjöar. Därför avvisar Kemikontoret förslaget om utsläppsavgifter som finansieringskälla för återställning av äldre skador på miljön.

5.24 Lantbrukarnas riksförbund (LRF): LRF anser att en försäkringslösning kan ha fördelar framför en statlig fond. Betänkandet ger dock inte underlag för att jämföra förslaget till fond med försäkringsalternativet. Det framgår exempelvis inte av betänkandet hur en försäkringslösning skall finansieras. Det torde även vara nödvändigt att en försäkringslösning måste kompletteras med ett i lag inskrivet krav på obligatorium om innehav för att få bedriva viss miljöfarlig verksamhet.

LRF gör bedömningen att tidigare exempel på obligatoriska ansvarsförsäkringar t. ex. trafikförsäkringen och mäklaransvarsförsäkringen inte kan jämföras med den alternativt föreslagna försäkringslösningen. Den miljöskadeförsäkring som nu presenterats som alternativ till en statlig fond vad gäller ersättning till skadelidande, skulle bli unik på så sätt att den endast skulle omfatta fall med okända eller där insolvens föreligger m. m. utan att också vara en vanlig ansvarsförsäkring. En obligatorisk försäkring framstår heller inte utan vidare som ett bättre alternativ än en statlig fond, när så många vitt skilda intressen och verksamheter skall inordnas i en och samma försäkringslösning.

LRF vill här även redovisa att lantbruket redan bidrar med medel till miljövården. Avgifter på bekämpnings- och gödselmedel finansierar bl. a. viss miljövårdsforskning samtidigt som avgifterna leder till minskad användning av medlen. Avgifterna uppgår till drygt 100 miljoner kronor per år för närvarande.

Lantbruket, som således redan betalar avgifter för miljöfarlig verksamhet, måste ha rätt att få avräkna sådana kostnader. Exempelvis innebär nuvarande avgift på handelsgödselmedel att lantbrukaren betalar ca 600 kr extra per ton fosfor. Endast en del av detta lakas ut och kan jämföras med utsläpp, varför avgiften per utsläppt ton fosfor matematiskt ligger avsevärt högre. LRF finner att endast förslaget till statlig fond möjliggör en samordning av skilda avräkningsprinciper.

I likhet med utredningen konstaterar LRF att miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen är ett mycket vidsträckt begrepp. Att avgiftsbelägga all sådan verksamhet är därför en praktisk omöjlighet. LRF biträder utredningens förslag till utsläppsrelaterade avgifter enär de förutom att ge fonden tillräckliga inkomster också kan bidra till att miljöfarliga utsläpp kan minskas genom att företagen får ekonomiska incitament till åtgärder.

LRF anser i likhet med utredningen att ladugårdar och visst utsläpp av avloppsvatten inte skall grunda avgiftsskyldighet utan endast industriell verksamhet.

5.25 Svenska värmeverksföreningen: I betänkandet föreslås att fonden finansieras via utsläppsrelaterade avgifter. Förslaget innebär att avgifter tas ut för bl. a. svaveldioxidutsläpp större än 500 ton/år. Föreningen vill peka på att förslaget då det gäller bostadsuppvärmning, innebär att fjärrvärmekunder på större orter finansierar fonden när de egentligen borde belönas för att de bidrar till att minska utsläppen i jämförelse med individuell uppvärmning.

Blockcentraler och fastighetsbaserade pannor har större utsläpp till omgivningen per producerad värmeenhet än värmeverken. Det är inte rimligt

att dessa mindre anläggningar för värmeproduktion utan krav på rening av rökgaser ska slippa avgifter av den föreslagna arten samtidigt som värmeverken belastas med sådana. För övrigt är emissionsvillkoren i koncessionsnämndens tillståndsprövning för bl. a. värmeverk utformade så att det inte skall uppstå skador på miljön. Att mäta utsläpp av SO_2 är enligt en SNV-rapport dessutom förknippat med en onoggrannhet av storleken 20–30 %.

Mot denna bakgrund avstyrker föreningen utredningens förslag om att finansiera en miljöskadefond med särskilda utsläppsrelaterade avgifter.

5.26 Svenska försäkringsbolags riksförbund: Utöver de fördelar med en försäkringslösning som utredningen själv framfört i betänkandet (s 158 m-n) vill riksförbundet särskilt peka på den erfarenhet och de resurser avseende skadereglering som redan finns inom försäkringsbranschen. Till detta kommer att de gränsdragningsproblem som måste uppstå mellan miljöskadeansvaret enligt miljöskadelagen, å ena sidan, och det kompletterande miljöskadeansvaret, å den andra, säkert blir mindre besvärande om såväl det ena som det andra ansvaret täcks genom försäkring.

Enligt riksförbundets mening är alltså en försäkringslösning bestämt att föredra och en sådan bör fortsättningsvis övervägas som ett reellt alternativ.

5.27 Folksam: Erfarenheten hittills visar att möjliga skadevällare endast i få fall tecknar den särskilda miljöansvarsförsäkring som finns att tillgå på marknaden, utan i stället litar på egen betalningsförmåga. Det hot som möjliga skadeståndsanspråk utgör tycks inte upplevas som så starkt att försäkring anses nödvändig. Endast inom ramen för vanlig ansvarsförsäkring, som normalt täcker skada på grund av plötslig och oförutsedd händelse, har man ett försäkringsskydd för mera momentant inträffande skador.

En mycket stor del av de skador som kan bedömas uppkomma i nära och mera avlägsen framtid och som beror på miljöpåverkan på grund av mera permanenta orsaker, t. ex. icke förutsedda effekter av konstanta utsläpp eller bruk av felaktiga arbetsmetoder, dvs effekter på miljön inte har kunnat förutses, kan antagligen täckas genom miljöansvarsförsäkringen.

Det ringa intresset hos de möjliga skadevällarna att teckna försäkringen är för närvarande ett problem. Ett annat problem är dock att återförsäkringskapacitet inte kommer att finnas tillgänglig vid en mera omfattande utbredning av försäkringsformen.

Enligt Folksam bör det vara möjligt att försöka lösa problemen genom att man på den svenska marknaden åstadkommer en försäkringspool för miljöriskerna, med alla berörda försäkringsbolag som medlemmar. Förebilder finns på olika håll i världen, bl. a. i Frankrike och Holland. Därigenom löser man antagligen kapacitetsproblemen och har dessutom möjlighet att utforma ett lättillgängligt och överkomligt försäkringsskydd för stora och små ansvarsbärare enligt miljöskadelagen. För företag med miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddsförordningen (1981:574) bör försäkringen vara obligatorisk. Att ett kontrollsystem är möjligt att bygga upp visar försäkringsförslaget i betänkandet (bilaga 3 s. 307–308). Med en

sådan utformning av miljöansvarsförsäkringen borde det också vara tämligen lätt att lösa en del av de frågor som tas upp i betänkandet, nämligen hur man skall ersätta miljöskador som i och för sig omfattas av miljöskadelagen men där den skadelidande inte kan få någon ersättning av den ansvarige därför att denne är okänd eller på obestånd, eller därför att kravet på skadeståndet är preskriberat.

Dessa fall får i ersättningsystemet antas vara av mera marginell betydelse än skadefallen där man har en känd skadevållare med betalningsförmåga (försäkring). Den lämpligaste lösningen är enligt Folksam's mening att de skadetyper som avses i 3 § i förslaget ersätts via en fond som är kopplad till den gemensamma försäkringspool som angetts ovan.

Förebild finns inom trafikförsäkringen där den gemensamma "fonden" för skador av okända eller oförsäkrade fordon är Trafikförsäkringsföreningen, vars verksamhet bärs upp av alla dem som har sina fordon försäkrade.

Med lämpliga begränsningar borde ett liknande system kunna accepteras för miljöskadorna. Detta förutsätter dock att ett nära samarbete i dessa frågor etableras mellan försäkringsbolagen och att ett försäkringskollektiv för miljöansvarsförsäkringen på obligatorisk grund kan byggas upp inom rimlig tid.

Folksam är berett att medverka till en sådan lösning, som är överlägsen den statliga fond som förslaget innebär.

En avsevärd fördel med detta förslag i jämförelse med kommitténs är att administrationen förenklas. Inom ramen för ett försäkringsystem kan man lättare klarlägga om en skada skall ersättas ur miljöansvarsförsäkring eller – om ersättningsanspråket t. ex. är preskriberat – ur den gemensamma fonden. Med en särskild statlig fond måste i många tänkbara fall ske en dubbel prövning i olika administrativa system. Vidare kan den expertis som behövs inom miljöansvarsförsäkringen utnyttjas också i fondfallen.

Skadorna genom okända eller insolventa skadevållare är enligt vår bedömning inte ett så påträngande problem att man inte kan avvakta försök att åstadkomma en samordning av miljöansvarsförsäkringen mellan försäkringsbolagen enligt vad vi här angett.

Mera brådskande är det däremot med återställning av miljö som redan nu är förstörd och för vilken försäkringslösningarna inte kan vara effektiva. Folksam anser här det enda tänkbara vara en finansiering av återställningsåtgärderna genom någon form av statlig fond.

Utredningens förslag är såvitt vi kan bedöma det enda alternativ som snabbt och med rimlig motivering kan användas för de önskvärda åtgärderna. Förslaget bör därför genomföras så snart som möjligt. Det är viktigt att tillgänglig sakkunskap inom försäkringsbolagen utnyttjas vid uppbyggnaden av fonden och genomförandet av återställningsåtgärderna.

5.28 Tjänstemännens Centralorganisation (TCO): Då det är svårt att förutse alla olika typer av framtida utsläpp bör det enligt TCO finnas beredskap att lägga avgifter på andra utsläpp som kan komma att bli aktuella.

5.29 Landsorganisationen i Sverige (LO): LO stöder i princip förslaget med utsläppsrelaterade avgifter med hänsyn till den styrande inverkan de kan förväntas få på utsläppens omfattning.

Det förslag till försäkringsalternativ som diskuterats inom utredningen kan förvisso vara en smidig lösning, men bör enligt LOs uppfattning ändå avstyrkas. Om försäkringen görs frivillig riskerar avsatta resurser att bli otillräckliga. Den skisserade uppbyggnaden, med premieklasser bl. a. efter antal anställda, stimulerar knappast till att minska utsläppen. Risk finns sannolikt också för segdragna försäkringsprocesser. Försäkringsförslaget omfattar dessutom inte åtgärder för gamla miljöskador och utgör därmed inte ett godtagbart alternativ.

LO vill emellertid peka på ett problem med avgiftssystemet som inte berörs i utredningen. Det gäller risken för att utsläppsavgifter leder till negativa konsekvenser för den inre miljön, dvs. att man inom företaget kalkylerar med åtgärder som minskar utsläppen av skadliga ämnen utan att ta hänsyn till eventuella negativa konsekvenser i arbetsmiljön.

För arbetsmiljön finns inte något avgiftssystem motsvarande det som utredningen föreslår. Överskridanden av gränsvärden är också ett mycket stort problem, vilket bl. a. visas av LOs egna medlemsundersökningar. Risken för att sådana brister i vissa fall förstärks om avgifter införs oreserverat kan inte uteslutas. Det är mot denna bakgrund viktigt att lagstiftaren uttalar att avgiftssystem med syfte att skydda den yttre miljön inte får medverka till ökad belastning i arbetsmiljön. Det finns vidare ett allmänt behov av samverkan mellan tillsynsmyndigheterna för såväl yttre som inre miljöfrågor. Dessa bör i sina kontakter med berörda företag verka för tekniska lösningar som tillgodoser de sammantagna miljökraven. De lokala fackliga organisationerna och företagshälsovården måste därvid engageras.

Med beaktande av det sagda ansluter sig LO således till principen om utsläppsrelaterade avgifter. Den kritik som framförts mot avgifterna för orättvis fördelning av kostnaderna mellan olika företag kan på kort sikt sägas ha visst fog för sig. LO menar dock att det inte är skäl att avvisa förslaget, utan i stället att efterhand utveckla det till att omfatta fler företag och verksamheter, samt fler slag av miljöskadliga utsläpp.

5.30 Försäkringsjuridiska föreningen: Utredningen har – vilket ter sig något förvånande – inte alls i sak penetrerat eller kommenterat försäkringsalternativet. Försäkringsförslaget har av utredningen lämnats därhän under motivering att något åtagande från försäkringsbolagen att svara för förpliktelserna enligt förslaget inte finns och att förslaget därför skulle vara att betrakta som en "i huvudsak teoretisk modell". Föreningen delar inte denna uppfattning. Förslaget är högst konkret i så måtto att fullständiga villkor presenterats. Det torde ligga i sakens natur att man från försäkringshåll är beredd att meddela försäkring och ta på sig att svara för de förpliktelser, som följer av villkoren ifråga. En ytterligare förutsättning är givetvis att premiefinansieringen kan lösas på ett tillfredsställande sätt. Om detta kan ske genom att de anläggningar som bedriver miljöfarlig verksamhet frivilligt ansluter sig till ett försäkringssystem eller om någon

form av obligatorium måste införas har föreningen inte möjlighet att bedöma.

— — —

Föreningen vill härutöver särskilt framhålla den kompetens på om rådet som försäkringsbranschen besitter. Inom branschen finns lång erfarenhet, tillgång till experter på skilda områden, färdig administration och en uppbyggd skaderegleringsorganisation för både person- och saksador. Det vore resursslöseri och skulle leda till stora kostnader och administrativt krångel att tillskapa en separat fond för att ta hand om ersättningsfrågorna.

När det gäller skador av den komplexitet som det ofta blir fråga om på miljörådet uppstår lätt gränsdragningsproblem i förhållande till exempelvis allmänt skadeståndsansvar och produktansvar. Sådana problem – som relativt ofta uppstår – måste enligt föreningens uppfattning kunna lösas på ett bättre, enklare och smidigare sätt inom ramen för en försäkring. Praktiskt taget alla företag och industrier har redan en allmän anvarsförsäkring som täcker miljöskador orsakade av plötsliga och oförutsedda fel, dvs. en stor del av miljöansvaret. Man kan förmoda att företag och industri som bedriver miljöfarlig verksamhet, i ökande omfattning tillika kommer att skaffa ett kompletterande försäkringsskydd för de skador som kan uppkomma till följd av en långvarig miljöstörning. De flesta skadefallen kommer därmed att falla inom någon försäkring, vilket innebär att uppkommande gränsdragningsproblem kan lösas på ett bättre, enklare och smidigare sätt än som vore möjligt enligt fondalternativet. Särskilt viktigt är detta för de skadelidande, som enligt fondförslaget åläggs en tung börda att visa att ersättning ej kan utgå från enskild skadevällare eller försäkring innan fonden träder in.

En försäkringslösning har således när det gäller ersättning till skadelidande klara fördelar i jämförelse med den föreslagna fonden. Föreningen anser därför att försäkring bör ytterligare allvarligt övervägas när det gäller att lösa ersättningsfrågorna.

5.31 Miljöcentrum: För reglering av *framtida* miljöskador, som drabbar enskilda eller det allmänna, bör enligt vår uppfattning dessutom ett försäkringssystem byggas upp på kommersiell basis. Samhället bör genom lagstiftning ålägga den som i lagens mening driver miljöfarlig verksamhet att teckna en miljöskyddsförsäkring till skydd av tredje man och samhället, på samma sätt som lagen ålägger ägaren av en bil att hålla den trafikförsäkrad. Försäkringsbolagen sätter som bekant premierna i relation till risken. Det ligger därvid i bolagens intresse att göra en omsorgsfull riskbedömning av försäkringsobjektet till undvikande av onödiga förluster. Vi har viss erfarenhet av riskbedömningar, som amerikanska försäkringsbolag gjort i samband med att de tecknat miljöskyddsförsäkringar. Dessa riskbedömningar är betydligt mera genomlysande än de prövningar koncessionsnämnden och remissmyndigheter t. ex. tillsynsmyndigheter gör i Sverige, i samband med att tillstånd meddelas till miljöfarlig verksamhet. Riskbedömningarna kan bl. a. leda till att okända risker upptäcks, samtidigt som försäkringstagaren utsätts för påtryckning att minimera riskerna, dels genom premiesättningen och dels genom att försäkringsbolagen, om de upptäcker direkt

olagliga och olämpliga produktionsprocesser, kan vägra teckna försäkring.

Vi hyser m. a. o. uppfattningen att en obligatorisk miljöskydds-försäkring till täckande av framtida miljöskador är nödvändig. En sådan försäkring kommer dessutom att sätta kommersiell press på den som bedriver miljöfarlig verksamhet att ta större hänsyn än hitintills till miljön.

5.32 Svenska renhållningsverksföreningen: Inom ramen för utredningens arbete har genom Sveriges Industriförbunds försorg utarbetats ett förslag till kollektivt försäkringssystem som ett alternativ till den fondlösning som utredningen förordar. I utredningen har dessvärre försäkringsalternativet inte närmare genomarbetats och belysts med motiveringen att något åtagande ännu inte föreligger från försäkringsbolagens sida att svara för de förpliktelser som åligger dem enligt Industriförbundets förslag. Enligt föreningens mening är beslutsunderlaget härigenom avsevärt begränsat. Försäkringsalternativet bör utredas och analyseras betydligt mer ingående än vad som är fallet i rubr. betänkande. Medel från den tilltänkta miljöskadefonden är avsedda att användas för att återställa skador där den ansvarige inte kan spåras, där ansvaret inte kan klarläggas eller där den ansvarige saknar ekonomiska möjligheter att fullgöra sina skyldigheter. I praktiken kommer de svenska kommunerna inte att behöva hänvisa skadelidande till miljöskadefonden för ersättning på grund av uppkommen miljöskada. För kommunernas del torde det relativt lätt gå att fastställa om skyldighet till återställningsåtgärder enligt miljöskyddsbestämmelserna (miljöskyddslagen, miljöskadelagen) föreligger eller ej. Kommunerna får förutsättas ha sådana ekonomiska resurser att de kan fullgöra sina skyldigheter ifråga om återställnings- och saneringsåtgärder. Det finns därför ingen anledning för kommunerna att bidra till finansiering av en fond vad avser *nyare* skador. Vid uppbyggnaden av ett finansieringssystem (fond eller försäkring) för återställnings- och saneringsåtgärder vid miljöskador bör åtskillnad, organisatoriskt och ekonomiskt, göras mellan kommunernas och industrisektorns åtaganden och medverkan. Oavsett vem som förorsakat uppkomna miljöskador kommer kommunerna oftast att få bära det yttersta ansvaret för att återställnings- och saneringsåtgärder vidtas och finansieras.

Återställande av *äldre* miljöskador bör enligt föreningens mening finansieras av staten i de fall då skadevållaren är okänd eller den ansvarige insolvent. Det kan inte anses rimligt från rättvisesynpunkt att återställandet av skador som uppkommit från verksamheter som avslutats före miljöskyddslagens ikraftträdande, under en tid då kraven på renings- och skyddsåtgärder var lindrigare än nu, skall finansieras av idag pågående verksamheter.

5.33 Svenska vatten- och avloppsverksföreningen: VAV anser att de föreslagna avgifterna till miljöskadefonden är att betrakta som rent fiskala, och att de därför istället bör tas ut som sådana. Härigenom kan administrationen förenklas och orättvisorna i görlig mån undanröjas.

När det gäller ersättning för skador orsakad av verksamhet prövad enligt miljöskyddslagstiftningen, men där skadeståndsrätten är preskriberad och för skador där skadevållaren är okänd samt när det gäller att bekosta

återställande av förstörd miljö anser VAV att kostnaderna är av sådant slag att de skall bestridas med statliga medel.

I de fall skadevållaren är insolvent kan emellertid ifrågasättas det skäligen och rättvisa i att ersätta den skadelidande med statliga medel. När det gäller skador orsakade av kommunal verksamhet kan man utgå från att kommunerna har ekonomiska resurser att utge ersättning. Motiven för en fond enligt miljöskadefondutredningens förslag skulle då vara för att ersätta skador orsakade av insolventa privata företag. Det finns ingen anledning för kommunerna att bidra till en sådan fond. Parentetiskt kan ifrågasättas om det är förenligt med va-lagens bestämmelser om avgiftsuttag, därest en kommun bestrider avgifterna till miljöskadefonden med influtna va-taxemedel, där således dessa medel kan komma att täcka kostnader för skador som förorsakats av annan. Ett bättre alternativ till en fond för täckande av här berörda kostnader är någon form av försäkring.

Avslutningsvis anser VAV att det inte finns motiv för att kommunala va-verk bidrar till finansiering av en fond enligt miljöskadefondutredningens förslag.

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1983:20)

Bättre miljöskydd II angående återställning och sanering

Återställning och sanering

Sådana verksamheter som i ML betecknas som miljöfarliga verksamheter har – framför allt innan miljöskyddslagstiftningen kom till – på många platser orsakat bestående skador på mark- och vattenområden. Exempel härpå är fiberavlagringar i anslutning till pappersmassaindustrier, upplag av gruvavfall och annat avfall samt den eutrofiering av många vattenområden som orsakats av skilda former av mänsklig påverkan. Utredningen har funnit att nuvarande lagstiftning ger mycket begränsade möjligheter att ålägga en förorenare att vidta återställning beträffande redan inträffade skador av detta slag. Rättsläget är dock i viss mån oklart. Såvitt gäller framtida skador föreslås en uttrycklig lagbestämmelse, enligt vilken den som genom miljöfarlig verksamhet skadat ett mark- eller vattenområde kan förpliktas att i skäligen omfattning vidta eller bekosta åtgärder för att återställa det skadade området i ett skick som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövärdssynpunkt. Med avseende på skador som uppkommit innan lagändringen träder i kraft anser utredningen att en tillämpning av den nya bestämmelsen inte skulle få någon större effekt från miljövärdssynpunkt. Bl. a. med hänsyn härtill anser utredningen att den föreslagna bestämmelsen endast bör bli tillämplig på skador som inträffar efter bestämmelsens ikraftträdande.

Ett annat miljöproblem är den olagliga hantering av miljöfarligt avfall genom nedgrävning eller dumpning i naturen som ibland förekommer. Utredningen föreslår ändringar i ML och miljöskyddsförordningen (1981:574; MF), vilka skulle göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att i brådskande fall förordna om omedelbar rättelse på den försumliges bekostnad. Kostnaderna för förfarandet skall därvid kunna förskottas av allmänna medel.

Utredningen har övervägt möjligheterna att finansiera återställning och sanering i sådana fall då förorenaren inte kan åläggas att vidta erforderliga åtgärder eller han av ekonomiska skäl inte har möjlighet att utföra dem. Utredningen föreslår att statens naturvårdsverk får i uppdrag att närmare undersöka behovet av och kostnaderna för återställning av äldre miljöskador och att under en femårsperiod bedriva viss försöksverksamhet på området. Sedan försöksverksamheten avslutats bör man på grundval av dess resultat ytterligare överväga i vilken omfattning och i vilka former det vidare återställningsarbetet bör bedrivas. Det blir därvid nödvändigt att ta ställning till hur arbetet skall finansieras. Starka skäl talar enligt utredningen för att man då överväger en återställningsfond uppbyggd på avgifter som tas ut av dem som bedriver miljöfarlig verksamhet.

Lagförslag ang. återställningsåtgärder i betänkandet (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II

1 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969:387)

Dels att lagen skall införas 29 b och 29 c §§, samt närmast före 29 b § en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Återställning

29b §

När tillstånd lämnas till en miljöfarlig verksamhet, skall i tillståndsbeslutet meddelas erforderliga föreskrifter enligt 18 § om återställande av mark- och vattenområden som kan komma att skadas till följd av verksamheten.

Om ett markområde eller ett vattenområde har skadats till följd av en miljöfarlig verksamhet, kan koncessionsnämnden föreskriva att den som utövar eller har utövat verksamheten skall vidtaga eller bekosta åtgärder för områdets återställande efter vad som är skäligt.

Med återställande förstås åtgärder för att försätta ett skadat område i ett skick som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövärdssynpunkt.

29c §

Frågor som avses i 29 b § andra stycket prövas efter framställning av statens naturvårdsverk. Vid prövningen äger 14 och 16 §§ motsvarande tillämpning.

Koncessionsnämndens beslut om föreskrifter enligt 29 b § andra stycket har samma verkan som ett tillståndsbeslut.

Denna lag träder i kraft den 00 xxx 1988.

Sammanställning av remissyttranden över miljöskyddsutredningens slutbetänkande (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II vad gäller frågan om återställning.

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över förslagen i den del de behandlas i propositionen avgetts av överbefälhavaren, socialstyrelsen, lantbrukstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, statens planverk, Sveriges geologiska undersökning, statens vattenfallsverk, kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket, Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Gotlands, Kristianstads, Göteborgs- och Bohus, Örebro, Västernorrlands och Västerbottens län, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges industriförbund, lantbrukarnas riksförbund, landsorganisationen i Sverige, Riksförbundet för allmän hälsovård, Sveriges fiskares riksförbund, Sveriges fritidsfiskares riksförbund, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Piteå kommun samt Miljöcentrum och Miljövårdsgruppenas riksförbund.

1. Överbefälhavaren: Förslaget till lagtext i 29 b § miljöskyddslagen innebär för försvarsmaktens del inte någon förändring i förhållande till nu tillämpad praxis. Någon anledning till erinran mot att denna praxis kodifieras enligt förslaget i betänkandet föreligger inte.

2. Socialstyrelsen: Utredningen föreslår att miljöskyddslagen kompletteras med bestämmelsen, som förpliktigar den, som genom miljöfarlig verksamhet skadat ett mark- eller vattenområde, att vidta eller bekosta de åtgärder som behövs för att återställa det skadade området i ett skick, som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövårdssynpunkt. Bestämmelsen föreslås endast bli tillämplig på skador som inträffar efter bestämmelsens ikraftträdande. — — —

Socialstyrelsen anser att utredningens förslag är en komplettering av miljöskyddslagen. Krav på återställning och sanering bör därför kunna ställas på den som genom verksamheten orsakar skador på mark- och vatten områden. Med avseende på skador som uppkommit innan lagändringen träder i kraft kommer tillämpningen av den nya lagbestämmelsen inte att få någon större effekt från miljövårdssynpunkt. Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att bestämmelsen endast bör bli tillämplig på skador som inträffar efter det att bestämmelsen träder i kraft.

3. Lantbruksstyrelsen: Lantbruksstyrelsen har allmänt sett inget att erinra mot det av miljöskyddsutredningen föreslagna kravet på återställning och

sanering. Vad gäller jordbruket vill styrelsen understryka de svårigheter som torde föreligga när det gäller att fastställa i vad mån skador på mark- eller vattenområden uppstått på grund av jordbruksdrift och i så fall vem eller vilka som har förorsakat en skada. I de fall störningar i den omgivande miljön kan uppkomma på grund av pågående markanvändning inom jordbruket torde dessa i allmänhet föränledas av den samlade effekten av åtgärder vid ett antal jordbruksföretag inom ett avvinningsområde. Lantbruksstyrelsen är med hänsyn härtill tveksam till möjligheterna att tillämpa den föreslagna lagstiftningen på jordbruket.

4. Fiskeristyrelsen: Rent allmänt saknas det enligt fiskeristyrelsens mening bärande motiv för att behandla fisket på olika sätt i så likartad lagstiftning som den nya vattenlagen (VL) och miljöskyddslagen (ML). Oavsett om ett vattenområde påverkas av ett vattenföretag enligt VL eller av miljöfarlig verksamhet enligt ML drabbas samma fiskebestånd inom vattenområdet. Styrelsen anser därför att det skydd som fisket åtnjuter i VL naturligt nog bör gälla också enligt ML.

I fråga om enskilda sakägares talerätt rörande återställningsåtgärder har utredningen inte föreslagit någon ändring. Fiskeristyrelsen anser detta vara en brist i lagstiftningen, som bort föränleda lagändring.

Tillståndsmyndigheterna föreslås i en ny paragraf, 29 b § 1 st, bli skyldiga att meddela föreskrifter om återställande av mark- och vattenområden vid framtida skada. Fiskeristyrelsen tillstyrker förslaget. Styrelsen föreslår dessutom – efter förebild i nya VL 10 kap 5 § – att föreskrifter om konkreta åtgärder skall kunna utbytas eller kombineras med ålägganden att betala avgifter. När det gäller återställande av vattenområde som redan har skadats föreslår utredningen en uttrycklig lagregel (29 b § 2 st) om att koncessionsnämnden för miljöskydd skall kunna föreskriva att den som utövar eller utövat verksamhet skall antingen själv vidta åtgärder för att återställa området eller bekosta sådana åtgärder. Fiskeristyrelsen tolkar detta som att utredningen inte ser några principiella hinder mot att en "återställningsavgift" skall kunna föreskrivas för att tillgodose allmänna intressen.

Utredningen påpekar att den materiella innebörden av bestämmelsen i 29 b § 2 st inte är ny utan följer av 5 § ML. Utredningen anser inte heller att det möter några principiella invändningar från rättslig synpunkt att göra bestämmelsen tillämplig också i fråga om skador som uppkommit innan den nu föreslagna lagändringen trätt i kraft. Utredningens fortsatta resonemang leder dock till att regeln – trots att den alltså inte är uttryck för någon ny princip – endast bör tillämpas på skador som inträffar efter det att den "nya" bestämmelsen träder i kraft. Att begränsa regelns tillämpning på detta sätt vore olyckligt. Fiskeristyrelsen anser, i motsats till utredningens uppfattning, med bestämdhet att regeln skall tillämpas också på äldre skador.

Med begreppet "återställande" menar utredningen åtgärder för att försätta ett skadat område i ett skick som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövardssynpunkt. Av specialmotiveringen till denna tolkningsregel framgår att inte heller förorenarens skyldighet skall sträcka sig

längre än så. Enligt fiskeristyrelsens uppfattning är detta ett alltför snävt synsätt. Styrelsen erinrar om det stränga beviskrav och därmed förenade möjligheter till ingripande som finns i såväl nuvarande som den nya VL. Bevisbördan i fråga om de förhållanden som rådde i vattnet innan ett vattenföretag utförts vilar där på företagaren (nya VL 4 kap 6 §). Kraven bör inte ställas lägre i ML. Som ett absolut minimum anser fiskeristyrelsen att det – såvitt avser vattenområden – av lagtexten skall framgå att återställandet skall avse ett skick som är godtagbart även från fiskesynpunkt.

I konsekvens med den av utredningen i avsnitt 6.3 föreslagna besvärsrätten för fiskeristyrelsen anser styrelsen att yrkande hos koncessionsnämnden om återställandeföreskrift bör kunna framställas av fiskeristyrelsen när fisket berörs. Alternativt föreslår styrelsen att rätten att göra sådan framställning för att tillgodose allmänna intressen tillägges kammarkollegiet.

5. Statens naturvårdsverk: Utredningen använder ordet återställning för att beteckna åtgärder, som syftar till att eliminera eller minska inträffade skador på ett mark- eller ett vattenområde. Det finns flera internationellt accepterade begrepp som används som benämning för sådana åtgärder, nämligen

- efterbehandling (reclamation) i syfte att skapa förutsättningar för en ny bestämd användning,
- iordningställande (rehabilitation) i syfte att snygga upp ett område,
- restaurering eller återställning (restoration) i syfte att återföra ett område till tidigare utseende och användning.

Enligt naturvårdsverkets uppfattning bör ordet efterbehandling och inte återställning användas. Skälet härtill är att det sällan är fråga om att återställa ett område till tidigare utseende och användning utan endast att skapa förutsättningar för en ny bestämd användning.

– – –

Utredningen föreslår att tillståndsmyndigheterna vid tillståndsprovningen skall bli skyldiga att beakta efterbehandlingsbehovet. Ett stadgande härom föreslås bli infört i 29 b § 1st. I sak innebär detta ingen nyhet, eftersom frågor av denna typ redan i dag normalt tas upp vid tillståndsprovningen av sådana verksamheter där typiskt sett kravet på efterbehandlingsåtgärder är störst, nämligen vid gruvor och avfallsanläggningar. Naturvårdsverket har ingen erinran mot att en bestämmelse av denna innebörd införs som ett förtydligande i miljöskyddslagen (ML).

Till undanröjande av eventuella tveksamheter beträffande tolkningen av ML vad gäller krav på efterbehandlingsåtgärder föreslår utredningen ett tillägg till ML, av innebörd, att koncessionsnämnden efter vad som prövas skäligen skall kunna föreskriva återställningsåtgärder. Den praktiska nyttan av förslaget begränsas dock avsevärt genom att bestämmelsen enbart är avsedd för framtida skador, alltså sådana som uppkommit efter det att bestämmelsen trätt i kraft.

Utredningens förslag innebär inte någon utvidgning av skyldigheten enligt 5 § ML att av hjälpa uppkomna skador och utredningen konstaterar

själv att det från rättslig synpunkt inte finns några principiella hinder mot att göra 29 § 2 st tillämplig på skador som uppkommit innan den nya lagbestämmelsen träder i kraft. De skäl som utredningen åberopar för att ändå inte göra bestämmelsen tillämplig på gamla skador är inte särskilt starka och utgör en sammanblandning av materiella och processuella skäl. Det förhållandet att det i ett enskilt fall kan vara svårt att utreda vem som är ansvarig för en skadas uppkomst är knappast ett skäl för att göra bestämmelsen endast tillämplig på framtida skador. Än mindre är det ett skäl att någon kan uppfatta bestämmelsen som retroaktiv lagstiftning, när utredningen visat att det inte är fråga om det.

Naturvårdsverket anser således, att den föreslagna bestämmelsen skall göras tillämplig på redan skadade mark- och vattenområden. Om bestämmelsen enbart kommer att gälla beträffande framtida skador är det risk för att detta kommer att uppfattas som ett principiellt ställningstagande från lagstiftarens sida beträffande möjligheten att använda miljöskyddslagen för krav om efterbehandlingsåtgärder beträffande redan inträffade skador. Möjligheten att åstadkomma miljöskyddsåtgärder med stöd av 24, 25 och 41 §§ ML kan därigenom komma att försvåras.

6. Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden kan i allt väsentligt tillstyrka utredningens förslag i fråga om återställning och sanering av skadade mark- och vattenområden — — —.

Enligt första stycket i den föreslagna 29 b § skall i tillståndsbeslutet meddelas erforderliga föreskrifter enligt 18 b § om återställande av mark- och vattenområden som kan komma att skadas till följd av verksamheten. Godtas utredningens förslag i denna del bör — för undvikande av missförstånd — specialmotiveringen till bestämmelsen upplysa om att naturvårdsverket har möjlighet att framställa krav på återställningsåtgärder enligt 24 eller 25 §§ miljöskyddslagen, om verket finner en sådan framställning befogad, för den händelse koncessionsnämnden i tillståndsbeslutet inte funnit anledning att meddela någon föreskrift om återställning.

Enligt tredje stycket i 29 b § förstås med "återställande" åtgärder för att försätta ett skadat område i ett skick som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövardssynpunkt. Åtgärder som nu nämnts torde även kunna omfatta borttagande av en industribyggnad som ej längre utnyttjas. Ett sådant borttagande kan vara förenat med risker från miljöskyddssynpunkt (ex. rivning av klor-alkalifabrik). Såvitt koncessionsnämnden kan finna har utredningen ej berört hithörande problem. Under 1.5 "Avgivna remissyttrandet m. m." anges emellertid att samråd ägt rum med bl. a. utredningen om planmässig sanering efter industrinedläggning (Bo 1979:02). Denna utredning har i mars 1982 avlämnat betänkandet (SOU 1982:10) Sanering efter industrinedläggningar. Koncessionsnämnden förutsätter att här berörda frågor blir föremål för överväganden och klarläggande uttalanden.

7. Statens planverk: Utredningens överväganden och förslag beträffande återställning och sanering efter miljöfarlig verksamhet berör huvudsakligen sådana områden inom miljöskyddslagsstiftningen, där planverket saknar erfarenheter av aktuell rättstillämpning och därför avstår från att

närmare kommentera. De allmänna miljöpolitiska utgångspunkterna för föreslagna reformåtgärder anser verket emellertid vara övertygande. Detta styrks inte minst av det förhållandet att återställningsproblemen ofta tilldrar sig stor uppmärksamhet i lokaliseringsärenden enligt 136 a § byggnadslagen (BL).

8. Sveriges geologiska undersökning: Beträffande tidigare gruvverksamhet delar SGU utredningens uppfattning att det ofta torde vara svårt att finna någon ansvarig för gångna tiders miljöskador då dessa till stor del vållats av nedlagda eller upphörda bolag. SGU ser det därför i likhet med utredningen som riktigt att föreslagen bestämmelse (betr återställning) om tillstånd till framtida miljöfarlig verksamhet endast bör tillämpas på skador som inträffar efter bestämmelsens ikraftträdande.

Av koncessionsnämndens praxis i "återställningsfrågor" på det skogsindustriella området framgår att nämnden i allmänhet inte utan sökandebolagens medgivande ansett sig kunna ålägga bolagen att vidtaga "återställningsåtgärder" eller att verkställa utredning om sådana åtgärder. I flera av nämndens motiveringar sägs sålunda

att "frågan om vilka åtgärder som lämpligen kan vidtagas beträffande fiberbankar som lagrats i vattenområde inte mot bolagets bestridande kan prövas i ärende" eller att "saneringsfrågan inte har sådant samband med den i ärendet sökta verksamheten att bolaget, mot sitt bestridande, med stöd av miljöskyddslagens bestämmelser kan åläggas skyldighet vare sig att vidtaga saneringsåtgärder eller att verkställa utredning om lämpliga åtgärder" eller att "frågan om de befintliga fiberbankarnas inverkan på fisket och på vattenbeskaffenheten i vattenområdet inte har sådant samband med den nuvarande och framtida verksamheten vid anläggningen att bankarnas avlägsnande bör uppställas som villkor för verksamhetens fortsatta bedrivande".

I ett par fall sägs

att "en sanering av vattenområdet genom bortrensning av bark och annat avfall från avläggningen inte bedöms kunna påtagligt minska olägenheterna av framtida föroreningsutsläpp från anläggningen, utan åtgärden måste mer ses som ett sätt att eliminera verkningarna av tidigare utsläpp" eller att "framställda krav på åtgärder i syfte att undanskaffa befintliga bankar inte kan prövas av nämnden, eftersom sådana åtgärder huvudsakligen betingas av äldre driftsförhållanden och inte nämnvärt påverkar eventuella störningar till följd av fabriken framtida drift".

Med anledning av ovan redovisade uttalanden vill nämnden lämna följande kommentar. Bolagens ansökningar har avsett tillstånd till verksamheten vid en fabriksanläggning sådan den bedrivs vid tillfället för koncessionsprövningen och – i flertalet fall – efter en planerad utvidgning av anläggningen. Prövningen har skett med tillämpning av tillåtighetsreglerna i miljöskyddslagen (4–6 §§), vilket sålunda inneburit överväganden i fråga om verksamhetens lokalisering samt om skyddsåtgärder, försiktighetsmått och begränsningar i verksamhetens utövande. Tillåtighetsbedömningen har i flertalet fall utmynnat i ålägganden för vederbörande bolag att bl. a.

vidtagna vissa – ibland långtgående – skyddsåtgärder i form av reningsanordningar för att nedbringa föroreningsutsläppen till vatten (ej sällan utöver vad bolaget åtagit sig i ansökan). Vid överväganden beträffande sådana skyddsåtgärder kan förekomsten av fiberbankar i det aktuella utsläppsområdet ha beaktats vid bedömningen på så sätt att eventuella olägenheter av bankarna influerat på åtgärdernas omfattning och effektivitet. Detta kan utläsas av nämndens påpekanden i vissa beslut att "några nya fiber avlagringar torde man ej ha anledning att räkna med för framtiden". Om nya avlagringar hade kunnat väntas eller om de gamla avlagringarna kunde antagas ha fortsatt att växa skulle måhända skäl ha förelegat att överväga en tillämpning av 6 § miljöskyddslagen. Ett förbud mot fortsatt verksamhet skulle, eventuellt, har tvingat företaget att vidtaga åtgärder beträffande befintliga avlagringar för att därigenom skapa förutsättningar för ett bifall till en förnyad tillståndsansökan.

Även i andra tillståndsärenden hos koncessionsnämnden än skogsindustriella ärenden har frågor om "återställning" av skadade vattenområden varit uppe till behandling. Inte heller i dessa ärenden har nämnden ansett sig kunna lämna föreskrifter om åtgärder i återställningssyfte mot sökandenas bestridanden. I beslutet om A 10-verket med vattenföroreningsutsläpp i Södra Hörken (Grängesbergsviken) uttalade koncessionsnämnden bl. a.

att frågan om restaurering och därmed förenade reningsåtgärder m. m. ej var av betydelse vid tillåtlighetsbedömningen i ärendet samt att frågan ej heller i övrigt var av beskaffenhet att kunna prövas av nämnden i ärendet.

Mot beslutet anfördes besvär av sakägare med krav på ytterligare utredningar och på skärpta villkor för tillståndet, bl. a. innefattande bestämmelser om åtgärder för restaureringen av nämnda sjö. I beslut 1972-03-10 lämnade Kungl. Maj:t besvären utan bifall med erinran om att statsbidrag under vissa förutsättningar kunde utgå för utredningar om och restaurering av svårt förorenade vattenområden.

9. Statens vattenfallsverk: Utredningen föreslår att den som genom miljöfarlig verksamhet skadat ett mark- eller vattenområde kan förpliktigas att i skäligen omfattning vidta eller bekosta åtgärder för att återställa det skadade området i ett skick som är godtagbart från hälso- och allmän miljövärdsynpunkt. Vattenfall har inget att erinra mot den föreslagna lagbestämmelsen. Vattenfall ansluter sig också till utredningens förslag att bestämmelsen endast bör bli tillämplig på skador som inträffar efter bestämmelsens ikraftträdande.

10. Kammarkollegiet: Miljöskyddsutredningen föreslår att den som utövar miljöfarlig verksamhet skall – på talan av det allmänna företrädet av naturvårdsverket – av koncessionsnämnden kunna åläggas att återställa skadade mark- och vattenområden efter vad som är skäligt. Kollegiet tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår emellertid (s 70) att bestämmelsen om återställningsåtgärder skall få tillämpas endast på skador som inträffar efter det att

bestämmelsen trätt i kraft. Motiveringen till denna begränsning synes inte hållbar. Utredningen konstaterar till en början att det inte möter några hinder från rättslig synpunkt mot att göra bestämmelsen tillämplig också på skador, som uppkommit före ikraftträdandet, men anför sedan omständigheter som talar mot en sådan lösning. Bestämmelsen skulle sålunda – felaktigt – kunna uppfattas som uttryck för retroaktiv lagstiftning. Vidare ifrågasätts om lagregelns tillämpning på gamla miljöskador skulle få någon större effekt från miljövardssynpunkt. Utredningen pekar bl. a. på svårigheter att i efterhand fastställa vem eller vilka som skall anses ansvariga för skadans uppkomst – det skulle ofta bli tillfälligheter som avgör om någon kan åläggas återställningsåtgärder efter gamla skador.

Kollegiet vill inte förringa problemen. Koncessionsnämnden kommer emellertid att ställas inför i stort sett samma svårigheter när det gäller att avgränsa nytillkommande skador. Om utredningens förslag antas, måste nämnden dessutom ta ställning till frågan hur stor del av skadan som hänförs till tiden före resp. efter ikraftträdandet. Om skyldighet att vidta återställningsåtgärder görs tillämplig även på äldre skador, undviks sådana gränsdragningsproblem samtidigt med att uttrycket "efter vad som är skäligt" borgar för hänsyn till de speciella problem som kan uppstå för redan existerande företag. Mot denna bakgrund skulle det vara olyckligt, om bestämmelsen om återställningsåtgärder begränsades till skador som tillkommit efter ikraftträdandet. Kollegiet föreslår därför att den föreslagna övergångsbestämmelsen utgår. Uttrycket "återställning" är språkligt sett inte särskilt träffande, vilket utredningen också framhåller (s 41), eftersom det mera sällan blir fråga om att återställa den ursprungliga miljön. Kollegiet förordar uttrycket "efterbehandling" (jfr 18 § naturvårdslagen om återställningsåtgärder i samband med täktillstånd; ordet "återställningsåtgärder" förekommer inte i lagtexten).

11. Statskontoret: Miljöskyddsutredningen föreslår vissa lagändringar i syfte att främja återställnings- och saneringsåtgärder. – – –

Statskontoret tillstyrker förslagen till lagändringar. – – –

Bestämmelsen om att förorenaren skall bekosta återställningsåtgärder föreslås bli tillämplig endast på skador som inträffat efter det att bestämmelsen trätt i kraft. Miljöskyddsutredningen anser dock att det inte möter några principiella rättsliga invändningar att tillämpa bestämmelsen även på gamla miljöskador. Skäl emot att tillämpa bestämmelsen i sådana fall är, enligt utredningen, att det kan bli svårt att finna någon ansvarig och att tillfälligheter ofta skulle avgöra om en kommun eller ett företag kan åläggas att återställa efter gamla skador. Detta skulle enligt utredningen sannolikt upplevas som orättvist. Mot detta resonemang kan enligt statskontorets mening anföras, att det leder till att den som tidigare lagt ned kostnader på miljövardande åtgärder kommer att finna att de som inte tagit samma hänsyn nu frias. Detta kan också upplevas som en orättvisa. Statskontoret ifrågasätter därför om det kan vara riktigt att nu överföra kostnadsansvaret för gamla miljöskador till staten (och kommunerna) utan en närmare undersökning av möjligheterna att finna ansvariga som kan åläggas att bära åtminstone vissa delar av återställningskostnaderna.

12. Riksrevisionsverket: Utredningen föreslår att tillägg i miljöskyddslagen (1:a st § 29 b), innehållande ett stadgande som understryker tillståndsmyndigheternas skyldighet att vid tillståndsprövningen beakta och vid behov meddela föreskrifter om framtida återställning. Denna möjlighet finns redan idag, och tillägget syftar närmast till att skapa en enhetlig praxis i tillståndsprövningen. RRV anser liksom utredningen att en enhetlig tillämpning av lagstiftningen bör eftersträvas, men ifrågasätter om detta bäst uppnås genom det föreslagna tillägget. Enligt RRVs mening föreligger risk för att tillståndsmyndigheterna uppfattar ett sådant lagtillägg som en ambitionshöjning, vilket inte synes varit utredningens avsikt. RRV anser därför att syftet bättre kan uppnås genom att naturvårdsverket i sina råd och riktlinjer anger vilken praxis som tillståndsmyndigheterna normalt bör tillämpa i fråga om återställning.

13. Svea hovrätt: Huvudprincipen bör vara att det åligger skadevällaren att antingen själv utföra återställningsarbetet eller svara för kostnaderna för detta. Utredningens förslag till lagändringar för att denna målsättning skall uppnås är enligt hovrättens mening i huvudsak ändamålsenliga. Hovrätten vill emellertid fästa uppmärksamheten på att den föreslagna bestämmelsen i 29 § b 2 st miljöskyddslagen kan vålla betydande svårigheter vid tillämpningen och ej heller synes tillgodose berättigade rättssäkerhetskrav. Om flera företag samtidigt eller efter varandra utövat en miljöfarlig verksamhet eller om överlåtelser skett av företag som bedrivit sådan verksamhet, kan det bli tveksamt vem åläggandet skall riktas emot. Skyldighetens omfattning blir säkerligen i många fall föremål för diskussion. Förutsättningarna för meddelande av ett åläggande bör därför enligt hovrättens mening utredas ytterligare och preciseras närmare i lagen.

14. Kammarrätten i Stockholm: Enligt 5 § miljöskyddslagen skall den som utövar miljöfarlig verksamhet bl. a. vidta de skyddsåtgärder och iakttä de försiktighetsmått som skäligen kan fordras för att avhjälpa olägenhet. Såsom utredningen (s 66) anför måste denna föreskrift anses innebära att verksamhetens utövare är pliktig att – vare sig han har fått tillstånd till verksamheten eller inte – vid behov vidta skäligen återställningsåtgärder. Emellertid anser utredningen att lagen behöver förtydligas i detta hänseende och har därför föreslagit att efter 29 a § skall införas två nya paragrafer, 29 och 29 c §§, under den gemensamma rubriken "Återställning".

Kammarrätten anser i likhet med utredningen att det är önskvärt med ett förtydligande av lagen i det angivna hänseendet, men enligt kammarrättens mening bör detta förtydligande ske på ett annat sätt än som föreslagits.

Det föreslagna stadgandet i 29 b § första stycket om att i tillståndsbeslut skall meddelas erforderliga föreskrifter enligt 18 § om återställande av mark- och vattenområden, som kan komma att skadas till följd av verksamheten, hör naturligt hemma i 18 §. Stadgandet bör införas där.

I 29 b § andra stycket föreslår utredningen en bestämmelse som innebär att koncessionsnämnden kan föreskriva åtgärder för återställande av mark- eller vattenområde som har skadats till följd av en miljöfarlig verksamhet. Denna bestämmelse – som ej innebär någon materiell nyhet utan endast

avser att vara ett förtydligande av gällande rätt – har begränsats till att gälla koncessionsnämnden. Det bör emellertid observeras att enligt nu gällande bestämmelser samma befogenhet också tillkommer dels enligt 34 § fastighetsdomstol, dels enligt 40 § – i uppenbara fall – samtliga tillsynsmyndigheter, dvs. naturvårdsverket, länsstyrelserna och vissa miljö- och hälsoskyddsnämnder. Någon lagändring som innebär att denna befogenhet fräntas fastighetsdomstolarna och tillsynsmyndigheterna har utredningen inte föreslagit. Enligt kammarrättens mening kan det föreslagna stadgandet i 29 b § andra stycket därför leda till missförstånd om vad som enligt miljöskyddslagen gäller i detta hänseende.

Som en särskild övergångsbestämmelse har föreslagits följande. "I fråga om skada som avses i 29 b § andra stycket och som uppkommit innan lagen träder i kraft gäller äldre bestämmelser." Med hänsyn till att det föreslagna nya stadgandet, såsom utredningen själv framhållit (s. 70), ej innebär någon materiell nyhet, föreslår kammarrätten att övergångsbestämmelsen utgår.

För att understryka den betydelse som återställningsfrågorna har och för att vinna det åsyftade förtydligandet av lagtexten i detta avseende utan att ända lagens materiella innehåll bör man enligt kammarrättens mening – förutom att vidta den nyss föreslagna ändringen av 18 § – införa en kompletterande bestämmelse i 5 §. Bestämmelsen, som bör motsvara 29 a § andra och tredje styckena i utredningens förslag, kan ges ungefär denna lydelse: "Om ett markområde eller ett vattenområde har skadats till följd av en miljöfarlig verksamhet, skall den som utövar eller har utövat verksamheten vidta eller bekosta åtgärder för områdets återställande efter vad som är skäligt. Med återställande förstås åtgärder för att försätta ett skadat område i ett skick som är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt." Härutöver bör, för att klargöra befogenheten att beslut om återställning enligt 5 §, tillägg eller förtydliganden därom göras i 23, 40 och 41 §§.

Om dessa ändringar i 5, 18, 23, 40 och 41 §§ miljöskyddslagen vidtas, bör 29 b och 29 c §§ samt rubriken "Återställning" utgå ur det av utredningen framlagda lagförslaget.

Kammarrätten får i denna del slutligen anföra följande. Fastighetsdomstolar och tillsynsmyndigheter bör visserligen vara oförhindrade att besluta om återställning. Detta förhållande får emellertid inte undanskymma det faktum att återställningsfrågor ofta torde vara så komplicerade och kräva så ingripande åtgärder att de i regel bör avgöras av koncessionsnämnden efter framställning av naturvårdsverket. Kammarrätten förutsätter också att så kommer att ske i det stora flertalet fall. Den lagtekniska lösning som kammarrätten nu har föreslagit innebär inget hinder mot en sådan ordning.

15. Länsstyrelsen i Stockholms län: – – – Utredningen har tagit upp ett svårt problemkomplex som enligt länsstyrelsens mening är angeläget att lösa. Länsstyrelsen anser utredningens förslag i sina huvuddrag väl motiverade – – –.

16. Länsstyrelsen i Södermanlands län: Olägenheter av skador i mark- och vattenområden genom miljöfarlig verksamhet har under senare tid kommit att framstå som ett allt allvarligare miljöproblem. Samtidigt har det visat sig att rättsläget beträffande ansvar för återställningsåtgärder är något oklart.

Länsstyrelsen delar helt miljöskyddsutredningens uppfattning att nuvarande miljöskyddslagstiftning ger begränsade möjligheter att ålägga en förorenare att utföra återställningsåtgärder efter redan inträffad skada särskilt när förändringar skett i ägandeförhållandena i företaget.

Den komplettering av miljöskyddslagen genom §§ 29 b och 29 c som utredningen lägger fram föreslås bli tillämplig endast på skador som inträffar efter det att bestämmelsen trätt i kraft. Principiellt bör enligt länsstyrelsens mening ny lagstiftning med retroaktiv verkan undvikas. Länsstyrelsen ifrågasätter dock i förevarande fall om inte den framlagda lagändringen kan ges viss retroaktivitet. Den som idag bedriver miljöfarlig verksamhet och i samband därmed orsakar skada på land eller i vatten torde vara medveten om att han kan åläggas att återställa efter en sådan uppkommen skada eftersom bestämmelser finns i den gällande miljöskyddslagen som medger en sådan tillämpning. Att tillämpningen kan vara förenad med vissa praktiska svårigheter utgör inget skäl för att den som förorsakar skada skall kunna undandra sig ansvar.

Vid beslutet har skiljaktig mening anmälts av ledamöterna Lindqvist, Cronholm, Blomquist, Svensson, Arvidsson och Lundin, vilka inte ansluter sig till texten "Länsstyrelsen ifrågasätter dock — — — undandra sig ansvar".

17. Länsstyrelsen i Östergötland: — — — Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag till åtgärder samt lagändring.

18. Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen har f. n. under handläggning ett ärende som visar på de svårigheter som finns med att åtgärda redan inträffade föroreningar. Förutom de rena miljöskyddseffekterna utgör också ekonomiska hänsyn en högst påtaglig svårighet. Länsstyrelsen tillstyrker därför föreslagen ändring av miljöskyddslagen — — —.

19. Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen hälsar med tillfredsställelse förslagen om förbättrade möjligheter att ålägga en förorenare att vidta återställning av område som skadats till följd av den bedrivna miljöfarliga verksamheten — — —.

20. Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län samt länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen tillstyrker och ser det som mycket angeläget med den lagbestämmelse som utredningen föreslår om återställning av skadade mark- och vattenområden. Enligt förslaget kan den som genom miljöfarlig verksamhet skadat ett mark- eller vattenområde förpliktas att i skälig omfattning vidta eller bekosta åtgärder för att återställa det skadade området i ett skick som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövardssynpunkt.

Från miljösynpunkt vore det dock angeläget om man kunde lösa problemet med åtgärder på de skador som redan existerar. Vidare kvarstår som miljö- och hälsoskyddsförvaltningen påpekat problemet med miljöfarliga ämnen i byggnader eller anordningar sedan verksamheten lagts ner.

21. Länsstyrelsen i Örebro län: Utredningen har med hänsyn till bl. a. viss oklarhet i rättsläget föreslagit en lagbestämmelse, enligt vilken den som genom miljöfarlig verksamhet skadar eller har skadat områden kan åläggas att vidta eller bekosta skäligen åtgärder för att återställa området i godtagbart skick. När det gäller "redan inträffade skador" föreslår utredningen att bestämmelsen blir tillämplig på skador som inträffar först efter bestämmelsens ikraftträdande.

Även om rättsläget är oklart och det i stort sett saknas praktisk erfarenhet av prövningar beträffande redan inträffande skador framgår det av utredningens överväganden att möjligheten till förordnande om retroaktiva åtgärder torde föreligga enligt gällande bestämmelser i lagstiftningen. Det synes därför tveksamt att den nu föreslagna bestämmelsen skall inskränkas till att gälla endast skador som inträffar efter det att bestämmelsen träder i kraft. En sådan bestämmelse kan medföra svårigheter att avgöra vilka skador som inträffat före respektive efter ikraftträdandet. I vart fall bör bestämmelsen ges giltighet för skador som inträffat sedan tillkomsten av miljöskyddslagen 1969 eftersom annars svåra gränsdragningsfall om återställningsåtgärder kan uppkomma vid verksamheter som prövats enligt lagen utan att föreskrifter om återställningsåtgärder lämnats. I övrigt biträder länsstyrelsen utredningens uppfattning och förslag till ändringar i denna del.

22. Länsstyrelsen i Västermanlands län: Som en av de angelägnaste frågorna upptar länsstyrelsen frågan om mark- och vattenområdets återställning och sanering i miljöhänseende. De bestämmelser i denna fråga varmed miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen nu föreslås kompletteras ser länsstyrelsen som direkt behövliga för att man i tillräcklig grad skall kunna råda bot på uppkomna miljöskador.

23. Svenska kommunförbundet: Utredningen föreslår vissa kompletteringar av miljöskyddslagstiftningen så att förearen kan förpliktigas vidta eller bekosta åtgärder mot skador på mark- och vattenområden. Vidare föreslås att tillsynsmyndighet i brådskande fall skall kunna förordna om omedelbar rättelse på den försumligen bekostnad, varvid kostnaderna förskotteras av allmänna medel.

Styrelsen tillstyrker de föreslagna kompletteringarna under förutsättning att det i lagstiftning eller förarbeten på lämpligt sätt tydligt anges vad som här avses med begreppen "skada", "återställning" och "sanering". En stor del av den livsviktiga verksamhet som bär upp vårt samhälle men som fr. o. m. år 1969 betecknas som "miljöfarlig", kan ha effekter på totalmiljön vilka visar sig först efter en lång tidsrymd eller ha åstadkommit skador eller förändringar i miljön som ej går att återställa till rimliga kostnader.

I samråd med jordbruksdepartementet har förbundet rekommenderat kommunerna att låta kartera de äldre avfallsupplagen, så att det kan skapas underlag för bedömning av eventuella risker och behov av skyddsåtgärder. Karteringsarbetet, som skall avslutas under år 1984, ger exempel på hur en tidigare godtagen och avslutad avfallshantering nu skapar problem på grund av ändrad markanvändning eller skärpta riskbedömningar. Det finns många liknande exempel inom miljöskyddet som visar hur svårt det är att förutse risker eller skyddsbehov, peka ut ansvariga eller avgränsa ansvar. Det råder oklarhet om nuvarande bestämmelsers räckvidd då man vill att förorenaren (eller fastighetsägaren) skall låta utreda befarad miljöskada eller återställa inträffad skada. Enligt styrelsen måste det därför utredas om det f. n. finns möjlighet att mera exakt ange vilken art och omfattning av miljöskador som samhället anser det vara skäligt att återställa. Vidare måste det klarläggas om och mot vem återställningskrav kan riktas beträffande nu pågående miljöfarlig verksamhet, oavsett om den är prövad eller ej. Slutligen bör ytterligare övervägas om och hur samhället bör försäkra sig om att förorenare i tid avsätter tillräckliga medel för återställning eller sanering.

24. Svenska naturskyddsföreningen: — — — Utredningen har här gett förslag som rör återställning.

Föreningen delar utredningens grundtanke att åtgärder måste kunna avkrävas en företagare i syfte att förbättra tillståndet i ett område som utsatts för verkningarna av miljöfarlig verksamhet.

Innan förslaget i dess detaljer kommenteras vill emellertid föreningen påpeka följande.

ML är redan idag tillämplig på sådan markanvändning som kan orsaka ytvattenförorening eller annan i 1 § nämnd störning. Koncessionsnämnden har uttalat att en avfallstipp utgör miljöfarlig verksamhet även efter att verksamheten där med tippning etc har upphört, så länge som det finns risk för läckage av föroreningar från tippområdet. (1)

Av detta följer att också t. ex. fiberbankar som i ett vattenområde läcker (eller kan läcka) ut föroreningar måste kunna kanaliseras till den verksamhet från vilken fiberbankarna härstammar. Och i synnerhet om recipientkapaciteten är nedsatt på grund av dessa bankar, finns i tillåtlighetsreglerna redan enligt nu gällande rätt underlag för att kräva åtgärder (t. ex. bortskaffande av dem). (2)

Betänkandet syftar naturligtvis inte till att begränsa tillämpligheten av redan nu gällande regler. Det är därför viktigt att det i motiven klargörs att 29 b och c §§ *inte* syftar till att begränsa de möjligheter som redan gällande rätt erbjuder.

25. Sveriges industriförbund: Utredningens förslag måste generellt sett bedömas utifrån en realistisk uppfattning om möjligheterna för såväl enskilda förorenare som det allmänna att bekosta och återställa skador i miljön. Man ger uttryck för en påtaglig osäkerhet i fråga om behovet av återställning även om vissa områden som fiberbankar från skogsindustriell verksamhet, gruvavfall, äldre tippor med innehåll av miljöfarligt avfall samt eutrofierade sjöar beskrivs som uttalade problemområden.

Med hänsyn till ekonomiska restriktioner fordras grovt uttryckt en prioritering av återställningsåtgärder som tar fasta på vad, som är nödvändigt och tillräckligt från miljöskyddssynpunkt, medan mera renodlade estetiska aspekter får anstå. Begreppet "återställning" ger uttryck för en ambitionsnivå, som mot denna bakgrund knappast är realistisk. Speciellt som återställningsåtgärder skulle ta i anspråk resurser med en alternativ- och i många fall angelägnare användning för andra miljövårdsinsatser. Inte heller från miljövårdssynpunkt är det givet att målet bör vara återställande till ett ursprungligt förhållande. Speciellt inte om verksamheten har pågått i hundratals år. En mer adekvat beteckning än återställning är därför "efterbehandling".

— — —

Det ligger i sakens natur, att behovet att behandla framtida skador svårigen kan bedömas. Med de successivt skärpta krav som ställs i tillståndsprövningen som i sig syftar till att förebygga skador, kan man teoretiskt ifrågasätta ett framtida behov av efterbehandling. Svårigheterna ligger givetvis här i det förhållandet att kunskaperna om olika miljöeffekter av industriell och annan verksamhet i vissa avseenden är begränsade. Den föreslagna lagbestämmelsen framstår dock som en rimlig förändring av gällande rätt.

26. Lantbrukarnas riksförbund (LRF): Tillskapandet av uttryckliga regler som förbättrar möjligheterna till återställande och sanering av skadad miljö är enligt LRFs uppfattning positivt. Förbundet vill dock understryka det orimliga i att enskild företagare som i sin verksamhet följt lämnade anvisningar och rekommendationer skall kunna göras ansvarig för skador som ej kunde förutses vid tidpunkten för verksamhetens bedrivande. I denna del bör utredningsförslaget bli föremål för ytterligare överväganden.

27. Landsorganisationen i Sverige (LO): — — — som beretts tillfälle till yttrande över rubricerade betänkande vill inledningsvis citera vad som sägs i landssekreterariatets program inför 1981 års LO-kongress:

"En för LO grundläggande princip är att insatser rörande miljöfrågorna i sin helhet måste vara förebyggande. Kostnaderna för miljöfarlig verksamhet såväl när det gäller förprovning som tillsyn skall den som bedriver eller tänker bedriva verksamhet svara för. Dessa kostnader bör därvid ha en sådan utformning att någon vägningsmöjlighet mellan detta och att förstöra miljön inte kan uppstå.

I förhandsbedömningen av miljöfarlig verksamhet måste än större vikt läggas vid att beskriva alla delar av processen. Härvid gäller att också nöjaktigt kunna ge besked om hur hanteringen av eventuella avfallsprodukter skall hanteras och planer upprättas för detta. Möjligheter till recirkulering eller återvinning av i processen ingående produkter/ämnen måste ges företräde.

Den ökande användningen av kemiska produkter och utvecklingen av företag inriktade mot detta område ställer särskilda krav på omhändertagandet av restprodukter och avfall. Det måste finnas en övergripande plan för hur det skall gå till ifrån samhällets sida. Samhället måste också genom

att acceptera denna typ av verksamhet ta på sitt ansvar att väl fungerande anläggningar för destruktion – konvertering – återvinning finns tillgänglig.

Samhället, såväl som enskilda personer, har genom bristande förutseende hos företag som bedriver eller bedrivit miljöfarlig verksamhet åsamkats både materiella kostnader och fysiskt lidande. Den primära målsättningen måste därför vara att genom en noggrann planering förhindra uppkomsten av skador på människor eller miljö som följd av produktionen.

I de fall nyttigheten av en verksamhet bedömts som viktigare än de miljöskador den kan vålla, måste kostnaden för omhändertagande och destruktion kalkyleras in i produktionskostnaderna och destinerats för detta ändamål.

Innan miljöfarlig verksamhet startas måste också den planerade kostnaden för återställande av miljön efter verksamhetens uppförande garanteras, så att kostnaderna inte kommer att belasta samhället.

Att gränsvärden för den inre miljön baserar sig på en normal arbetsdag, gör det angeläget att begränsa förekomsten av miljörisker också i den yttre miljön.

De risker som vi utsätts för i arbetsmiljön kan inte betraktas isolerat från den yttre miljön. Förekomsten av skadligt kemiska ämnen och produkter, både i arbetet och under fritiden, innebär ökade risker. De insatser som görs för att minimera risker av arbetet kan riskera att äventyras av att avvägningar och insatser inte sker med hänsynstagande till både den yttre och inre miljön.

För att skapa bra arbetsförhållanden i förebyggande syfte har skyddsombuden som fackliga företrädare getts rätt att delta i planeringen. Denna rätt måste för att få ett totalgrepp över miljön också inbegripa de yttre miljöfrågorna.”

Mot denna bakgrund ser LO betänkandets förslag i första hand rörande återställning och sanering som en möjlighet att komma tillrätta med bristerna i planering av totalmiljön.

28. Riksförbundet för allmän hälsovård: Som utredningen helt riktigt framhållit kan skilda former av miljöstörande verksamhet ge följd effekter såsom omfattande skador eller betydande miljöpåverkan i ett eller annat avseende. Särskilt påfallande härvidlag har förhållandena varit i fråga om verksamhet, som påbörjats före miljöskyddslagets tillkomst. För att kunna komma till rätta med ogynnsamma inverknings på mark- och vattenområden pga. bedriven miljöfarlig verksamhet föreslår utredningen, att den som genom sådan verksamhet orsakar skador på naturmiljön skall kunna förpliktas att i skälig omfattning vidtaga åtgärder eller ersätta kostnader för åtgärder som behövs för att återställa vad som blivit skadat, i ett skick som är godtagbart från hälso- och allmän miljövärdssynpunkt. Förbundet delar utredningens ställningstagande i denna fråga. Enligt förbundets uppfattning är det av stor vikt att lagreglerna utformas så att sanering och återställning inte onödigtvis försvåras, utan att för den skull rättssäkerheten äventyras.

29. Sveriges fiskares riksförbund (SFR): – – – tillstyrker förslaget om att i lagtexten inskriva tillståndsmyndigheternas skyldighet att meddela erforderliga föreskrifter "om återställande av mark och vattenområden som kan komma att skadas till följd av verksamheten".

Vid återställande av område, som redan skadats av miljöfarlig verksamhet, föreslår utredningen att koncessionsnämnden kan "föreskriva att den som utövar eller har utövat verksamheten skall vidtaga eller bekosta åtgärder för områdets återställande efter vad som är skäligt". Med återställande avser utredningen åtgärder "för att försätta ett skadat område i ett skick som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövardssynpunkt".

SFR anser att det allmänna och enskilda fiskeintresset blir alltför litet tillgodosett med detta snäva synsätt. I vattenlagen ges ett långt bättre skydd för det fiskeintresse som även kan bli påverkat av miljöfarlig verksamhet. Det är ologiskt att två så närbesläktade lagar ger så olika skydd för samma intresse. Det bör därför i skrivningen ingå att återställandet är godtagbart även ur fiskesynpunkt.

Med hänvisning till nuvarande 5 § ML påvisar utredningen att den som utövat eller utövar miljöfarlig verksamhet "är pliktig att vid behov vidta skäliga återställningsåtgärder" och att det även saknas betydelse om verksamheten påbörjats före eller efter ML:s ikraftträdande den 1 juli 1969.

Utredningen presenterar – med all rätt – att innebörden i det nya förslaget inte är nytt utan finns som sagt i 5 § ML. Trots detta leder utredningens diskussion fram till att förslaget ej skall kunna tillämpas på skador uppkomna före förslagets ikraftträdande. Detta ger en känsla av att utredningen vill "dra ett streck över det gamla" och förklara ansvarsfrihet för – i många fall – allvarlig miljöpåverkan.

SFR vill med bestämdhet hävda att återställningskravet också skall tillämpas på verksamhet påbörjad före förslagets ikraftträdande.

30. Sveriges fritidsfiskares riksförbund: Verksamhet som kräver tillstånd enligt miljöskyddslagen orsakar ofta stora skador på vattenområden. Utredningen föreslår att en lagbestämmelse införs som förpliktigar den som genom miljöfarlig verksamhet skadat ett område att återställa detta. Sveriges fritidsfiskares riksförbund ställer sig positivt till förslaget om återställning av vattenområden men anser att även tidigare orsakade skador som ryms inom nu pågående miljöfarlig verksamhet bör omfattas av lagen om återställning och sanering.

31. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Piteå kommun: Enligt miljö- och hälsoskyddsnämndens mening är nuvarande rättsläge högst otillfredsställande när det gäller återställning och sanering av områden som skadats till följd av miljöfarlig verksamhet. Inte heller kan utredningens förslag beträffande skador som inträffat före lagändringen anses tillfredsställande.

32. Miljöcentrum och Miljövårdsgruppernas riksförbund: Vi hälsar med tillfredsställelse utredningens förslag om en paragraf i miljöskyddslagen, som uttryckligen ålägger den som i samband med miljöfarlig verksamhet

skadat mark- eller vattenområde att bekosta åtgärder för att återställa området i ett ur miljö- och hälsosynpunkt godtagbart skick.

Utredningen föreslår att denna lagändring endast skall bli tillämplig på skador som inträffar efter bestämmelsens ikraftträdande.

Vi är förvisso inga vänner av retroaktiv lagstiftning, men menar att retroaktiv lagstiftning är befogad i frågor som denna.

Uppstädning av miljön efter begångna miljöförsyndelser kommer att kosta miljardbelopp. Någon måste betala. Vi anser att det är självklart att i första hand de företag som orsakat miljöskador också skall stå för uppställningskostnaderna, oberoende av när skadorna inträffade. Tar samhället ensidigt på sig återställningskostnaderna angående äldre miljöskador, så innebär det ju att samhället subventionerar de aktuella företagens vinster.

Förteckning över viktigare styrelser, förhandlings-, arbets- och expertgrupper i vilka Sverige deltar inom det internationella miljösamarbetet.

1.1 FNs miljöprogram, UNEP

- FNs miljöstyrelse
- Arbetsgrupp för att förbereda en global konvention om gränsöverskridande handel med miljöfarligt avfall
- Arbetsgrupp för informationsutbyte om kemikalier i internationell handel
- Arbetsgrupp om ökenutbredning
- Möten med INFOTERRAs kontaktmän
- Koordineringskommittén för ozonlagret
- Arbetsgrupp om klorfluorkarboner

1.2 ECE

1.2.1 Miljö- och vatten kommittén

- Arbetsgrupp för skydd av flora och fauna
- Arbetsgrupp för miljökonsekvensbedömningar
- Arbetsgrupp för resurssnål teknik
- Arbetsgrupp för luftvård
- Arbetsgrupp för långtidsstrategi för miljövård

1.2.2 Konventionsstyrelsen (EB) för långväga gränsöverskridande luftföroreningar

- Styrgruppen för EMEP (monitoring)
- Arbetsgruppen för effekter
- Expertgruppen för kostnads- och nyttoanalyser
- Arbetsgruppen för NO_x

1.3 OECD

- OECDs miljökommitté
- Arbetsgrupp för energi
- Arbetsgrupp för vattenvård
- Arbetsgrupp för luftvård
- Arbetsgrupp för buller
- Arbetsgrupp för tillståndet i miljön
- Arbetsgrupp för miljöekonomi
- Arbetsgrupp för avfall
- Arbetsgrupp för miljö/jordbruk

- Arbetsgrupp för miljö/bistånd
- Arbetsgrupp för kemikalieolyckor
- Arbetsgrupp för bioteknologi
- Arbetsgrupp för naturresurser
- Arbetsgrupp för kemikaliedata
- Arbetsgrupp för riskvärdering av kemikalier
- Arbetsgrupp för kemikaliekontroll
- Arbetsgrupp för existerande kemikalier

1.4 Europarådet

- Miljövårdskommittén (styrkommittén för skydd och vård av miljön)
- Expertgrupp för naturvårdsdatabanker
- Expertgrupp för skydd av flora och fauna
- Expertgrupp för skogsdöd
- Expertgrupp för markvård
- Expertgrupp för naturreservat
- Expertgrupp för miljö och jordbruk
- Expertgrupp för information och undervisning
- Expertgrupp för datoriserade databanker
- Expertgrupp för amfibier och reptiler
- Expertgrupp för alluviala skogar
- Organisationskommitté för landsbygdsåret

1.5 EFTA/EG

- Miljöexperter
- "Vitboksarbete"

1.6 Nordiskt miljövårdssamarbete

- Nordiska ämbetsmannakommittén
- Arbetsgrupp för havsföroreningar
- Arbetsgrupp för buller
- Arbetsgrupp för avfall och återvinning
- Arbetsgrupp för miljödata
- Arbetsgrupp för miljövårdsforskning
- Arbetsgrupp för globala miljö- och resursproblem
- Arbetsgrupp för luftvård
- Arbetsgrupp för produktkontroll
- Arbetsgrupp för vattenvård
- Arbetsgrupp för kemikalier
- Arbetsgrupp för naturvård
- Arbetsgrupp för utbyte av förtrolig information
- Arbetsgrupp för miljö kvalitetsövervakning
- Arbetsgrupp för miljö/ekonomi

2.1 Helsingforskonventionen

- Helsingforskommissionen
- Vetenskapliga och tekniska kommittén
- Arbetsgrupp för normer och nivå av utsläpp av farliga ämnen i Östersjöområdet
- Expertgrupp för luftburna föroreningar i Östersjöområdet
- Expertgrupp för kontroll av radioaktiva ämnen i Östersjön
- Expertgrupp för mätning och utvärdering
- Expertgrupp för förberedelser av den andra periodiska miljöutvärderingen
- Kommittén för sjöfartsfrågor
- Informell arbetsgrupp för mottagningsanläggningar
- Bekämpningskommittén
- Arbetsgrupp för bekämpning av utsläpp till sjöss av andra farliga ämnen än olja
- Expertgrupp för artikel 17 i Helsingforskommissionen

2.2 Oslokonventionen

- Oslokommissionen
- Permanent rådgivande kommitté i vetenskapliga frågor

2.3 Pariskonventionen

- Pariskommissionen
- Teknisk arbetsgrupp
- Arbetsgrupp för näringsämnen
- Arbetsgrupp för oljeföroreningar
- Arbetsgrupp för övervakning
- Arbetsgrupp för radioaktivt utsläpp
- Arbetsgrupp för oljeplattformar
- Arbetsgrupp för testmetoder av oljebaserat borrhull
- Arbetsgrupp för uppgifter om tillförseln av föroreningar
- Gemensam arbetsgrupp för mätning och utvärdering

2.4 Londonkonventionen

- Londonkommissionen
- Vetenskaplig arbetsgrupp för dumpning
- Juridisk arbetsgrupp för dumpning

2.5 Bonnöverenskommelsen

- Ledningsgrupp
- Expertgrupp för bekämpningsarbete (OTSOPA)

2.6 MARPOL-konvention

- Den marina miljövårdskommittén
- Kommittén för kemiska ämnen transporterade i bulk

3.1 Bonnkonventionen

- Generalförsamling (ev)
- Arbetsutskott

3.2 Internationella valfångstkonventionen

- Kommissionen
- Vetenskapliga kommittén

3.3 Internationella naturvårdsunionen (IUCN)

- Generalförsamlingen

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljö

Allmänt

Utredningens uppdrag har i första hand varit att göra en samlad översyn av miljövärdens organisation i Sverige. Utredningens direktiv utgår från att nuvarande organisation inte uppfyller tillräckliga krav på effektivitet. Det gäller nu, med direktivens ord, att se till att de samlade resurserna inom miljövärdensområdet i vid mening utnyttjas så effektivt som möjligt för att lösa viktiga miljöproblem. Även om det hittillsvarande miljövärdensarbetet i många hänseenden varit framgångsrikt är det likväl uppenbart att en rad allvarliga, nu kända miljöproblem återstår att lösa och att nya problem kommer att visa sig i framtiden.

Vissa naturvårdsfrågor främst av organisatorisk art har under år 1986 varit föremål för en särskild utredning som redovisats i betänkandet (Ds Jo 1986:4) Våra naturvårdsobjekt. Naturvården har också utifrån markanvändnings- och hushållningsaspekter nyligen behandlats av riksdagen i den nya plan- och bygglagen (PBL) och naturresurslagen (NRL). Utredningen har därför ej funnit anledning att närmare ta upp naturvårdsfrågorna i denna utredning.

Miljövärdensarbete handlar mycket om arbetsfördelning och samverkan mellan olika parter. Det är också frågor som utredningen ingående behandlat. En mycket väsentlig arbetsfördelningsfråga avser å ena sidan de företag och andra verksamheter som bidrar till miljöförstöring och å andra sidan de myndigheter som är satta att bevaka miljövärdens intressen. Det har varit en grundläggande förutsättning i utredningens arbete att företagens ansvar på området måste markeras tydligare än som skett hittills. Företagens egenkontroll måste förbättras. Utredningen lägger fram flera förslag som har denna inriktning.

Men även om man som utredningen föreslår ökar kraven på företagen står det alldeles klart att de resurser som samhället i dag ställer till förfogande för miljövärdensarbete är alldeles för knappa. Resurserna räcker inte till för den ambitionsnivå som statsmakterna redan tidigare lagt fast och som nu skall höjas ytterligare. Vissa effektivitetsvinster kan uppnås inom ramen för nuvarande resurser som en följd av utredningens förslag, men detta är inte tillräckligt. Ytterligare resurser måste till. Utredningen lägger fram flera förslag till förstärkningar. Det är avsett att dessa förstärkningar skall finansieras med hjälp av ett nytt avgiftssystem, som utredningen presenterar.

Även miljövärdens instrument i form av lagstiftning har utredningen funnit anledning att se över. I nuvarande system har inte minst reglerna för påföljder för miljöbrott påfallande brister.

Samtidigt som utredningen framhåller nödvändigheten av ökade insatser för miljövärdens inom landet framhålls vikten av ett starkt engagemang för

miljövård på det internationella planet. Många av våra svåraste miljöproblem kan inte lösas utan att en rad andra länder höjer sin ambitionsnivå när det gäller att bemästra dessa problem.

Utredningen har under initialskedet av sitt arbete hållit en serie hearings med ledande företrädare för myndigheter, näringsliv och organisationer med engagemang på miljöområdet. Med ledning av direktiven och bl. a. dessa hearings har utredningen kunnat urskilja de områden där de största bristerna finns i dag vad gäller organisation och effektivitet. Vid urvalet av utredningsfrågor och vid behandlingen av dessa frågor har utredningen emellertid inte kunnat bortse från tidsfaktorn. Utredningen har haft mindre än ett år till förfogande för sitt arbete.

Miljömedvetande, miljöhänsyn och förebyggande miljövårdsarbete

En framgångsrik miljöpolitik kräver framförhållning och långsiktighet. Miljöfrågorna måste regelmässigt bli föremål för hänsynstagande inom alla samhällssektorer och bli beaktade på ett så tidigt stadium som möjligt. Det kräver ett miljömedvetande och ett ansvarstagande hos alla i samhället – enskilda, företag, organisationer, politiker och myndigheter.

Många människor anser i dag att miljöfrågorna är en av de viktigaste samhällsfrågorna. Men de flesta har otillräckliga kunskaper för att i praktiskt handlande kunna ta sitt miljöansvar. Väsentligt ökade satsningar på information och upplysning behövs därför enligt utredningen. Naturvårdsverket föreslås få ett ökat informationsanslag om 2 milj. kr. per år. Ett miljöinriktat konsumentskydd – med bl. a. miljödeklarationer på varorna – är också en viktig åtgärd.

En betydligt ökad satsning på utbildning är enligt utredningen en nödvändig investering för ett ökat miljömedvetande. Miljöutbildning bör ingå som en naturlig del i undervisningen i såväl grundskolan som gymnasieskolan. Vid universitet och högskolor bör finnas utbildning som är avsedd för kvalificerat miljövårdsarbete. Även inom andra tekniska eller naturvetenskapliga utbildningslinjer bör miljöfrågorna uppmärksammas. Utredningen föreslår att skolöverstyrelsen ges i uppdrag att göra en sammanställning av tillgänglig litteratur om miljövårdsfrågor på olika nivåer och utifrån detta – i samverkan med bl. a. naturvårdsverket – ge råd om lämpliga läromedel. Universitets- och högskoleämbetet bör ges i uppdrag att kartlägga undervisningen i miljövard på olika linjer inom civilingenjörsutbildningen och att därefter redovisa förslag till förstärkning av denna undervisning.

Det är viktigt att företagen vidtar förebyggande åtgärder av olika slag. Utredningen anser att företagen bör utveckla "miljövarningssystem" så att negativa miljöeffekter i produktionsprocessen kan upptäckas tidigt. Näringslivsorganisationerna har viktiga uppgifter bl. a. vad gäller rådgivning och information, särskilt till mindre och medelstora företag som ofta saknar egen expertis på området. Dessa organisationer bör ta ett större ansvar än idag.

Genom de fackliga organisationerna kan de anställdas praktiska erfarenheter tas till vara i miljöskyddsarbetet, inte minst lokalt vid företagen,

anser utredningen. De fackliga organisationerna kan också spela en aktiv roll genom bl. a. utbildningsverksamhet.

Många ideella organisationer är verksamma på miljövårdsområdet. Utredningen framhåller den betydelse som dessa har för ett ökat miljömedvetande och för opinionsbildning i miljöfrågorna. De ideella organisationernas kompetens och engagemang bör tas till vara. Utredningen föreslår att ideella och vetenskapliga organisationer på miljöområdet ges rätt att överklaga beslut enligt miljöskyddslagen. Sådan rätt har de inte i dag. För att komma ifråga för talerätt skall krävas att organisationen är allmänt erkänd och att den har arbetat under en längre tid. Det skall ankomma på regeringen att bestämma vilka organisationer som skall få talerätt. Utredningen föreslår också att organisationer på området skall kunna tilldelas särskilda statliga medel för informationsinsatser. Dessa medel föreslås uppgå till 2 milj. kr. per år.

Myndigheterna – lokala, regionala och centrala – bör ta sitt ansvar för miljön bl. a. genom att beakta miljöfrågorna redan tidigt i den fysiska planeringen. Naturresurslagen samt plan- och bygglagen är här viktiga instrument. Angeläget är också att myndigheterna inom olika sektorer samverkar så att miljöfrågorna uppmärksammas tidigt. På kommunal nivå bör enligt utredningens mening särskilda miljövårdsprogram utarbetas.

Utredningen anser det också angeläget att såväl företag som myndigheter i ökad utsträckning utarbetar miljökonsekvensbedömningar.

Miljöskyddslagsystemet

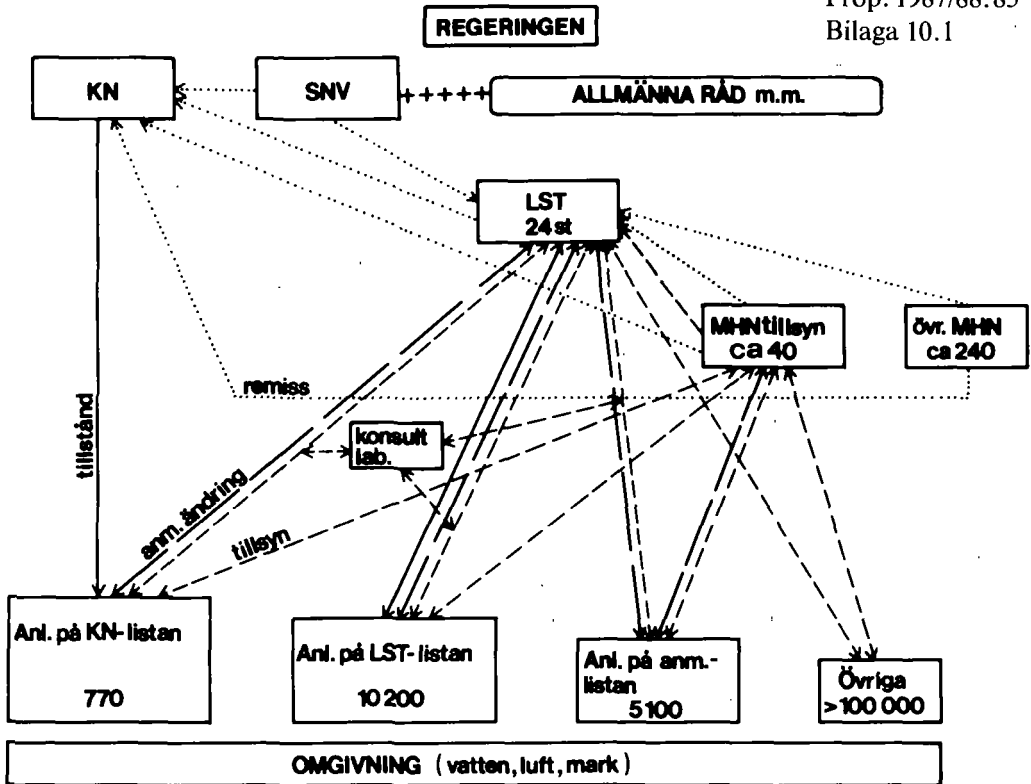
Miljöskyddslagens nuvarande tillämpning bygger på tillståndsprövning hos koncessionsnämnden eller länsstyrelserna. Länsstyrelserna har också ansvaret för den löpande tillsynen. Genom delegation kan de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna ta över tillsynsuppgifter, vilket skett i varierande omfattning i drygt 40 kommuner. I figuren på nästa sida redovisas dels huvudaktörerna i nuvarande system, dels de verksamheter som miljöskyddslagen omfattar och deras ungefärliga antal.

Brister i nuvarande system

Det nuvarande systemet med prövning och tillsyn har under senare år utsatts för kritik i olika sammanhang. Tillsynen anses allmänt sett vara den del där de största bristerna finns. Resurssituationen är samtidigt sådan att det råder stora skillnader mellan uttalade ambitionsnivåer och tillgängliga resurser.

Utredningen anser att nuvarande förfarande med individuell tillståndsprövning i stort fungerar bra, men oklara eller svårkontrollerade villkor för tillstånden utgör en svag länk vid genomförandet, vilket påverkar effektiviteten i miljöskyddsarbetet. Lagstiftningens konstruktion innebär samtidigt ett allvarligt hinder för en effektiv översyn av villkoren.

Inom tillsynen är avsaknaden av samlad överblick en av de stora bristerna vilket medför att underlag för prioritering saknas. Tillsynen bedrivs enligt två modeller där den ena är baserad på företagens egenkontroll med



kontrollprogram medan den andra helt baseras på myndigheternas tillsyn. På koncessionsnämndslistan har emellertid inte mer än 85% av anläggningarna fastställda kontrollprogram medan på länsstyrelselistan endast 30% har sådana program.

Brister i kontrollprogrammets kvalitet har också kommit fram. Ansvarsfördelningen mellan myndigheternas tillsyn och företagens egenkontroll är oklar i flera avseenden. Tillsynen över verksamheter som saknar egenkontroll är mycket bristfällig och i vissa fall närmast obefintlig.

Allmänna överväganden

Som tidigare sagts måste ambitionsnivån i miljöskyddsarbetet höjas. Det innebär bl. a. att de ca 15 000 viktigaste anläggningarna besöks av myndighet i snitt en gång/år i stället för som nu en gång vart femte år. Ambitionsnivån kommer härigenom i något bättre paritet med andra tillsynsområden som bilprovning och anläggningsprovning.

Utredningen anser – som tidigare sagts – att företagens primära ansvar för miljöskyddsarbetet bör förstärkas. *Egenkontrollen* bör vara basen i miljöskyddslagets tillsyns- och kontrollsystem. Detta innebär samtidigt för myndigheternas del en övergång från löpande tillsyn till en övervakning av företagens egenkontroll, d. v. s. övergång till en *systemtillsyn*.

Myndigheternas arbete med prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen *decentraliseras*. För att nå en så klar och resurseffektiv ansvarsfördelning som möjligt föreslås ett *sammanhållet ansvar* för *prövning* och *tillsyn* på resp. central, regional och lokal nivå.

Företagens egenkontroll

Utredningen föreslår ett antal åtgärder för att ge egenkontrollen fastare former. För samtliga tillståndspliktiga anläggningar föreslås att en årlig *miljörapport* skall avges. I rapporten skall företagen redovisa vilka miljöskyddsåtgärder som vidtagits, effekterna av dessa åtgärder samt resultatet av egenkontrollen. Rapporten skall också innehålla ett ställningstagande av företaget till hur väl man uppfyllt villkoren.

Utredningen menar att *kontrollprogram* bör finnas fastställda för i princip alla tillståndspliktiga verksamheter. Den tekniska besiktningen bör regleras i kontrollprogrammen och preciseras till omfattning och innehåll. En kvalitetssäkring av kontrollens inriktning och innehåll bör ske genom att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att utfärda föreskrifter om kontrollprogrammets innehåll. Sådan föreskrifter bör reglera vad som skall kontrolleras och vilka metoder som skall användas.

Utredningen anser att man bör undersöka möjligheterna att bygga upp ett *auktorisationsystem* för vissa delar av egenkontrollen. Auktorisation av kontrollorgan bör i första hand bli aktuell för provtagning, mätning och analys av utsläpp i vatten och luft, mätning av buller m. m.

Miljörevisorer

För kontroll av och upplysning om företagens ekonomiska förhållanden har sedan länge funnits ett system med revisorer i företagen. Revisorsystemet har successivt byggts ut och i dag ställs krav på alla företag av någon storleksordning att de skall utse en eller flera revisorer med särskild kompetens (auktoriserade eller godkända revisorer). Dessa revisorer har ett ansvar inte bara gentemot ägarna utan också gentemot långivare, leverantörer, anställda, kunder och staten.

Utredningen har funnit att erfarenheterna från området med ekonomiska revisorer är så goda att det finns anledning att pröva ett system med revisorer i företagen på miljöarbetet. Ett väl utformat sådant system borde kunna väsentligt bidra till att stärka den så viktiga egenkontrollen hos företagen, liksom miljövärdetsområdet i allmänhet. I samband med granskningsarbetet kan också miljörevisorn ge företagen kvalificerad rådgivning om tekniska miljöskyddsåtgärder.

Utredningen föreslår ett system enligt vilket det åligger alla, som bedriver sådana verksamheter för vilka det krävs tillstånd av koncessionsnämnden, att utse en auktoriserad miljörevisor. Revisorn skall fortlöpande följa miljöskyddsarbetet i den verksamhet för vilken han är revisor. Det skall åligga revisorn att till den miljörapport, som det enligt utredningens förslag skall åligga företagen att ta fram, foga ett intyg att de i miljörapporten

angivna åtgärderna vidtagits. Finner revisorn att miljörapporten är oriktig skall han upplysa om detta.

Ett särskilt auktorisationssystem föreslås för miljörevisorerna. Det bör enligt utredningen ankomma på naturvårdsverket att auktorisera miljörevisorerna.

Revisor kan den bli som har betydande teoretisk kunskap och praktisk erfarenhet från miljöskyddsområdet. Som framgår av det föregående avser utredningens förslag endast de verksamheter för vilka krävs koncessionsnämndens tillstånd, dvs. drygt 300 företag. Utredningen har då tagit hänsyn till den begränsade tillgången på lämpliga revisorer och till att det kan finnas skäl att under viss tid pröva ett system med miljörevisorerna innan det ges större omfattning. Utredningen räknar också med att miljörevisorerna efter hand – i likhet med vad som skett på det ekonomiska området – kommer att utveckla vad som är att betrakta som god praxis på miljöskyddsområdet. Det kan vara lämpligt att sådan praxis utvecklas innan man går vidare med krav på revisorer också i medelstora och mindre företag. Utredningen har beräknat att det med det nu framlagda förslaget kommer att behövas 30–35 auktoriserade revisorer.

Systemet med revisorer betyder inte att företagen på något sätt fråntas sitt ansvar för miljöskyddsarbetet eller att tillsynsmyndighetens ansvar begränsas. Utredningen utgår dock från att myndigheternas arbete med löpande tillsyn avsevärt skall kunna begränsas med hjälp av miljörevisorerna.

Myndigheternas roll i det framtida systemet

Det ökade kommunala engagemanget i miljöskyddsarbetet bör fortsätta och utvecklas till att omfatta hela landet.

En förutsättning för att ett decentraliserat beslutssystem skall fungera effektivt är att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i systemet är klar och entydig. Utredningen har bedömt att flera skäl talar för att resp. myndighet i så stor utsträckning som möjligt har ett sammanhållet helhetsansvar för såväl prövning som tillsyn.

Utredningen föreslår att *koncessionsnämnden* även fortsättningsvis svarar för prövning av de från miljösynpunkt viktigaste verksamheterna (drygt 300 anläggningar). Prövningen av drygt 400 verksamheter förs över till länsstyrelserna. Koncessionsnämnden bör också bli prövningsinstans vid överklagande av naturvårdsverkets och länsstyrelsernas beslut. Denna prövning ligger i dag på regeringen.

Naturvårdsverket bör liksom hittills föra talan i tillståndsärenden hos koncessionsnämnden. Verket bör till skillnad från nu också svara för tillsynen av de verksamheter som prövas av nämnden. Den tillsynen ligger i dag på länsstyrelserna. Länsstyrelserna bör biträda naturvårdsverket med inspektioner. I övrigt bör naturvårdsverket prioritera samordningen av miljöskyddsarbetet och kunskapsförvärvningen.

Länsstyrelserna får i det framtida systemet en roll som prövnings- och tillsynsmyndighet vad gäller större och medelstora anläggningar där prövningen ej ankommer på koncessionsnämnden (ca 4 200 anläggningar). Det

är här fråga om miljöstörningar av närmast regional karaktär. Utredningen föreslår en förstärkning av länsstyrelsernas resurser med 5 milj. kr. per år för miljöskyddsriktat utrednings- och forskningsarbete som är angeläget från regional synpunkt.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna bör enligt utredningen få en förstärkt roll och ett eget ansvarsområde i miljöskyddsarbetet både vad gäller provning och tillsyn. Någon provning ligger i dag inte på kommunerna. Förslaget gäller drygt 10 000 främst mindre anläggningar, vilkas miljöstörningar får betraktas som lokala. De utgörs av drygt 6 000 anläggningar som i dag finns upptagna på den s. k. länsstyrelselistan samt ca 4 000 f. n. anmälningspliktiga anläggningar.

Utredningen föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillstånd kallas miljölov. Miljölovsprovningen blir ett enklare förfarande än tillståndsprövningen. Nämnderna får härutöver visst tillsynsansvar för alla mindre anläggningar som inte kräver tillstånd eller miljölov. Vissa möjligheter att införa centralt utfärdade föreskrifter för sådana verksamheter föreslås också.

Utredningen utgår från att mindre kommuner kan behöva samverka på olika sätt för att uppnå tillräcklig kapacitet för de nya uppgifterna. I de fall större kommuner från länsstyrelserna redan tagit över tillsynen av verksamheter i större utsträckning än utredningen nu föreslår bör särskilda lösningar i de enskilda fallen komma till stånd.

För de verksamheter som tillhör tillståndspliktiga branscher men som i dag saknar tillstånd föreslås i fortsättningen tillståndsplikt. Det gäller verksamheter som startats före miljöskyddslagens tillkomst (år 1969) och verksamheter som genom dispens undantagits från tillståndsplikt. Senast den 1 januari 1992 skall ansökningar om tillstånd för dessa verksamheter ha givits in.

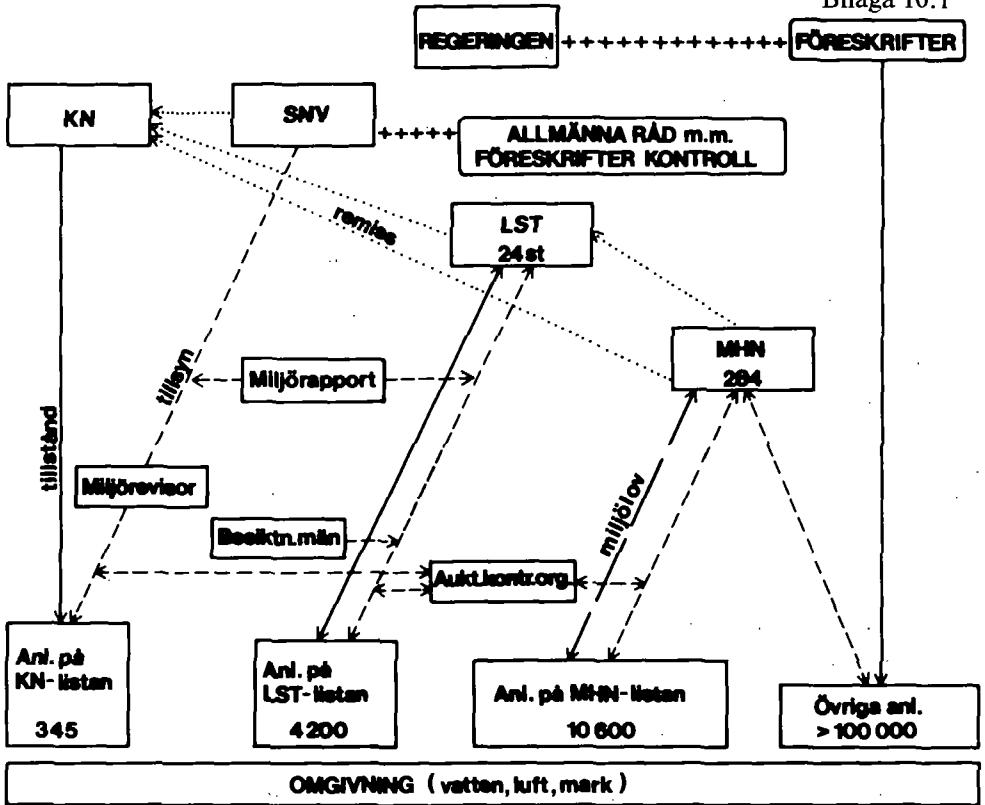
Möjligheterna att ompröva tidigare meddelade tillstånd är i dag mycket begränsade. Utredningen föreslår att omprövningsreglerna ändras så att t. ex. nya förhållanden i miljön eller ny teknik kan beaktas lättare.

Med utgångspunkt från en analys av de miljöstörande verksamheternas karaktär har utredningen utarbetat ett förslag till nya listor över förprovningsspliktiga anläggningar. Utredningens förslag när det gäller ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna framgår av figuren på nästa sida.

De viktigaste arbetsuppgifterna för naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna summeras sist i denna sammanfattning.

Sanktionssystemet

En samordning och effektivisering av samhällets insatser till skydd för miljön ställer krav på effektiva rättsliga styrmedel. Utredningen beskriver det nuvarande sanktionssystemet, granskar tillämpningen i praxis och gör en analys av de problem som finns. Utredningen finner att mycket av den kritik som från skilda håll riktats mot sanktionssystemet har fog för sig. I andra delar, såsom i fråga om användningen av vitessanktionen finner utredningen att främst tillämpningen av gällande regler bör effektiviseras.



Vitesinstrumentet bör enligt utredningens mening i fortsättningen komma till ökad användning.

Analysen ger vid handen att det straffrättsliga sanktionssystemet på hela miljöområdet brister i konsekvens och överblickbarhet. Bristerna resulterar i svårigheter vid rättstillämpningen. Det finns skäl att anta att alltför få brott beivras och att miljöbrottens straffvärde överlag kraftigt underskattas. Förhållandet mellan å ena sidan brottsbalkens stadganden om ansvar för miljöbrott och vållande till miljöstörning och å andra sidan straffbestämmelserna i miljöskyddslagen och annan speciallagstiftning är problemfyllt. Brottsbalksbestämmelserna tillämpas inte och måste av flera skäl ses över.

Utredningen förordar att en genomgripande översyn av hela miljöstraffrätten inleds så snart som möjligt. Mycket talar för att man bör inrikta arbetet på att i en övergripande lag införa vissa grundläggande krav för hela miljöskyddsområdet och samtidigt reglera påföljdsfrågorna enhetligt.

I avvaktan på en sådan översyn föreslår utredningen att bestämmelserna i miljöskyddslagen ges en tydligare utformning. Straffvärdet av brott mot miljöskyddslagen bör markeras ytterligare genom att straffriheten för ringa fall tas bort. Därigenom minskas även utrymmet för skönsmässiga bedömningar i åklagar- och domstolspraxis, vari utredningen anser att en del av

bristerna bottnar. Med en striktare tillämpning av lagens straffbestämmelser förbättras också förutsättningarna för en effektiv tillämpning av bl. a. bestämmelserna om miljöskyddsavgift och företagsbot.

Det straffsanktionerade kravet att uppgifter som lämnas till tillstånds- och tillsynsmyndigheterna skall vara fullständiga och sanningsenliga bör enligt utredningen ytterligare betonas inte minst med tanke på att företagens egenkontroll i fortsättningen ges en mer framträdande plats.

En grundläggande förutsättning för effektiva sanktioner är att villkoren för tillstånden tydligt anger vad som är tillåtet och vad som är förbjudet i verksamheten. Även här har utredningen funnit brister. Utredningen föreslår vissa lagändringar för att sådana villkor som brister i fråga om precision och kontrollerbarhet skall kunna ändras. Myndigheterna bör också ägna sådana villkorsändringar ökad uppmärksamhet. I framtiden bör också ingripanden ske oftare när exempelvis villkoren för ett tillstånd inte efterlevs. Möjligheten att dra in tillstånd bör beaktas i större utsträckning.

Effektiva insatser mot miljöbrottslighet är dock inte enbart beroende av straffbestämmelsernas utformning. Utredningen har funnit att de rättsvårdande organen ofta kopplas in alltför sent när det finns anledning att misstänka miljöbrottslighet. Detta äventyrar på olika sätt det straffrättsliga sanktionssystemets effektivitet. Därför lägger utredningen också fram förslag till viss ändring i miljöskyddslagens regel om tillsynsmyndigheternas skyldighet att verka för att brott beivras.

Utredningen föreslår vidare särskilda utbildningsinsatser för bl. a. den åklagar- och polispersonal som skall syssla med de rättsligt och tekniskt ofta komplicerade miljöbrottsutredningarna. Ett effektivt och samlat resursutnyttjande kan uppnås genom att dessa utredningar genomgående handläggas inom de s. k. ekorotlarna hos polisen. Åklagarresurserna bör förstärkas genom att en särskild statsåklagartjänst för miljöbrottsmål inrättas.

Utredningen behandlar också tillämpningen av miljöskyddsavgiften, företagsboten och förverkandet. I dessa delar läggs inte något förslag fram. Utredningen har funnit att företagsboten i sin nuvarande utformning lämpar sig väl för användning vid miljöbrottslighet.

Utredningen tar även upp förutsättningarna för enskilda att med civilrättsliga medel reagera mot miljöskadlig verksamhet. Enskilda och allmänna intressen sammanfaller ofta och de enskilda anspråken har också en sanktionsliknande effekt. Genom en tidigare ändring i rättshjälpslagstiftningen har emellertid möjligheterna att få rättshjälp i miljömål avsevärt försämrats. Utredningen föreslår en lagändring för att återställa möjligheterna till rättshjälp i civila miljömål.

Resurser och genomförande

Utredningens förslag om en utvidgning av egenkontrollen och införande av miljörevisorer innebär en betydande förstärkning av företagens miljöskyddsarbete. På myndighetssidan innebär utredningens förslag en beräknad förstärkning med drygt 100 handläggare, varav drygt 80 ligger på kommunerna och återstoden på naturvårdsverket. Till detta kommer be-

hov av resurser för biträdes- och servicepersonal m. m. för informationsinsatser och utbildning, för regionalt utredningsarbete och för förbättrad rättshjälp.

Utredningen understryker behovet av rådgivning och utbildning i samband med att det nya systemet genomförs. Särskilt i kommunerna behövs sådana insatser. Det nya systemet föreslås träda i kraft den 1 juli 1989.

Finansiering

De sammanlagda kostnaderna för myndigheternas arbete med prövning och tillsyn i det nya systemet har beräknats till 130 milj. kr. per år. Utredningen har övervägt hur dessa kostnader lämpligen bör täckas. I dag täcks kostnaderna för tillsyn till en mindre del med avgifter som tas ut av företagen enligt timtaxa. Taxesystemet har kritiserats från både företags- och myndighetshåll. Det skapar, har det sagts, onödigt irritation och bidrar inte till goda relationer mellan företag och myndigheter. Timtaxan ger heller inte staten de intäkter som man räknade med när systemet infördes.

Utredningen diskuterar olika finansieringsvägar med huvudsaklig inriktning på fasta avgifter resp. tidtaxa. Utredningen rekommenderar en övergång från nuvarande timtaxa till en fast taxa. Den fasta taxan bör avse såväl kostnader för tillståndsgivning/miljölov som kostnader för tillsyn. Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att närmare utforma taxan på den statliga sidan för tillståndspliktiga verksamheter.

En motsvarande fast avgift bör enligt utredningens mening också miljö- och hälsoskyddsnämnderna ta ut i anslutning till de verksamheter för vilka det krävs miljölov. Det är tänkt att avgifterna skall bestämmas av kommunfullmäktige enligt självkostnadsprincipen. Utredningen förutsätter att kommunförbundet medverkar med framtagande av lämpligt underlag för taxesättning m. m.

Utredningen har sökt beräkna vad det nya taxesystemet kan väntas medföra för kostnader för företagen. Beräkningarna visar att den genomsnittliga årliga avgiften för branscher på koncessionsnämndslistan skulle uppgå till 30 000–80 000 kr. För företag på länsstyrelselistan skulle avgiften för större verksamheter bli 20 000–35 000 kr. och för övriga verksamheter varierar mellan 7 000 och 20 000 kr. i genomsnitt.

Frågor om s. k. utsläppsrelaterade avgifter har inte ingått i utredningens uppdrag. Utredningen uttalar sig emellertid för utredning av ett system med sådana avgifter. Det av utredningen föreslagna systemet med fasta avgifter skulle i framtiden kunna kombineras med ett system för utsläppsrelaterade avgifter. En sådan koppling kan inte ske med ett tidtaxesystem.

Kunskapsförsörjning och miljöforskning

Kunskapsförsörjningen inom miljövårdsområdet är av strategisk betydelse. Utredningen anser att det är angeläget att ytterligare höja effektiviteten inom detta område.

Ett sätt att höja effektiviteten är att utnyttja miljövårdsorganisationens samlade kompetens när det gäller att utarbeta policy, handlingsprogram

och allmänna råd etc. Utredningen anser att det är viktigt att denna funktion för strategi- och policyarbete säkerställs i naturvårdsverkets organisation. Härvid bör flexibilitet eftersträvas. Verkets egna utredningsresurser bör koncentreras till kvalificerad projektledning för styrning, samordning och uppföljning av verksamheten, anser utredningen.

Den forskningsnämnd som är knuten till naturvårdsverket saknar i dag representation från näringslivet och kommunerna. Utredningen föreslår att dessa parter fortsättningsvis blir representerade i nämnden inte minst mot bakgrund av företagens och kommunernas ökade ansvar på miljöskyddsområdet. Nämnden bör därigenom få större möjligheter att styra inriktningen av forskningsverksamheten till de mest relevanta områdena. Inom ramen för styrningen av miljövärdetsforskningen är det också väsentligt att naturvårdsverket utvecklar sitt arbete med kunskapssammanställningar, bedömningsgrunder etc.

Utredningen anser att det är väsentligt att ytterligare utveckla samverkan mellan den tillämpningsinriktade miljövärdetsforskningen å ena sidan samt universitet och högskolor å den andra. Nyligen har statsmakterna beslutat att inrätta ett miljövetenskapligt centrum vid Umeå universitet. Utredningen anser att det bör övervägas närmare att på sikt inrätta miljövetenskapliga centra vid de större universiteten och tekniska högskolorna.

Utredningen har i enlighet med direktiven analyserat naturvårdsverkets behov av egna laboratorier. Verket har i dag två laboratorier med sammanlagt ca 140 årsarbetskrafter. Utredningen konstaterar att verkets laboratorier har ett brett spektrum av arbetsuppgifter och att resurserna i stor utsträckning utnyttjas i myndighetsarbetet. Verksamheten är av stor betydelse bl. a. för verkets strategi- och policyarbete. Utredningens slutsats är att verket även i fortsättningen i viss utsträckning bör bedriva egen kvalificerad miljöforskning inom de viktigaste miljövetenskapliga områdena men att det inte är nödvändigt att verket täcker varje relevant område med egna kvalificerade resurser.

I enlighet med direktiven har utredningen övervägt frågan om vilka laboratorieresurser naturvårdsverket bör disponera för framtiden. Utredningen har emellertid inte ansett det möjligt att inom ramen för utredningsuppdraget slutgiltigt avgöra detta. Frågan bör bli föremål för fortsatta överväganden. Utredningen redovisar vissa synpunkter på inriktningen av det fortsatta arbetet.

När det gäller resurserna för miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll anser utredningen att naturvårdsverket bör koncentrera sig på ledande och samordnande uppgifter. Den löpande verksamheten bör förläggas till de instanser inom och utom naturvårdsverket, som bedöms vara de mest lämpliga för varje delområde.

Räddningstjänsten m. m.

Utredningen konstaterar att såväl kustbevakningen som sjöfartsinspektionen har betydelsefulla uppgifter när det gäller skyddet av miljön. Utredningen redovisar möjliga samordningsvinster mellan dessa myndigheter när det gäller transport av farligt gods, sjöräddning och utnyttjande av miljöskyddsfartyg. Utredningen anser att det bör prövas om inte kustbevakningen och sjöfartsinspektionen bör läggas samman till *en* ny myndighet. Utredningen föreslår att denna fråga blir föremål för fortsatta överväganden i den nyligen tillsatta kommittén (Dir. 1987:31) som fått i uppgift att utarbeta förslag till ny organisation m. m. för kustbevakningen.

Fordonsbuller

Utredningen konstaterar att buller från vägtrafiken är ett stort miljöproblem. Både naturvårdsverket och trafiksäkerhetsverket har i dag särskilt ansvar på detta område. Arbetet kompliceras av att de båda myndigheterna har skilda uppfattningar om ambitionsnivå och om hur bullerfrågorna bör angripas. För att skärpa politiken på området bedömer utredningen att det är nödvändigt att samla föreskriftsansvaret för bullerfrågor hos naturvårdsverket. Ändringen kan ske genom en ändring i fordonskungörelsen eller genom att en särskild bullerlag stiftas. En enhetlig svensk policy för bullerfrågor bör enligt utredningen utarbetas under ledning av naturvårdsverket i samarbete med trafiksäkerhetsverket och vägverket.

Ansvarsfördelning mellan naturvårdsverket och planverket/bostadsstyrelsen

Sammanslagningen av planverket och bostadsstyrelsen har föranlett naturvårdsverket att ifrågasätta om det centrala uppsiktsansvaret för naturresurslagen bör ligga hos den nya myndigheten. Naturvårdsverket anser sig bättre lämpat för denna uppgift.

Utredningen har emellertid inte funnit anledning att föreslå någon förändring, vare sig vad gäller det centrala uppsiktsansvaret eller vad gäller plan- och bygglagen. Utredningen föreslår dock att det miljöbevakningsansvar som naturvårdsverket i praktiken har, befästs genom ett tillägg i naturresurslagen. Förslaget ger verket en bättre plattform för samverkan med främst andra centrala myndigheter som tillämpar naturresurslagen.

Markanvändning kring industrier

Enligt uppgifter från bl. a. industrin har vissa kommuner ändrat på förutsättningarna för industriell verksamhet genom att planlägga eller lämna bygglov för bebyggelse inom de skyddsområden som lagts ut omkring befintliga industrier. Sådana krympningar av skyddszonerna kan förhindra verksamhetsförändringar eller expansionsmöjligheter för industrierna.

Utredningen konstaterar att den nya plan- och bygglagen medför förbättringar när det gäller att beakta industrins intressen på detta område. Det

finns därför inte behov av några ändrade regler. Utredningen anser emellertid att det är nödvändigt att ytterligare informera kommuner och länsstyrelser om dessa frågor. Statens planverk m. fl. bör uppmärksammas på behovet av ytterligare information som särskilt betonar kommunernas skyldighet att skapa och vidmakthålla skydds-zoner kring miljöstörande industrier.

Regional tillsyn över hantering av kemikalier

Det regionala och lokala ansvaret för tillsynen enligt lagen om kemiska produkter åvilar såväl länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna som yrkesinspektionen. Erfarenheterna från tillsynen över kemikaliehanteringen har visat att de begränsade resurserna inte är tillräckliga för att hålla en rimlig ambitionsnivå.

Utredningen föreslår en ökad samverkan i tillsynsarbetet mellan länsstyrelserna och yrkesinspektionen. Sådan samverkan är i dag ovanlig. Samverkan kan ge fördelar för både arbetsmiljön och den yttre miljön. Utredningen lämnar också vissa förslag som syftar till att förbättra lantbruksnämndernas rådgivning beträffande användning av bekämpningsmedel inom jordbruket.

De viktigaste arbetsuppgifterna för vissa myndigheter

I det följande sammanfattas de viktigaste arbetsuppgifterna för naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna inom de delar av miljövårdsområdet, som utredningen behandlat.

Naturvårdsverket

- Föra talan i koncessionsnämnden vid tillståndsprövning av de drygt 300 största miljöstörande verksamheterna och ansvara för tillsynen över dessa.
- Auktorisera miljörevisorer samt utöva tillsynen av revisorernas verksamhet.
- I samverkan med länsstyrelserna och branschorganisationerna utarbeta allmänna råd för kommunernas och länsstyrelsernas arbete med prövnings- och tillsynsfrågor.
- I samverkan med bl. a. kommunerna utarbeta allmänna råd för tillsynen över icke förprövningspliktiga verksamheter.
- Utarbeta ett nytt avgiftssystem med fasta, årliga avgifter för verksamheter på koncessionsnämnds- och länsstyrelselistan.
- Utveckla lämpliga utbildningsprogram för miljöskyddslagens tillämpning, varvid utbildningen i samband med tillkomsten av plan- och bygglagen samt naturresurslagen kan tjäna som förebild.
- I övrigt verka för samordning av miljöskyddsarbetet.
- Stärka arbetet med att utforma strategier, policier och handlingsprogram för att därigenom öka möjligheterna att komma till rätta med olika miljöproblem.

- Utveckla former för en effektiv kunskapsförsörjning på olika nivåer inom miljövärden, inklusive kunskapsammansättningar och bedömningsgrunder.
- Med hjälp av ett särskilt laboratorium bedriva kvalificerad forsknings- och utredningsverksamhet med höga krav på miljövetenskaplig kompetens.
- Inom ramen för en utökad forskningsnämnd utveckla samarbetsformer med universitet/högskolor m. fl.
- Utveckla rationella metoder för mättnings- och kvalitetssäkring i miljöskyddsarbetet och för miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll.
- Med stöd av sitt miljöbevakningsansvar belysa långsiktiga miljöeffekter av förslag som utarbetats inom andra centrala myndigheter vars verksamhetsområde regleras av naturresurslagen.
- Ansvara för att föreskrifter för fordonsbuller tas fram.
- Öka informationsinsatserna om miljövärdsfrågor.

Länsstyrelserna

- Svara för tillståndsprövningen av drygt 4000 medelstora och stora miljöstörande verksamheter och ansvara för den fortlöpande tillsynen över dessa verksamheter.
- Från regional synpunkt yttra sig till koncessionsnämnden vid nämndens tillståndsprövning av de drygt 300 största miljöstörande verksamheterna.
- Vara klagoinstans i fråga om kommunala beslut i miljölovs- och tillsynsärenden.
- Verka för samordning av miljöskyddsarbetet i länet.
- Samverka med och stödja de ideella organisationerna i deras strävanden att öka medborgarnas kunskaper i miljövärdsfrågor.
- Biträda kommunerna i deras miljöskyddsarbete – särskilt under en övergångstid.
- Medverka i utbildning och löpande erfarenhets- och kunskapsöverföring mellan central, regional och kommunal nivå.
- Medverka i arbetet med policy- och strategifrågor under naturvårdsverkets ledning.
- Svara för samordnad regional recipientkontroll vad gäller mark och vatten samt medverka i recipientkontrollen vad gäller luften.
- Med stöd av ett särskilt anslag på sammanlagt ca 5 milj. kr. per år initiera och genomföra utrednings- och forskningsarbeten.

Kommunerna

- I ett särskilt dokument formulera kommunala ställningstaganden i frågor rörande miljövärden. Dokumentet bör lämpligen antas av kommunfullmäktige.
- Inom ramen för ett system med ökad egenkontroll besluta om miljölov och utöva tillsyn enligt miljöskyddslagen för drygt 10 000 huvudsakligen mindre anläggningar.

- Utöva viss tillsyn över sådana mindre verksamheter som inte kräver tillstånd eller miljölov.
- Medverka i ett interkommunalt samarbete för att åstadkomma bästa möjliga resursutnyttjande vid miljölovs- och tillsynsverksamheterna.
- Verka för att kommunens förtroendevalda och anställda får bättre kunskaper i miljövårdsfrågorna.
- Samverka med och stödja de ideella organisationerna i deras strävanden att öka medborgarnas kunskaper i miljövårdsfrågor.
- Bättre än hittills beakta planlägningsbehovet kring industri- och andra anläggningar som bedriver miljöfarlig verksamhet.
- Frivilligt delta i en luftmiljöövervakning i enlighet med de riktlinjer som kan komma fram på initiativ av kommunförbundet i samverkan med naturvårdsverket och andra organ.

Lagförslag i betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljö

1 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387);

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969:387)¹
dels att 44 a § skall upphöra att gälla.

dels att 2, 4 a, 9, 10, 13–17, 21, 23–29 a, 38, 40, 41, 41 a, 43, 45, 47–52 och 64 §§ samt rubrikerna närmast före 9 § och 30 § skall ha följande lydelse.

dels att det i lagen skall införas fjorton nya paragrafer, 7 a, 20 a, 30–32, 38 a–38 d, 39 b, 43 b, 45 a, 45 b och 46 §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Utöver bestämmelserna i denna lag gäller om miljöfarlig verksamhet vad som föreskrivs i hälsoskydds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning eller i annan lagstiftning. I fråga om viss miljöfarlig verksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland.

Har regeringen enligt 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m. prövat frågan om tillstånd till en viss anläggning eller åtgärd eller enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar prövat frågan om framdragande eller begagnande av sådan ledning, är beslutet bindande vid prövning enligt denna lag.

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

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer *får* meddela särskilda *föreskrifter* till förebyggande av vattenförorening genom fast avfall.

4 a §³

Tillstånd enligt denna lag får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Tillstånd *eller miljölov* enligt denna lag får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid prövning av miljöfarlig verksamhet skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m. tillämpas.

¹ Lagen omtryckt 1981:420.

² Senaste lydelse 1987:141.

³ SFS 1987:141, prop. 1985/86:90, BoU 1986/87:4, rskr 1986/87:126.

7 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om iakttagande av särskild försiktighet vid hantering av gödsel. Sådana föreskrifter innebär inte ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut.

9 §⁴

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

Tillståndsmyndigheter enligt denna lag är koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna. Dessutom kan tillstånd lämnas av regeringen.

Den tillståndsmyndighet som regeringen bestämmer kan på ansökan av den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet lämna tillstånd till verksamheten efter prövning enligt denna lag.

Skall regeringen enligt 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m. pröva frågan om tillstånd till en anläggning eller åtgärd eller pröva frågan om framdragandet eller begagnandet av rörledning enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar, får frågan om tillstånd enligt denna lag inte avgöras, innan sådan prövning har skett.

10 §⁵

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 mark, vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller grundvatten 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 störnings-synpunkt utan att *koncessionsnämnden har lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan har gjorts hos den myndighet som regeringen bestämmer.*

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 störnings-synpunkt utan att tillstånd enligt 18 § eller miljölov enligt 30 § har lämnats.

⁴ Senaste lydelse 1987:141.

⁵ Senaste lydelse 1987:397.

13 §

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet och omfattning,
2. en beskrivning av miljöeffekterna såsom arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten kan medföra,
3. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten,
4. en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 12 a § och vad som därvid har kommit fram.

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

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

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

Ansökningen skall *ges in* i det antal exemplar som *tillståndsmyndigheten* anser behövligt.

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

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

14 §⁶

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

Nämnden skall

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda dem som kan beröras av den miljöfarliga verksamheten tillfälle att yttra sig,
2. samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan,
3. hålla sammanträde med dem som saken angår och besiktning på platsen, om det *ej är uppenbart onödigt*.

Tillståndsmyndigheten skall sörja för fullständig utredning av ärende som kommer under *myndighetens* prövning.

Tillståndsmyndigheten skall

3. hålla sammanträde med dem som saken angår och besiktning på platsen, om det *behövs för utredningen i ärendet*.

⁶ Senaste lydelse 1987; 141.

4. lämna den som gjort ansökan eller framställt erinran underrättelse om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och bereda honom tillfälle att yttra sig däröver, om inte annat följer av 17 § förvaltningslagen (1986:223).

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

Nämnden kan uppdraga åt sakkunnig att verkställa särskild utredning.

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

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

Tillståndsmyndigheten kan uppdraga åt sakkunnig att verkställa särskild utredning.

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

Skall koncessionsnämnden avge yttrande till regeringen i ärende enligt 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m., tillämpas bestämmelserna i första–femte styckena.

15 §

Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning tillämpas föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål. Särskild omröstning skall ske beträffande tillämpligheten av denna lag, förberedande åtgärder och underställning enligt 16 §.

Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning *i koncessionsnämnden* tillämpas föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål. Särskild omröstning skall ske beträffande tillämpligheten av denna lag, förberedande åtgärder och underställning enligt 16 §.

16 §

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

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

17 §

Regeringen får föreskriva att frågor om tillstånd beträffande vissa slag av ärenden skall prövas av länsstyrelsen. I fråga om ärenden som sålunda prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i denna lag om ären-

I fråga om miljölov tillämpas 12 a–14 och 16 §§.

den som prövas av koncessionsnämnden. Vad som sägs i 14 § andra stycket 3 skall dock tillämpas endast om det behövs för utredningen i ärendet.

20 a §

Om koncessionsnämnden lämnar tillstånd, kan nämnden överlämna åt naturvårdsverket att fastställa närmare villkor beträffande en fråga som inte är avgörande för tillståndet.

21 §

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

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

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

23 §

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

Tillståndsmyndigheten får förbjuda fortsatt miljöfarlig verksamhet för vilken tidigare meddelats tillstånd enligt denna lag

1. när villkor som gäller för verksamheten åsidosatts i betydande mån

2. om den som sökt tillståndet lämnat tillståndsmyndigheten oriktiga uppgifter eller förtigigt något förhållande av betydelse för tillståndet eller

3. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte kunde förutses när verksamheten tilläts och som det inte går att förebygga eller i tillräcklig grad minska.

24 §

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

Tillståndsmyndigheten får ompröva och ändra gällande villkor för miljöfarlig verksamhet

1. sedan tio år förflutit från det att villkoret blivit gällande,

2. när villkor som gäller för verk-

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

samheten satts åsido och åsidosättandet inte varit av endast ringa betydelse,

3. om sådana omständigheter föreligger som anges i 23 § 2.

4. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

5. om en från miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik.

6. om verksamheten visat sig medföra någon olägenhet som inte förutsågs när den tilläts,

7. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt förbättrade förutsättningar för att kontrollera verksamheten eller

8. om annars en annan utformning av villkoren skulle avsevärt underlätta kontrollen av verksamheten.

25 §

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

Tillstånd att släppa ut avloppsvatten i visst vattenområde får omprövas sedan tio år förflutit från det att tillståndet vunnit laga kraft, om det finns särskilda skäl att ompröva det.

26 §

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

När fråga som avses i 23–25 § skall prövas av koncessionsnämnden, får den väckas av statens naturvårdsverk. I övriga fall tas frågan upp av länsstyrelsen själv.

27 §

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

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

28 §

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

Har regeringen fastställt villkor för ett tillstånd, får *tillståndsmyndigheten* vid tillämpningen av 24 § 1 och 4–8, 25, 27, eller 29 § andra stycket inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit det.

29 §

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

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

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

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

29 a §

Koncessionsnämndens beslut om villkor eller föreskifter 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*.

Tillståndsmyndighetens beslut om villkor enligt 24–25, 27 § eller 29 § andra stycket andra meningen har samma verkan som ett tillståndsbeslut.

När *tillståndsmyndigheten* prövar frågor som avses i 24 § 1 eller 25 § får *myndigheten* i den mån den *föranleds av prövningen* ompröva beslut varigenom villkor har upphävts eller *ändrats* enligt 24 § 2–8 eller 27 § även om tio år inte har förflutit från det att *villkoret blivit gällande*.

Om miljölovsbeslut m. m.

30 §

Miljölov meddelas av miljö- och hälsoskyddsnämnden i den kommun där verksamheten skall bedrivas.

I ett beslut om miljölov skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som lovet avser samt de försiktighetsmått och förbud som

behövs för att lagen skall efterlevas.

Miljölov upphör att gälla om verksamheten inte har startat inom två år från det lovet blivit gällande.

31 §

Miljölov hindrar inte att miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar om ytterligare försiktighetsmått eller förbud enligt lagen. Ändring i vad som bestämts i tidigare miljölovsärende får dock endast göras när det föranleds av ändrade förhållanden.

32 §

Miljö- och hälsoskyddsnämnden får dra in ett miljölov om innehavaren inte iakttagit vad som gäller för verksamheten enligt miljölovet. Detsamma skall gälla om sådana omständigheter föreligger som anges i 23 § andra punkten eller om det genom verksamheten uppkommer någon olägenhet som inte förutsågs när miljölovet meddelades och som det inte går att förebygga eller att i tillräcklig grad minska med åtgärder enligt 31 §.

38 §

Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna utövar tillsynen över miljöfarlig verksamhet.

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

Tillsynsmyndigheter enligt denna lag är statens naturvårdsverk, länsstyrelserna samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Naturvårdsverket samordnar tillsynsverksamheten. I den mån ej annat följer av 64 § gäller i fråga om fördelningen av tillsynsuppgifterna i övrigt vad som sägs i andra och tredje stycket.

Allmän tillsyn över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter utövas av naturvårdsverket i riket och av övriga tillsynsmyndigheter inom deras områden.

För fortlöpande tillsyn över miljöfarlig verksamhet svarar naturvårdsverket när koncessionsnämnden skall pröva fråga om tillstånd till verksamheten, länsstyrelsen när denna skall pröva tillståndsfrågan och annars miljö- och hälsoskyddsnämnden.

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.

Tillsynsmyndigheterna skall lämna varandra bistånd vid tillsynen och 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.

Kommer det vid utövandet av tillsynen fram något förhållande som ger anledning anta att ett brott begåtts enligt 45–45 b §§ denna lag, skall tillsynsmyndigheten utan dröjsmål anmäla förhållandet till åklagaren.

38 a §

Den som utövar miljöfarlig verksamhet för vilken tillstånd krävs enligt denna lag skall varje år avge en särskild miljörapport till tillsynsmyndigheten.

I miljörapporten skall redovisas de åtgärder som vidtagits för att uppfylla villkoren i tillståndsbeslutet och resultatet av dessa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda föreskrifter om vilka uppgifter en miljörapport skall innehålla.

38 b §

För sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd av koncessionsnämnden skall finnas en miljörevisor. Miljörevisorn utses för bestämd tid eller tills vidare av den som utövar verksamheten.

Till miljörevisor får endast utses den som erhållit auktorisation enligt lagen (1987:000) om miljörevisorer.

Miljörevisorn har rätt att få tillträde till en fabrik, anläggning, lokal eller annat utrymme med anknytning till den miljöfarliga verksamheten, dock inte bostad, och får där göra undersökningar och ta prover. Tillståndshavaren skall på begäran lämna miljörevisorn de upplysningar och tillhandahålla honom de handlingar han behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Ytterligare bestämmelser om miljörevisor och om förhållandet mellan tillståndshavaren och miljörevisorn finns i lagen om miljörevisorer.

38 c §

Miljörevisorn skall i en skriftlig redogörelse yttra sig angående de förhållanden i verksamheten som är av betydelse från miljöskyddssynpunkt samt intyga att de i miljörapporten angivna åtgärderna vidtagits. Finner miljörevisorn att rapporten är oriktig, skall han upplysa om detta.

Miljörevisorn skall på heder och samvete underteckna sin redogörelse.

Redogörelsen skall bifogas miljörapporten.

38 d §

Den som utövar miljöfarlig verksamhet är skyldig att omedelbart underrätta tillsynsmyndigheten, om det i verksamheten skett någon avvikelse från vad som skall gälla för verksamhetens bedrivande till följd av villkor för tillstånd eller enligt beslut i miljölovsärende och avvikelsen ej är av endast ringa betydelse.

39 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda föreskrifter om vad ett kontrollprogram skall innehålla.

40 §⁷

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas.

I brådskande fall eller när det i övrigt finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd.

Om tillstånd eller miljölov inte har givits enligt denna lag, får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas.

⁷ Senaste lydelse 1987:387.

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

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor, som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förelägga honom att vidta rättelse.

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

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

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor, som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillsynsmyndighet förelägga honom att vidta rättelse. *Detsamma skall gälla om en miljölovshavare åsidosätter vad som gäller enligt beslut i miljölovsärende.*

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

41 §

Har tillstånd enligt denna lag *icke* meddelats, *äger*, koncessionsnämnden på hemställen av statens naturvårdsverk besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet, som *ej* är tillåtlig enligt denna lag, eller *meddela föreskrift om försiktighetsmått*. Vid prövningen *äger* 14 och 16 §§ motsvarande tillämpning.

Har tillstånd enligt denna lag *inte* meddelats, *får* koncessionsnämnden på hemställen av statens naturvårdsverk besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet, som *inte* är tillåtlig enligt denna lag, eller *fastställa villkor som innefattar försiktighetsmått*. Vid prövningen *äger* 14 och 16 §§ motsvarande tillämpning.

41 a §*

Om någon underlåter att iaktta vad som har angivits i ett föreläggande enligt 40 § första stycket eller åsidosätter villkor som har angivits i ett tillståndsbeslut eller bryter *mot förbud eller föreskrifter* som har meddelats med stöd av 40 § andra stycket eller 41 §, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på hans bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande enligt 40 § första stycket, får ett sådant förordnande ges utan att föreläggande har meddelats, om en tillsynsmyndighet med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör ske utan dröjsmål.

Om någon underlåter att iaktta vad som har angivits i ett föreläggande enligt 40 § första stycket eller åsidosätter villkor som har angivits i ett tillståndsbeslut *eller vad* som gäller för verksamheten enligt beslut i miljölovsärende eller bryter *mot förbud, föreskrifter eller villkor* som har meddelats med stöd av 40 § andra stycket eller 41 §, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på hans bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande enligt 40 § första stycket, får ett sådant förordnande ges utan att föreläggande har meddelats, om en tillsynsmyndighet med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör ske utan dröjsmål.

* Senaste lydelse 1987:397.

Om verksamheten vid en anläggning kan befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna en tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen. En tillsynsmyndighet får förelägga innehavaren att lämna sådana upplysningar.

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

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

I beslut om föreläggande enligt första och andra styckena får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

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

43 b §

Tillsynsmyndigheten får förelägga en tillståndshavare som underlåtit att avge miljörapport eller att sända in redogörelse från miljörevisor att fullgöra sin skyldighet.

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

45 §¹⁰

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt 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 § tredje stycket,

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

3. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot vad som gäller på grund av denna lag döms,

1. om han bedrivit miljöfarlig verksamhet, som förbjudits med stöd av denna lag eller underlåtit att inhämta föreskrivet tillstånd eller miljölov till sådan verksamhet, för olaga miljöfarlig verksamhet,

2. om han åsidosatt vad som gäller för miljöfarlig verksamhet till följd av föreskrift om förbud, skyddsåtgärd, begränsning eller

⁹ Senaste lydelse 1987:397.

¹⁰ Senaste lydelse 1987:397. Beträffande punkt 5 se prop. 1986/87:135, JoU 1986/87:25 och rskr 1986/87:319.

8 a § andra stycket, 18 § första stycket, 19–21 §, 21 a § andra stycket, 23–25 §, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §,

4. underlåter att iaktta föreläggande som har meddelats med stöd av 43 § första stycket eller andra stycket första meningen,

5. 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.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet.

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

försiktighetsmått, för olaga miljöstörning,

3. om han åsidosatt vad som gäller för bedrivandet av miljöfarlig verksamhet till följd av villkor för tillstånd eller enligt beslut i miljölovsärende, för olovlig miljöstörning

till böter eller fängelse i högst två år.

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

45 a §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller enligt föreskrift, villkor eller beslut i miljölovsärende som meddelats med stöd av lagen lämnar myndighet oriktiga uppgifter eller utelämnar uppgifter rörande något förhållande av betydelse för tillståndsprövningen eller för tillsynen, döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla när någon med uppsåt eller av oaktsamhet underlåtit att rätta sig efter en tillsynsmyndighets föreläggande om upplysning, undersökning eller kontroll rörande miljöfarlig verksamhet.

45 b §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som utövat miljöfarlig verksamhet utan att ha utsett miljörevisor där sådan skall finnas.

46 §

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.

47 §

Har någon begått en gärning som avses i 45 § första stycket 1–3, får tingsrätten meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981:847).

Har någon begått en gärning som avses i 45 §, får tingsrätten meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981:847).

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

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

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

48 §¹¹

Beslut enligt denna lag får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnden, och hos regeringen, om beslutet har meddelats av länsstyrelsen, koncessionsnämnden eller statens naturvårdsverk. Dock överklagas beslut om ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut om förbud vid vite enligt 51 § hos kammarrätten genom besvär. Om klagan över beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns särskilda bestämmelser i 59–62 §§.

Naturvårdsverket får överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena, 40, 41 §§ eller 43 § andra stycket.

Naturvårdsverket får överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och *om miljölov samt* i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena, 40, 41 §§ eller 43 § andra stycket.

Rätt att överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

Rätt att överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och *om miljölov samt* i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet. *Enligt regeringens närmare bestämmande tillkommer samma rätt sådana organisationer som företräder ideella eller vetenskapliga natur- eller miljöskyddsintressen.*

¹¹ Senaste lydelse 1984:912.

49 §

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

Beslut i frågor om tillstånd *eller miljölov* 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.

50 §¹²

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

Vad som sägs i första stycket skall gälla också sådana beslut om ingripanden mot miljöfarlig verksamhet som miljö- och hälsoskyddsnämnden meddelar med stöd av hälsoskyddslagen.

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 *tillståndsmyndigheten* om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan har avgjorts eller *tillståndsmyndigheten fastställer* något annat.

51 §¹³

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

Föreskrift som avses i första stycket kan meddelas även på ansö-

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

Beslut som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av

¹² Senaste lydelse 1983:296.

¹³ Senaste lydelse 1986:227.

Nuvarande lydelse

kan av den som skall utföra undersökning som avses i 43 § andra stycket andra punkten.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om ersättning väckes vid fastighetsdomstol som anges i 34 §.

52 §¹⁴

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå, om en föreskrift som avses i 45 § första stycket 1–3 har överträtts och överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. I ringa fall skall inge avgift utgå.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

Föreslagen lydelse

den som skall utföra undersökning som avses i 43 § andra stycket andra punkten.

En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall utgå, om sådan överträdelse av lagen som avses i 45 § har skett och överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. I ringa fall skall inge avgift utgå.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

64 §

Tillsyn av sådan miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten får inte utövas av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Där fortlöpande tillsyn av någon sådan verksamhet vid tillämpning av 38 § tredje stycket skulle ha ankommit på nämnden, skall tillsynen i stället ankomma på länsstyrelsen.

Regeringen får, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Denna lag träder i kraft den

Övergångsbestämmelse

Har en tillsynsmyndighet före ikraftträdandet av denna lag med stöd av ett beslut av en tillståndsmyndighet fastställt vad som i något hänseende skall gälla för en verksamhet, skall det som tillsynsmyndigheten fastställt gälla som villkor för verksamheten från ingången av år 1992. Vid tillämpningen av 24 § 1 miljöskyddslagen skall villkoret anses ha blivit gällande när tillsynsmyndigheten beslutade i frågan.

¹⁴ Senaste lydelse 1987:397.

Lag (1987:000) om miljörevisorer;

1 § I denna lag avses med miljörevisorer den som utses till miljörevisor för viss miljöfarlig verksamhet enligt 38 b § miljöskyddslagen (1969:387).

2 § Sådan auktorisation som behövs för att vara miljörevisor får endast meddelas den som är känd för redbarhet och som genom arbete i allmän eller enskild tjänst eller på annat sätt förvärvat erforderliga kunskaper och erfarenheter angående miljöfarlig verksamhet och miljöskyddsarbete samt i övrigt är lämplig och som inte är obehörig att vara miljörevisor enligt 3 §.

Närmare föreskrifter om auktorisation av miljörevisorer och om upphörande av sådan auktorisation meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Därvid kan föreskrivas en avgift för ansökan om auktorisation.

3 § Den kan inte vara miljörevisor som

1. själv är innehavare av tillstånd eller miljölov enligt miljöskyddslagen eller

2. är ägare till, delägare i eller ledamot av styrelsen i ett företag som innehar tillstånd eller miljölov eller dotterföretag till sådant företag.

4 § Miljörevisor för viss verksamhet får inte

1. vara anställd hos eller på annat sätt inta en underordnad eller beroende ställning till tillståndshavaren eller

2. vara närstående till tillståndshavaren eller till någon som står i sådant förhållande till denne som nyss sagts eller som sägs i 3 § 2.

I ett dotterföretag kan inte den vara miljörevisor som inte får vara miljörevisor i moderföretaget.

5 § Uppdrag att vara miljörevisor upphör när ny miljörevisor utses.

Miljörevisor får frånträda uppdraget innan den för uppdraget bestämda tiden gått ut.

6 § Den som utsetts till eller upphört att vara miljörevisor skall genast anmäla det till statens naturvårdsverk.

7 § Om en miljörevisors uppdrag upphör enligt 5 § och han inte i samband därmed avger en redogörelse enligt 38 c § miljöskyddslagen, skall han till naturvårdsverket avge en särskild redogörelse för vad han iakttagit vid sin granskning. För en sådan redogörelse gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 38 c § miljöskyddslagen.

En kopia av den särskilda redogörelse skall tillställas tillståndshavaren.

8 § Om den som utövar miljöfarlig verksamhet underlåter att efterkomma ett föreläggande enligt 43 b § miljöskyddslagen skall naturvårdsverket förordna miljörevisor för verksamheten.

Om en miljörevisor är obehörig eller om det beträffande honom finns sådant hinder som sägs i 4 §, skall naturvårdsverket entlediga honom och utse annan miljörevisor för verksamheten. Innan sådant beslut meddelas skall miljörevisorn och tillståndshavaren beredas tillfälle att yttra sig.

9 § En miljörevisor får inte obehöriga röja eller utnyttja vad han vid utförande av sitt uppdrag fått veta om affärs- eller driftsförhållanden eller

om förhållanden av betydelse för rikets försvar. Detsamma gäller medhjälpare till miljörevisorn.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.2

10 § En miljörevisor som vid fullgörande av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet vållar tillståndshavaren eller annan skada skall ersätta skadan. En miljörevisor ansvarar även för den skada som hans medhjälpare vållar uppsåtligen eller av oaktsamhet.

11 § Skadestånd enligt 10 § kan jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till handlings beskaffenhet, skadans storlek och omständigheterna i övrigt.

Skall flera ersätta samma skada, svarar de solidariskt för skadeståndet i den mån inte skadeståndsskyldigheten har jämkats för någon av dem enligt första stycket. Vad någon har utgivit i skadestånd får sökas åter av de andra efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

12 § Talan för tillståndshavarens räkning enligt 10 § kan inte väckas mot en miljörevisor sedan tre år förflutit från det skadan uppkommit, om inte talan grundas på att brottslig gärning begåtts.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.2

Lag (1987:000) om skyldighet att söka tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387);

1 § Den som utövar miljöfarlig verksamhet som påbörjats före den 1 juli 1969 skall, om verksamhet kräver tillstånd enligt vad som föreskrivs med stöd av 10 § miljöskyddslagen (1969:387), hos tillståndsmyndigheten ansöka om tillstånd till verksamheten. Sådan ansökan skall göras på det sätt som framgår av 13 § miljöskyddslagen. Ansökan skall ha inkommit till tillståndsmyndigheten senast den 1 januari 1992.

Vad som sägs i första stycket gäller även den som utövar sådan miljöfarlig verksamhet som statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen, med stöd av 10 § andra stycket miljöskyddslagen, i dess lydelse före den 1 juli 1981, medgivit undantag från skyldighet att söka tillstånd.

Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte om tillstånd enligt miljöskyddslagen har sökts.

2 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § skall dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till

Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 8 § första stycket 8 p rättshjälpslagen (1972:429) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

8. ägaren av en fastighet eller en byggnad i angelägenhet som avser fastigheten eller byggnaden, om han har eller borde ha haft rättsskyddsförsäkring eller något liknande rättsskydd som omfattar angelägenheten.

Föreslagen lydelse

8 §

8. ägaren av en fastighet eller en byggnad i *annan angelägenhet* som avser fastigheten eller byggnaden *än enskilt anspråk enligt miljöskyddslagen (1969:387) eller anspråk som grundar sig på miljöskolelagen (1986:225)*, om han har eller borde ha haft rättsskyddsförsäkring eller något liknande rättsskydd som omfattar angelägenheten.

Denna lag träder i kraft den

Lag om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m.;

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m. skall ha följande lydelse.

3 §¹ Länsstyrelsen har tillsyn i länet över hushållningen med naturresurser och efterlevnaden av vad som föreskrivs i eller beslutas med stöd av 4 kap.

De centrala förvaltningsmyndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med naturresurser. Statens planverk har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser.

De centrala förvaltningsmyndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med naturresurser. *I statens naturvårdsverks uppgifter ingår särskilt att i samverkan med övriga centrala förvaltningsmyndigheter utöva ett miljöbevakningsansvar.* Statens planverk har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser.

Denna lag träder i kraft den

¹ Lydelse enligt SFS 1986:1041 och prop. 1986/87:86.

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet av utredningen om miljövårdens organisation (SOU 1987:32). För en bättre miljö.

Innehåll

- 1 Inledning
- 2 Allmänt
- 3 Miljömedvetande, miljöhänsyn och förebyggande miljövårdsarbete
 - 3.1 Ökade anslag för information
 - 3.2 Utbildningsinsatser
 - 3.3 Talerätt enligt miljöskyddslagen för ideella och vetenskapliga organisationer
 - 3.4 Miljöinriktat konsumentskydd
- 4 Miljöskyddslagsystemet
 - 4.1 Utgångspunkter
 - 4.2 Företagens egenkontroll
 - 4.3 Miljörevisorer
 - 4.4 Ansvarsfördelning
 - 4.5 Prövning och tillsyn
 - 4.6 Recipientkontroll
 - 4.7 Utbildning och rådgivning
 - 4.8 ADB för prövning och tillsyn
 - 4.9 Resurser
 - 4.10 Finansiering
 - 4.11 Sanktionssystemet
- 5 Kunskapsförsörjning och miljöforskning
 - 5.1 Strategi/policy- och utredningsverksamhet
 - 5.2 Styrning och administration av den tillämpningsinriktade forskningen
- 6 Särskilda frågor
 - 6.1 Samhällets räddningstjänst m. m.
 - 6.2 Föreskriftsansvar för bulleremission från fordon
 - 6.3 Ansvarsfördelning mellan naturvårdsverket och planverket/
bostadsstyrelsen
 - 6.4 Regional tillsyn av hantering av kemikalier

1 Inledning

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, statens räddningsverk, socialstyrelsen, statens miljömedicinska laboratorium, vägverket, trafiksäkerhetsverket, sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), luftfartsverket, generaltullstyrelsen, konsumentverket, riksantikvarieämbetet, naturhistoriska riksmuseet, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens livsmedelsverk, fiskeristyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens planverk, statens industriverk, Sveriges geologiska undersökning, styrelsen för teknisk utveckling, statens provningsanstalt, statens mät- och provråd, statskontoret, riksrevisionsverket, sta-

tistiska centralbyrån, länsstyrelsernas organisationsnämnd, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, kemikalieinspektionen, strålskyddsinstitutet, statens energiverk, Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, universitetet i Stockholm, tekniska högskolan i Stockholm, universitetet i Linköping, universitetet i Lund, universitetet i Göteborg, universitetet i Umeå, forskningsrådsnämnden, Sveriges lantbruksuniversitet, stiftelsen institutet för vatten- och luftvårdsforskning, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstad, Malmöhus, Hallands, Göteborgs- och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, Nacka, Stockholm, Södertälje, Eskilstuna, Linköpings, Tranås, Båstads, Kristianstad, Stenungsunds, Marks, Skara, Nora, Sala, Nordanstigs, Örnsköldsviks, Kalix, Piteå kommuner, Kungl. Vetenskapsakademien, Ingengörsvetenskapsakademien (IVA), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen (SNF), Sveriges advokatsfond, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Småföretagens riksorganisation, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Föreningen auktoriserade revisorer (FAR), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen, Miljöcentrum, Petroleuminstitutet och statens anläggningsprovning.

Ett antal remissinstanser har bifogat yttranden som de i sin tur inhämtat från myndigheter och organisationer. Yttranden har dessutom kommit in direkt till miljö- och energidepartementet från olika kommuner och organisationer.

Förutom rena tillstyrkanden finns följande kommentarer till utredningens förslag i remissyttrandena. Redovisningen av remissyttrandena följer dispositionen av betänkandet. Reservationer till de angivna yttranden redovisas inte.

2 Allmänt

2.6 Socialstyrelsen: Styrelsen anser att miljöskyddsprovningar bör innefatta ett större hänsynstagande än hittills till såväl direkta som indirekta negativa effekter på människors hälsa. Där kunskapsunderlaget så tillåter bör koncessionsansökningar enligt miljöskyddslagen redan från början innehålla bedömningar av de medicinska konsekvenserna.

Styrelsen vill här erinra om behovet av att landstingens samhällsmedicinska enheter engageras i provningsärenden enligt miljöskyddslagstiftningen. I landstingens ansvar ligger att medicinskt förebygga ohälsa. Det är därför angeläget att konsekvent inhämta yttranden från landstingens samhällsmedicinska enheter (eller motsvarande) i sådana ärenden.

Sambandet mellan hälsa och olika miljöfaktorer är emellertid ofta oklart. Det kan därför vara svårt att formulera tillståndsvillkor i samband med provning enligt miljöskyddslagstiftningen mot bakgrund av sådana kunskaper. Detta understryker behovet av att ökade resurser ställs till förfogande för miljömedicinsk forskning.

2.8 Vägverket: Utredningen anser att miljöansvaret bör utvecklas så att det ingår som en naturlig del i sektoransvaret och att detta kräver utbildningsinsatser inom hela organisationen.

Vägverket stöder denna slutsats och anser att den utgör en viktig beståndsdel i kampen för större miljöhänsyn. Som påpekats ovan anser verket att det är viktigt att skapa en bred uppslutning i miljöarbetet för att effektivt kunna utnyttja den stora potential av engagemang, kreativitet och varandra kompletterande kunskaper som finns på olika håll i samhället. Ett ansvarstagande hos berörda inom olika samhällssektorer och verksamhetsgrenar skulle stimuleras av större delaktighet i problemlösning och beslutsprocess.

2.11 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut: Framförhållningen i miljöarbetet anser SMHI är mycket väsentlig. Den skall utgöras av dels en effektiv forskning och övervakning för att i tid upptäcka miljöproblem, dels ändrade styrmedel inom samhälle och industri som kraftigare väger in miljöfaktorer i beslutsprocessen. För att skapa resurser åt SNV för en dynamisk miljöpolitik med ständigt föränderliga miljöproblem att lösa, krävs mer flexibla resurser. Utredningens förslag att ge SNV endast ledande uppgifter för miljökontroll och miljöbevakning gagnar detta syfte. SMHI stödjer uppfattningen att den löpande verksamheten bör förläggas till de instanser som bedöms mest lämpliga för varje delområde.

2.14 Konsumentverket: Statliga och kommunala organ har en mycket viktig uppgift i att på olika sätt hjälpa människor att agera miljömedvetet. Verket möter i kontakterna med allmänheten och olika organisationer som företräder konsumentintressen ett stort intresse för miljöfrågor och en stark ambition. Verket delar utredningens uppfattning att en systematisk informations- och utbildningsverksamhet jämte en miljöanknuten produktinformation måste bilda grunden för en större kunskap om miljöfrågor. Verket utgår från ett brett miljöperspektiv som ifråga om produkter omfattar deras totala miljöpåverkan från tillverkning till kassation. Det krävs emellertid också konkreta förändringar av bostäder och produkter för att göra det praktiskt möjligt för hushållen att ta hänsyn till miljön.

2.15 Riksantikvarieämbetet: När utredningen avgränsar sitt arbetsfält görs den bedömningen att naturvårdsfrågorna på olika sätt nyligen belysts och därför i detta sammanhang inte behöver tas upp till behandling. De delar av kulturminnesvårdens ansvarsområde som rör kulturmiljöer och kulturlandskap och vars intressen tillvaratas genom naturvårdslagen och hänsynsregler i jord- och skogsbrukslagstiftningen har därmed inte berörts av utredningen. Därigenom har utredningen inte heller studerat det samarbete och de gemensamma åtaganden som etablerats mellan berörda statliga verk samt med intresseorganisationer när det gäller hänsynstagande till natur- och kulturvården i jord- och skogsbruk, vård av kulturhistoriskt värdefulla landskap samt de projekt rörande bevarande av hotad ängs- och hagmark som anvisats medel under det senaste budgetåret.

2.19 Lantbruksstyrelsen: Inom jordbrukspolitiken finns numera ett miljömål som har samma vikt som effektivitetsmålet. Lantbruksverket har i enlighet härmed i betydande omfattning ändrat inriktningen av sin verksamhet genom att dels arbeta med rena miljöfrågor, dels integrera miljöaspekterna i de traditionella verksamheterna, såsom rådgivning och finansiellt stöd. Jordbruket står f. n. inför stora förändringar. För att dessa skall kunna ske på ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt acceptabelt sätt kommer behovet av samhällsliga insatser att bli stort. Lantbruksverket kan därvid antas få omfattande uppgifter. På miljöområdet har lantbruksverket blivit starkt engagerat när det gäller växtnärläcksage och minskad bekämpningsmedelsanvändning. Ett nära samarbete har utvecklats med bl. a. naturvårdsverket och kemikalieinspektionen. Lantbruksstyrelsen och naturvårdsverket arbetar f. n. parallellt med vissa frågor. Risk för visst dubbelarbete föreligger.

2.20 Skogsvårdsstyrelsen: SKS konstaterar att utredningen i sitt betänkande funnit sig nödsakade att uppfatta miljön i snäv bemärkelse. Miljöfrågorna har under en längre tid vuxit i betydelse och skogsbruket och dess metoder har sedan länge varit föremål för en miljödebatt, varför en bredare genomgång hade varit värdefull. SKS har vid en hearing inför utredningen beretts tillfälle att framföra synpunkter om ansvars- och resursfördelningen inom sektorn skogsbruk-naturvård. Dessa frågor har ej berörts i betänkandet.

Skogsbruket har redan idag ett uttalat sektorsansvar för naturvårdsfrågorna uttryckt i skogsvårdslagens 1 § och de föreskrifter och allmänna råd som SKS utfärdat i anslutning till lagen (SKSFS 1986:6). SKS är en sektormyndighet med ett brett ansvar för skogsmiljön i sin helhet och är beredd att ta sitt ansvar för miljöfrågorna.

De förslag som framförs i betänkandet berör dock endast i ringa grad direkt skogsbruket och skogsvårdsorganisationen. Några förslag kan dock ha ett principiellt intresse om tankegångarna överflyttas till naturvårdens område. Dessa kommer kort att beröras i yttrandet. För övriga förslag finner SKS inga skäl att framföra några synpunkter.

Luftföroreningarnas inverkan på markprocesserna kan, om inte utsläppen drastiskt reduceras, på sikt medföra en utbredd övergödning och markförsurning. Detta hotar en långsiktig och uthållig virkesproduktion. SKS tillstyrker därför alla kraftfulla förslag som kan reducera sådana negativa effekter.

2.21 Statens livsmedelsverk: Beträffande förhållandet mellan livsmedelsverket och övriga myndigheter på miljöområdet har utredningen inte funnit skäl till förändringar. Därvid har utredningen bedömt att verkets roll på miljöområdet är av mindre omfattning och att miljöansvaret är mindre tydligt uttalat. Detta är måhända riktigt om man såsom utredningen sannolikt gjort ser frågan enbart ur den synvinkel som miljölagstiftningen ger. Men det är enligt livsmedelsverket ett för snävt synsätt. De föroreningar till miljön som utsläpp av exempelvis tungmetaller eller olika organiska föreningar kan ge upphov till innebär ett hot mot människan inte främst på

grund av deras blotta förekomst i miljön utan därför att de via livsmedlen kan skada människors hälsa. Spridningen av kvicksilver eller dioxiner vore inte det stora miljöproblem som det är, om inte dessa ämnen kunde förorena fisk och andra livsmedel. Detsamma gäller kadmium som utgör en livsmedelsburen hälsorisk för människor därför att metallen tas upp i spannmål och andra växter.

Det något begränsade synsätt rörande sambandet mellan miljöfaktorer och livsmedel som utredningen anlagt kan enligt livsmedelsverket leda till att resurser inte alltid sätts in där de bäst behövs. Ett exempel härpå är dioxinfrågan. Naturvårdsverket har av budgetmedel tilldelats åtskilliga miljoner kronor för att kartlägga spridning och förekomsten av dioxin. Den kanske viktigaste delen i detta arbete är att undersöka om ämnet förekommer i riskabla halter i vår konsumtionsfisk. Trots begäran från livsmedelsverket har inga särskilda medel utgått för ändamålet.

I detta sammanhang finns ävenledes anledning att påpeka att till livsmedelsverkets ansvarsområde hör också dricksvatten. Kvalitén på detta kan i hög grad påverkas av de miljöföroreningar av mångahanda slag som yt- och grundvattnet i vårt land utsätts för.

Enligt livsmedelsverkets mening är det uppenbart att sambandet mellan miljö- och livsmedelsområdena bör förstärkas. Livsmedelsverket bör i ett tidigare skede än vad som idag många gånger är fallet komma in i miljö- och vårdarbetet och kunna påverka detta. Den kunskap och de erfarenheter som finns inom livsmedelsverket borde vidare kunna utnyttjas i ökad utsträckning i miljö- och vårdarbetet.

2.26 Sveriges geologiska undersökning: Miljö- och vårdfrågorna är i dag viktiga delar av SGUs verksamhet. SGU har försett utredningen med ett omfattande underlag som belyser SGUs uppgifter. Det är både beklagligt och anmärkningsvärt att detta underlag inte synes ha beaktats. Enligt betänkandet har en uppföljning av s.k. hearings skett med flera myndigheter, dock inte med SGU. Vidare har aktionsgruppen mot havsföroreningar till utredningen överlämnat sitt förslag till aktionsplan för beaktande (s 541). I denna upptas bl. a. ett förslag om en utökad maringeologisk kartläggning vid SGU samt ett därtill kopplat miljökemiskt analysprogram.

2.27 Styrelsen för teknisk utveckling: STU delar utredarnas grundsyn. Utredningen är synnerligen omfattande och ambitiös, men ligger dock delvis utanför STUs kompetensområde. STU instämmer i utredarnas slutsats att kraftfulla åtgärder måste vidtagas för att förstärka miljöskyddet och att en förutsättning för att statsmakternas mål skall kunna uppnås är därför att *betydligt ökade resurser* tillföres det samlade miljöskyddet.

2.28 Statens provningsanstalt: Utredningen slår också fast att avsaknaden av en samlad överblick är en av de stora bristerna. Det är nödvändigt att samhället, regeringen, har en möjlighet att ingripa i miljöarbetet eftersom alltför långtgående föreskrifter kan få stora konsekvenser för landet och samhället. På arbetsmiljöområdet har emellertid trots motsvarande risker i föreskriftsarbetet och tillsynen, konsekvenserna kunnat hållas på en acceptabel nivå.

Vem anger mål och policy och styr miljövarsarbetet? Det framgår inte av dagens situation och det framgår inte av det lämnade förslaget. Vår syn är att SNV med en klart stärkt ställning som föreskrivande myndighet, Koncessionsnämnden som miljödomstol och besvärinstans skulle avlasta regeringen en betydande del av arbetet med miljöärenden, ge styrka och samordning i prövningsärendena, ge samordnad formulering av tillsynsprogrammen. Tillsynen som helhet kan sedan decentraliseras till LST, MHN och till tekniska expertorgan, laboratorier etc.

De förslag till åtgärder som lämnas i betänkandet bedöms emellertid inte vara tillräckligt kraftfulla för att ge en reel effekt för ett förbättrat miljövarsarbete, eftersom förslaget underlåter att peka ut huvudansvarig myndighet och ge tillräckliga befogenheter för att åstadkomma en bättre miljö. Förslaget innebär en komplicerad struktur med många agerande. Detta innebär risk för effektivitetsförluster, särskilt som behov och inriktning av arbetet med tekniskt beslutsunderlag inte understrykes tillräckligt.

2.33 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: Inledningsvis vill LON framhålla att en grundförutsättning för ett effektivt miljövarsarbete från länsstyrelsernas sida är att statsmakterna klart utformar målen för miljöskyddsverksamheten. Därefter måste centrala myndigheter, speciellt statens naturvårdsverk (SNV), utifrån givna mål omforma dessa till strategier, handlingsprogram och allmänna råd för miljövarsarbetet. Dessutom måste myndigheterna ha de lagliga instrumenten samt resurser för att genomföra arbetet. Det framlagda förslaget utgör en god grund för detta arbete. I sammanhanget bör också påpekas att länsstyrelsen måste ges ekonomiska resurser för att handläggarna skall kunna delta i de utbildningar som kommer att ordnas samt att tillsynsbesöken inte hindras på grund av brist på pengar. Dessutom är det viktigt att länsstyrelsen kan behålla sin personal för att kunna göra ett effektivt arbete.

2.34 Statens naturvårdsverk: Utredningen har främst riktat in sig på miljöskyddslagssystemet och det är framför allt bristerna i tillsynen som analyseras ingående och på ett bra sätt. Däremot har prövningen enligt ML inte blivit lika ingående analyserad. Någon analys av hur miljöskyddslagssystemet i stort lyckats lösa miljöskyddsproblemen i samhället har inte gjorts.

Utredningen har inte ifrågasatt det ofta tidsödande och resurskrävande systemet med individuell prövning av ett stort antal verksamheter. Användningen av generella normer för rening, utsläpp o. d. borde kunna innebära möjligheter till rationalisering, speciellt när det gäller att reglera många små och likartade verksamheter. Resursknappheten hos miljömyndigheterna medger dessutom inte att fördelarna med individuell prövning till fullo kan tillvaratas.

Den andra stora frågan utredningen tagit sig an, den s. k. kunskapsförsörjningen, har behandlats översiktligt och medger endast mycket allmänna slutsatser om de åtgärder som behöver vidtas när det gäller styrmedel och organisation. Att naturvårdsverket i ett kraftigt decentraliserat miljöskyddslagssystem i ökad utsträckning får rollen av ett sakkunnig- och samordningsorgan är mer eller mindre ofrånkomligt.

En rad tunga områden inom miljövärden såsom traditionell naturvård, produktkontroll och regleringen av s. k. diffusa utsläpp via trafik, jordbruk o. d. berörs endast marginellt och då mest i samband med behandlingen av s. k. "särskilda frågor". Något annat hade inte varit att begära och innebär ingen kritik från verkets sida. Någon heltäckande bild av miljövärd i dess vidare mening är knappast nödvändig för att motivera organisationsförändringar eller effektiviseringar.

Utredningen snuddar vid ett antal ytterligare styrmedel som skulle kunna ersätta eller i varje fall komplettera individuell prövning. Det gäller bl. a. utsläppsavgifter, s. k. mjuka styrmedel (utbildning och information), konsumentval, geografiska riktlinjer (i anslutning till PBL/NRL). Styrmedelsfrågan kräver kompletterande utredningar.

2.38 Statens energiverk: Betänkandet innehåller en rad ambitiösa förslag för en effektivare miljövärd. Statens energiverk tillstyrker de flesta förslagen. Särskilt understryker verket vikten av att ågärder vidtas för en stärkt egenkontroll och tillsyn. Verket ifrågasätter dock om införandet av miljörevisorer är rätt väg att välja. Verket skulle hellre se en ökad myndighetskontroll speciellt för stora anläggningar.

Verket anser att det är angeläget att utreda förutsättningarna för ett utsläppsrelaterat avgiftssystem samt att samverka mellan universitets- och högskoleinstitutioner respektive andra organisationer vidareutvecklas. Slutligen ifrågasätter verket behovet av att införa auktorisation av kontrollorgan för provtagning, mätning och analys av utsläpp till luft.

2.50 Länsstyrelsen i Stockholms län: Utredningen har gjort en bred beskrivning av problemen inom miljövärdsområdet och gjort en översyn av viktiga frågeställningar. Utredningens arbete är viktigt inte minst mot bakgrund av samhällets ökande krav på miljövärden. — —

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att avståndet mellan mål och medel är alltför stort. Länsstyrelsen har också vid flera tillfällen påtalat bristen på resurser för länsstyrelsens miljövärdsarbete. I detta sammanhang kan tilläggas att arbetsuppgifterna inom miljöskyddssektorn är högprioriterade i länsstyrelsens verksamhetsplanering.

2.52 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Trots den knappa tid utredningen haft till sitt förfogande har den gjort en omfattande genomgång av det hittillsvarande miljövärdsarbetet. En genomgående strävan i utredningens förslag till förbättringar är att utnyttja resurserna för miljöskyddet mera effektivt och undvika onödigt dubbelarbete. Denna strävan har även präglat länsstyrelsens hittillsvarande arbete.

Betänkandet, särskilt delen Miljöskyddssystemet, innehåller omfattande reformförslag för miljövärdsarbetet, som länsstyrelsen till huvudsaklig del tycker är bra. Länsstyrelsen anser dock att utredningen alltför intensivt inriktat sig på kontrollfrågorna och sanktionssystemet i fråga om miljöfarlig verksamhet, medan stora och svårhanterliga delar i miljövärdsarbetet inte tagits upp alls eller endast berörs i ringa omfattning. Utredningen har uppenbarligen saknat tid att göra en samlad bedömning av hela miljövärds-

arbetet med koppling till hälsoskydd, livsmedelstillsyn, arbetsmiljö, vatten- och naturvårdslagsfrågor, NRL- och PBL-arbete etc. Det hade varit önskvärt att det totala arbetet givits en belysning samt resurs- och samordningsfrågorna på de olika nivåerna bedömts.

2.53 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Miljövården är en av de viktigaste samhällsuppgifterna och kommer så vara under överskådlig tid. Den myndighetsorganisation som har till uppgift att hantera miljöproblemen måste ges erforderliga möjligheter att överblicka miljösituationen och prioritera insatser och åtgärder. Det är framför allt problem av övergripande och långsiktig karaktär som måste kunna hanteras. Det innebär ett samordnat arbete på såväl internationell och nationell som regional och lokal nivå.

Länsstyrelsen anser i likhet med utredningen att nuvarande resurser och organisation har svårt att tillgodose framtida behov av miljöskyddsarbete. Det behövs totalt sett betydligt ökade resurser. Utredningen föreslår att utövarna av miljöfarlig verksamhet ska stå för dessa extra kostnader via avgifter för prövning och tillsyn, miljörevisorer och ökad egenkontroll. Länsstyrelsen stöder principen om förorenarnas kostnadsansvar.

2.55 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen delar uppfattningen att måluppfyllelsen i samhällets miljövårdsarbete är låg i flera avseenden, t. ex. behovet av samlad överblick. Det måste dock framhållas att man med nuvarande system ändå nått betydande framsteg, främst genom de krav på skyddsåtgärder som miljöskyddslagen innehåller.

Utredningens direktiv utgår från att nuvarande organisation inte är tillräckligt effektiv. Detta är sant i så måtto att myndigheterna ibland lägger ned mycket arbete på saker, som har liten eller ingen betydelse för de miljöproblem som vi idag anser viktigast. — — —

Detta beror dock ofta på att lagstiftningens krav på generell förprovning, starkt begränsar den enskilda myndighetens möjligheter att prioritera verksamheten utifrån de övergripande målen.

För att nå en hög effektivitet i det vidare perspektivet måste de konkreta uppgifter som myndigheten ålägges genom författning balanseras mot de faktiska resurserna för genomförande på ett bättre sätt än hittills. Kort sagt, man måste rätta munnen efter matsäcken. — — —

Länsstyrelsen finner det anmärkningsvärt att utredningen, trots direktiven, inte behandlat den allmänna naturvården. Problemen med bristande måluppfyllelse är här minst lika stor som inom miljöskyddet. Hänvisningen till betänkandet (Ds JO 1986:4) Våra naturreservat samt att plan- och bygglagen (PBL) och naturresurslagen (NRL) nyligen riksdagsbehandlats är svag. Betänkandet behandlar endast en liten del av naturvårdsarbetet, nämligen vård och förvaltning av naturvårdsobjekt. Det faktum att planlagstiftningen är ny är i sig ett skäl att se över ansvarsfördelningen inom naturvårdsområdet, vilket också anges i kommittédirektiven (sid. 633 betänkandet). Länsstyrelsen föreslår att organisationen inom den allmänna naturvården utreds skyndsamt.

2.57 Länsstyrelsen i Gotlands län: Utredningen har tagit upp och på ett förtjänstfullt sätt belyst frågeställningar av stor vikt för miljöskyddsarbetet. Det är egentligen anmärkningsvärt många frågeställningar som gått igenom och det är ingen tvekan om att ett stort behov av en grundlig genomgång av samhällets miljöskyddsarbete har förelegat. Framför allt har utredningen, även om formuleringarna härvidlag är något glidande, visat på avsaknaden av klart avgränsade, identifierbara mål och delmål för miljöskyddsarbetet. Därtill kommer att ledning, och därmed också styrning av verksamheten mot dessa mål har varit svag.

Beträffande angivande av mål för verksamheten måste dock påtalas att bildandet av energi- och miljödepartementet medfört en påtaglig förändring härvidlag. Processen att formulera mål för miljöskyddsarbetet har påbörjats.

2.58 Länsstyrelsen i Blekinge län: Utredningen konstaterar att de resurser samhället idag ställer till förfogande för miljövärden är alldeles för knappa. Därför kan inte avsedd ambitionsnivå uppnås. Länsstyrelsen instämmer i denna bedömning. Denna diskrepans som tenderar att öka från år till år påverkar också dem som arbetar inom miljövärden. Därför är det stor risk att det stora engagemang som finns på naturvårdsenheterna i landet och på naturvårdsverket mattas, att otillfredsställelse med arbetet breder ut sig samt att i takt med den ökande och många gånger osakliga kritiken även hopplösheten tränger in på arbetsplatserna. Resultatet blir då en betydligt sämre arbetsprestation.

Genom en kraftfull resursförstärkning till miljövärden skulle problemen sannolikt lätt kunna lösas. Arbetet skulle på nytt kunna övergå från nuvarande överhettade och panikartade tillstånd till att bli mer effektivt och välplanerat. Därmed skulle också arbetsglädjen åter infinna sig. Miljövärden är en relativt ny sektor i samhällsstrukturen. Miljödebatten får allt större utrymme i massmedia. Miljöfrågorna tillmäts det största intresset bland medborgarna enligt opinionsundersökningar. Allt detta talar för att vi är beredda att betala för en bättre miljövärd.

2.61 Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen vill inledningsvis understryka de allmänna slutsatser som anges i utredningen. Sålunda har i många hänseenden det hittillsvarande miljövärdarbete varit framgångsrikt även om många miljöproblem återstår att lösa och nya problem kommer att uppstå i framtiden. Miljövärdarbete är vidare i hög grad en fråga om samverkan mellan olika parter. Med särskild skärpa vill länsstyrelsen hävda att de resurser som idag ställs till förfogande för miljöskyddsarbetet är otillräckliga. Ytterligare resurser måste därför sättas in, oberoende av vilka organ som ska handha miljöskyddsarbetet. Utredningen framhåller också nödvändigheten av att miljömedvetandet ökas så att optimal hänsyn kan tas till miljön så tidigt som möjligt. Ett gott förebyggande miljövärdarbete är enligt länsstyrelsens mening en förutsättning för att man i framtiden ska kunna lösa miljöfrågorna inom ramen för bästa ekonomi.

Den hittillsvarande tillämpningen av miljöskyddslagen (ML) har fungerat i stort sett bra vad avser prövningen. De villkor m. m. som föreskrivs i

tillstånd etc. måste dock preciseras bättre än vad som nu sker. Tillsynen däremot har inte fungerat tillfredsställande, främst på grund av otillräckliga resurser. Länsstyrelsen anser därför, liksom utredningen, att miljö-
vårdsarbetet – framförallt samhällets tillsyn – måste förbättras radikalt.

2.64 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Länsstyrelsen konstaterar att utredningen genomsyras av förslag som innebär ökad myndighetsutövning, kontroll och skärpt påföljdssystem. I en resursknapp arbetssituation kan en sådan ändrad inriktning kortsiktigt ge ett utåt sett effektivare miljöarbete. På lång sikt torde dock ett arbetssätt baserat på rådgivning och samarbete med företag m. fl. resultera i en bättre miljö. Ett sådant arbetssätt ligger också mera i linje med länsstyrelsens strävan att på ett smidigt sätt förbättra förhållandena i miljön.

Utredningen betonar vikten av en effektivare tillsyn. Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att tillsynen i många fall är eftersatt på grund av bristande resurser men vill samtidigt varna för att helt koncentrera miljöarbetet på tillsyn.

Summan av alla tillståndsgivna utsläpp till luft och vatten torde nämligen i mycket hög grad påverka miljön än vad eventuella mindre överskridanden av villkorade utsläpp kan göra.

2.65 Länsstyrelsen i Värmlands län: Utredningens utgångspunkt är att det finns stora problem inom svensk miljövard och att en stor del av dessa problem beror på brister i provning och tillsyn enligt miljöskyddslagen. Utredningen pekar på att resursbristen är den viktigaste orsaken till detta, men drar också slutsatsen att det behövs stora organisationsförändringar.

Vi delar uppfattningen att det finns många miljöproblem som kvarstår. Dessutom tillkommer ständigt nya. Vi vill dock peka på att det sedan miljöskyddslagens tillkomst utträttats väldigt mycket inom svensk miljövard. Vi anser att det är fel att påstå att den hittillsvarande miljö-
vårdsorganisationen har misslyckats med sin uppgift, speciellt med tanke på de resurser som stått till förfogande. Det är därför viktigt att inte bara peka på bristerna utan också förtjänsterna i nuvarande organisation. I annat fall finns risken att de förändringar som föreslås för att avhjälpa bristerna leder till att förtjänsterna omintetgörs. Som exempel kan tas att med en alltför långtgående formalisering löps risken att man får en stelbent handläggning. Därmed riskerar man att omintetgöra det informella arbets-
sätt genom vilket myndigheterna genom diskussioner med företagen har lyckats få till stånd praktiska och miljömässigt riktiga lösningar.

Vi menar att det som misslyckats inom miljövården inte i första hand är provnings- och tillsynssystemet. Inom de verksamheter som omfattas av detta har miljöstörningarna minskat. Däremot ökar miljöproblemen inom de sektorer som miljömyndigheterna, eller i vart fall länsstyrelserna, haft mycket små möjligheter att påverka. Som exempel kan tas luftutsläppen där utsläppen av svaveldioxid från skogsindustri och energiproduktion kraftigt minskat medan utsläppen av kväveoxider och kolväten från trafik stadigt ökat. Utsläppen av fosfor från reningsverken har dramatiskt skurits ned medan utsläppen från jordbruket ökat. Likaså vad gäller kväve har

jordbrukets utsläpp ökat kraftigt. Här har reningsverkens utsläpp inte minskat. Det är dock viktigt att notera att detta inte berott på brister vid prövning och tillsyn utan snarare på att forskarna inte identifierat kväveproblemet förrän sent samt att det därefter saknats centrala riktlinjer och tekniska lösningar.

2.66 Länsstyrelsen i Örebro län: Sedan miljöskyddslagens tillkomst 1969 har stora insatser gjorts för att minska miljöstörningarna. Näringslivet och kommunerna har genomfört de miljöskyddsåtgärder som krävts från statsmakten. Enligt länsstyrelsens uppfattning fungerar också miljövårdsarbetet i stort sett bra. Insatserna bör därför i fortsättningen styras över till de stora, svårbemästrade miljöproblemen (försurande och hälsofarliga luftutsläpp, klorföreningar, freoner etc.) som i många fall är globala.

Även om det ofta klagas på brister i systemet är länsstyrelsens uppfattning att de allra flesta företag (kommuner, industrier m.fl.) sköter miljövården på ett tillfredsställande sätt och att det endast är i undantagsfall som överträdelser eller brott mot villkor förekommer. För att även i fortsättningen miljötillsynen och övervakningen skall fungera och om möjligt även bli bättre är det viktigt att tillsynsmyndigheten har ett nära och förtroendefullt samarbete med ansvariga hos verksamhetsutövarna och framför allt att få förståelse för att miljövården är en integrerad del i verksamheten. Fungerar detta kan man i tid möta problem och diskutera skyddsåtgärder m. m.

2.67 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Såväl i direktiven som i betänkandet framhålls att det nu gäller att se till att de samlade resurserna inom miljövårdsområdet utnyttjas så effektivt som möjligt. Utredningen framhåller också att en förutsättning för att ett decentraliserat beslutssystem skall fungera effektivt är att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är klar och entydig. Länsstyrelsen delar helt dessa synpunkter. Det är dock en brist att utredningen inte behandlar resursbehovet inom den allmänna naturvården.

Utredningen anser att tillsynen är den del av miljöskyddssystemet där de största bristerna finns. Resurserna bedöms som helt otillräckliga för tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter. Tillsynen över verksamheter utanför listorna bedöms av utredningen vara obefintliga.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att resurserna och insatserna behöver förstärkas på vissa områden. Detta gäller bl. a. kontrollen av de miljöfarliga verksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Däremot anser länsstyrelsen att åtminstone vi i Västmanlands län genom att prioritera tillsynsarbetet bedrivit tillsyn vid miljöstörande anläggningar på tillstånds- och anmälningslistorna i tillräcklig omfattning. Branschgenomgångar av vissa miljöstörande verksamheter utanför listorna har också genomförts med längre intervall.

2.68 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Utredningen ger en fyllig exposé av svensk miljövård med tonvikt på miljövårdens organisation. Den beskriver utförligt miljövårdsarbetet hos såväl myndigheter på olika nivåer som hos

företagen. På föredömligt sätt penetreras lagstiftningskomplexet. Forskningen inom miljöområdet ges en översiktlig behandling och de enskilda medborgarnas och ideella organisationers ställning och medverkan i miljöskyddsarbetet blir belyst.

Betänkandet borde därför kunna bli ett ändamålsenligt instrument och en kunskapskälla i den omfattande och ambitiöst upplagda utbildningsverksamhet som enligt utredning måste genomföras för att höja ambitionsnivån i miljöskyddsarbetet och för att uppnå en effektivare miljöskyddsorganisation.

2.70 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen vill inledningsvis starkt understryka miljöfrågornas allt större betydelse i samhället. Ett ökat ansvar för vår miljö måste därför ställas på alla beslutsfattare och aktörer inom samhällsorgan och näringsliv.

Miljöfrågornas lösning kräver sålunda ett engagemang från alla sektorer. Samtidigt måste en rationell rollfördelning skapas mellan berörda miljövårdsorgan. Detta gäller bl. a. samspelet länsstyrelse-kommuner och samspelet länsstyrelsen-naturvårdsverk. En öppen och förtroendefull dialog mellan dessa inbördes och mellan dem och företagen är angelägen. Också ett omfattande kunskapsutbyte dem emellan är vidare nödvändigt.

Länsstyrelsen vill också tidigt och starkt framhäva vikten av att man med teknisk utveckling så långt möjligt löser miljöfrågorna. Det måste så arrangeras att det, förenklat uttryckt, alltid skall vara lönsamt för företaget m. fl. att satsa på god miljö. En teknikutveckling på miljöskyddsområdet bör nu ses som lika angelägen som på varje annat område.

2.73 Nacka kommun: Utredningen har redovisat ett välkänt faktum nämligen att miljökontrollen är alldeles otillräcklig. Detta gäller i särskilt hög grad just miljötillsynen. Alla åtgärder som föreslås bör därför i första hand medföra att tillsynen förstärks. Förstärkningen bör ske på flera olika plan; större omfattning när det gäller antalet tillsynsbesök, bättre kunskapsförsörjning, bättre underlag från den centrala myndigheten, naturvårdsverket, när det gäller allmänna råd, normer regler och andra "mallar".

Miljöfrågan är den enskilda politiska fråga som allmänheten anser vara angelägnast. Jämfört med t. ex. bilprovningen är miljökontrollen oerhört eftersatt. Om vi menar allvar med att miljöfrågorna ska prioriteras måste vi vara beredda att satsa mycket mer på tillsynen, också om det innebär att resurstilldelningen för miljötillsynen måste öka utöver nuvarande tilldelning och också utöver vad utredningen föreslår.

Ingen är betjänt av att tillsynsbehovet underskattas. Vi måste förutse en betydande resursförstärkning om tillsynen skall klara de nu uppställda politiska målsättningarna.

2.75 Södertälje kommun: Utredningen konstaterar att miljösituationen i många avseenden är otillfredsställande och att kraven på kraftfulla miljövårdsåtgärder följer av den ökade kunskapen och den alltmer upplysta opinionen. Det som bekymrar mest är de stora och livsavgörande frågorna såsom försurningen av mark och vatten, spridningen av svårnedbrytbara gifter i naturen och hotet mot det skyddande ozonskiktet.

I det kommunala miljövårdsarbetet måste det idag finnas en beredskap och ett kunnande att möta alla de krav som allmänheten och våra kommunalpolitiska företrädare ställer.

Från miljö- och hälsoskyddsförvaltningens horisont har trenden under de senaste åren blivit allt tydligare. En förskjutning har skett i förvaltningens och nämndens arbete mot mer komplicerade, övergripande och strategiska frågeställningar. Våra politiker och den upplysta allmänheten kräver handling och effektivitet när det gäller att komma till rätta med olika problem. Men den nuvarande miljövårdsorganisationen har haft svårigheter att klara av sina uppgifter på ett effektivt sätt.

Det gäller dock att ta vara på det engagemang och den vilja till ökat ansvar för miljövården som allt fler kommuner gett uttryck för på sistone. Visserligen krävs även här resursförstärkningar för att klara dessa uppgifter, men på väldigt många håll i landet finns dock uttalade ambitioner att ställa de nödvändiga resurserna till förfogande.

2.82 Marks kommun: Oklarheten om arbets- och ansvarsfördelning gentemot andra myndigheter har varit påtaglig på kommunal nivå. I och med nya HL:s tillkomst 1982 förstärktes miljö- och hälsoskyddsnämndens skyldigheter vad gäller förebyggande miljövårdsarbete och miljövårdsplanering. Samtidigt försvagades dock myndighetsfunktionen vad gällde miljötillsynen. Detta gällde främst objekt utanför tillstånds- och tillsyningslistorna, som tidigare handlades med stöd av hälsovårdsstadgan (HS §§ 38, 71, 72). I och med HL:s införande försvann denna möjlighet. Sådana ärenden skulle i fortsättningen handläggas med stöd av ML, med länsstyrelsen som tillsyningsmyndighet. I praktiken innebar det att arbetet med dessa ärenden fortfarande låg kvar på kommunen, men vid myndighetsutövning fick ärendet gå upp till länsstyrelsen. Detta blev tungarbetat och ineffektivt.

Även handläggningen i samband med enklare tillståndsprövningar har upplevts som tillkrånglad och tungrodd.

2.86 Nordanstigs kommun: Nordanstigs kommun instämmer i utredningens analys av nuvarande brister i miljövårdsorganisationen. Det är i första hand miljötillsynen, som har otillräckliga resurser. Den oklarhet beträffande kommunernas roll i tillsynsarbetet, som för närvarande råder, är inte tillfredsställande. Ej heller är det tillfredsställande att myndigheterna inte kan samordna tillsynen för angränsande lagstiftningar (Lagen om kemiska produkter, djurskyddslagen m. fl.).

Utredningens förslag ger en klarare gränsdragning mellan myndigheternas roller på central, regional och lokal nivå.

Kommunernas lokalkännedom är värdefull och det bör kunna åstadkommas vissa samordningsvinster i tillsynsarbetet genom utredningens förslag.

Genom den föreslagna förstärkningen av miljövårdsorganisationen kommer emellertid ytterligare resurser att krävas i kommunerna, särskilt i de små kommunerna. Finansieringsfrågorna är därför mycket viktiga.

2.87 Örnsköldsviks kommun: Utredningen tar mycket lite hänsyn till den positiva utveckling som skett efter 1984 i de kommuner som tagit över tillsyn enligt miljöskyddslagen. Vår bedömning av utvecklingen i Örnsköldsvik är att miljötillsynen förbättrats avsevärt samtidigt som kommunens kunskap om miljösituationen ökat vilket bl. a. medför att det nu finns bättre förutsättningar än tidigare att kunna väga in miljöaspekterna i den kommunala planeringen.

Utredningen har en väl "akademisk" syn på vad miljötillsynsarbete i praktiken är. Enligt våra erfarenheter är miljötillsyn att vara nära sina objekt, att ha hög tillgänglighet och kort "marschberedskap" och att ha stor kontaktyta både med objekten och med de människor som bor och vistas i objektens närhet. Miljötillsyn är, enligt vår erfarenhet, således något som med fördel kan decentraliseras långt ner i samhällskroppen under förutsättning att industrikunskapen finns och att de ekonomiska villkoren görs godtagbara för den lokala tillsynsmyndigheten.

Ett av utredningsdirektiverna är att miljöskyddet skall organiseras så att den samlade resursen kan utnyttjas så optimalt som möjligt. I detta fall går samhällsekonomi och effektivitets- och miljökrav hand i hand. Enligt vår syn bör därför de lokala organen ges en roll där deras närhet, lokalkunskaper och resurser utnyttjas maximalt. De regionala organens roll bör vara av samordnande, understödande och prövande karaktär och SNV bör koncentrera sig på att ha översikten, sköta de internationella aspekterna, ta de strategiska besluten, ta fram och förmedla kunskaperna och i övrigt så långt möjligt stödja de underordnade nivåerna. Bland annat bör man ta ansvar för att anordna fortlöpande utbildning av tillsynsmän.

2.92 Svenska kommunförbundet: Det stora engagemanget för miljöfrågorna hos medborgarna kanaliseras naturligt i det kommunalpolitiska arbetet. Miljöskyddet har därmed blivit en alltmer angelägen uppgift för kommunerna. En stor andel av kommunerna har bedömt det väsentligt att få möjligheter att ta över den miljöskyddstillsyn som nu åvilar länsstyrelserna.

Det har länge varit känt, att den nuvarande organisationen, vilken till sina huvuddrag byggdes upp redan i slutet av 1960-talet, varit otillräcklig för att klara de många och svåra frågor rörande miljön som successivt kommit i dagen. Den förbättrade och fördjupade forskningen har också riktat uppmärksamheten på nya miljöfaror som måste hanteras. Det ökade miljömedvetandet hos medborgarna kräver nu en utbyggd och effektivare organisation för hanteringen av dessa betydande samhällsfrågor. Därför måste också ökade resurser ställas till sektorns förfogande.

2.93 Landstingsförbundet: Utredaren har definierat miljövärd främst som skydd av miljön mot negativ inverkan inklusive negativa hälsoeffekter. Trots detta behandlas enbart effekter på miljön. Landstingen har inte under utredningsarbetet inbjudits att avge synpunkter på miljövärdorganisationen trots att effekterna på människors hälsa tillhör de allvarligaste följderna av bristande miljövärd. Enligt styrelsen kan en bra miljövärd inte bedrivas utan samband med ett aktivt hälsoskyddsarbete. När utredaren

sedan behandlar de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna utan att nämna deras miljömedicinska arbete i samarbete med distriktsläkarna blir bristen på helhetssyn uppenbar.

Det är nödvändigt att väga in bedömningar av de miljömedicinska effekterna av en anläggning i kriterierna för begreppet miljöfarlig verksamhet. Vissa anläggningar kan ha större miljömedicinska effekter än de har på själva miljön i övrigt. Det gäller bl. a. utsläpp av dioxin, flera lösningsmedel såsom t. ex. styrén, samt av klor och explosiva gaser. Miljömedicinsk kunskap bör därför tillföras prövningsinstanserna.

2.94 Svenska naturskyddsföreningen: Utredningen har i huvudsak avgränsats till miljöskyddslagens tillämpningsområde. Problem som rör kemikaliekontrollen, naturskyddet och sådana vattenfrågor som faller under vattenlagen utesluts t. ex. Naturskyddet faller bort med motivet att vissa frågor av organisatorisk art under 1986 redovisats i betänkandet (DS JO 1986:4) "Våra naturvårdsobjekt" och att markanvändnings- och hushålls-aspekter behandlats i samband med framtagande av naturresurslagen.

Genom den avgränsning som skett har ett tillfälle att skapa helhetslösningar på de svåra miljöproblem som finns i dag försumrats. Utredningen pekar inte på någon lösning av de svåra samordningsfrågor som SNF belyste i sitt förslag till ny naturskyddslag vilket lades fram under 1986. Av dessa skäl har utredningen lett fram till ett betänkande som, även om det inom sina ramar varit framgångsrikt, inte innehåller förslag som kan lösa mer än några få av de mest aktuella problem som rör den svenska miljö vården.

De motiv som anförts för utredningens avgränsning är med undantag för tidsbristen, enligt föreningens mening ohållbara. I "Våra naturvårdsobjekt" analyseras den i och för sig viktiga men ändå mycket begränsade frågan om skötseln av våra naturvårdsobjekt. Naturresurslagen begränsas bl. a. av att den inte överordnats de lagar som reglerar de areella näringarna, d. v. s. skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark. Det anmärkningsvärda förhållandet råder i dag, att de näringar som förvaltar merparten av den svenska landarealen inte underordnats den lag som skall reglera hushållningen av våra naturresurser.

Därtill kommer att naturresurslagen inte innehåller några egentliga genomförandeinstrument. Hushållningsbestämmelsernas samordning med naturvårdslagen m. fl. lagar är illa utredd. Vad riksintressena beträffar saknas regler för hur något blir ett riksintresse, rättsverkningarna av att något blir ett riksintresse samt ersättningsbestämmelser då frågan om ersättning till markägare aktualiseras.

Föreningen konstaterar vidare att naturvårdsverkets organisation inte behandlats. Därvid vill föreningen särskilt peka på dagens bristande rådgivning, inadekvata mätprogram (PMK) som t. ex. exkluderar stabila organiska föreningar och verkets utredningsverksamhet som på ett alltför tidigt stadium väger in ekonomi och teknik. Beslutsfattarna får sällan ta ställning till åtgärder som syftar till att uppnå de utsläppsnivåer naturen tål.

Föreningen beklagar således djupt att utredningen avgränsats så snävt. Helhetsgreppen på miljö vårds- och naturskyddsfrågorna saknas således fortfarande.

2.96 Sveriges Grossistförbund: Utredningen konstaterar att även om det hittillsvarande miljövårdsarbetet i många hänseenden varit framgångsrikt är det uppenbart att en rad allvarliga, nu kända miljöproblem återstår att lösa och att nya problem kommer att visa sig i framtiden. Vidare framhåller man vikten av ett starkt engagemang för miljövård på det internationella planet.

I stor utsträckning fokuseras i utredningen behovet av lagar och tillsyn. Kort ger presentationen ett intryck av att bristerna i stor utsträckning beror på just detta område, det är den polisiära delen som fokuseras.

Visst förekommer det brister i miljöarbetet. Man kan säkert finna fall där förbättrad miljöpolisier verksamhet skulle kunna ha en viss effekt. Dock menar vi att de stora miljöproblemen inte beror på medvetna försyndelser utan snarare på att ny kunskap tillkommer, som visar att etablerad teknik kan ge långsiktiga, icke önskvärda miljöeffekter.

Problemen som uppstår, när sådan information dyker upp, är hur de skall åtgärdas. Mestadels befinner sig berörda företag i en svår konkurrenssituation, framför allt om det är först i Sverige som observerade vetenskapliga rön ger anledning till åtgärder. Svenskt näringsliv verkar som bekant inte isolerat utan har internationell konkurrens.

Det är svårt idag att snabbt ändra tekniska system. Precis som på andra områden i samhället har en stor tröghet byggts in, vilken gör att snabba åtgärder är svåra att genomföra, både tekniskt och ekonomiskt. Dessutom förekommer inte sällan dåligt underbyggda larm, vilka ger de etablerade företagen svårighet att bedöma validiteten i problemkomplexen. Ett exempel här är CFC. I slutet på 70-talet var oron stor. I början på 80-talet visade vetenskapliga data att problemet möjligen var mycket mindre för att återigen i mitten av 1980-talet fokuseras som mycket betydelsefullt.

Vi vill med ovanstående beskrivning kort teckna en bild av hur miljöproblematiken ser ut. Vi vill understryka, att det är inte ovillighet från näringslivet att värna om en god miljö, som är problemet utan det är kunskapsluckor och tröghet i systemet som är nyckelproblemet i kombination med olika snabbhet i det internationella agerandet.

Ovan redovisade problematik löses icke med mer lagar, bättre tillsyn osv. Huvuddelen av svenska företag har precis som de miljövårdande instanserna en ambition att undvika miljöproblem.

2.98 Småföretagens riksorganisation: Förslagen i utredningen är i huvudsak inriktade på en ökning av kontroll och tillsyn över företagen och ökade uppgiftskrav på företagen.

Småföretagens Riksorganisation delar i och för sig uppfattningen att en effektiv kontroll av att lager efterlevs är nödvändig. Miljöförstöring som härrör från företag är emellertid inte i första hand en fråga om bristande kontroll. Problemet är istället att utveckla åtgärder som direkt ger konkreta resultat i form av miljöförbättringar. Det kan exempelvis gälla framtagande av ny teknik, utveckling av nya mätmetoder eller liknande.

De mindre företagen har i regel inte någon egen expertis för exempelvis teknisk utveckling och forskning på miljöområdet. För dessa företag skulle en mera utbyggd konsult- eller rådgivningsverksamhet vara särskilt värdefull.

2.101 Tjänstemännens centralorganisation: TCO delar utredningens uppfattning att de resurser som samhället idag ställer till förfogande för miljövårdsarbete är alldeles för knappa. Utredningen konstaterar att resurserna inte räcker till för den ambitionsnivå som statsmakterna lagt fast även om vissa effektivitetsvinster kan uppnås genom utredningens förslag. Även med hänsyn tagen till den resursförstärkning som blir resultatet om utredningens förslag genomförs, kvarstår enligt TCO ett betydande gap mellan ambitionsnivån och resurserna. TCO anser att en kraftig resursförstärkning utöver de 80 handläggarna i kommunerna och 20 på naturvårdsverket måste tillföras för att miljövårdsarbetet ska bli effektivt.

2.102 Centralorganisationen SACO/SR: I utredningen konstateras att det föreligger ett betydande gap mellan samhällets miljöambitioner, såsom de kommit till uttryck i olika riksdags- och regeringsbeslut, och de resurser som ställts till myndigheternas förfogande för miljöarbetet. Förbundet kan vidimera detta förhållande och anser att kraftiga resurstillskott måste till inom såväl landets kommuner som staten om samhällets miljöambitioner skall uppnås.

2.103 Landsorganisationen i Sverige: Utredningen har haft att, med mycket begränsad tid till sitt förfogande, göra en samlad bedömning av miljövärden i Sverige. Den accelererande situationen i vår omvärld rörande svavelnedfall, kväveöverskott, freonernas påverkan på atmosfären och en ökande kemikaliehantering har stämt många till eftertanke och gjort klart nödvändigheten av snabba insatser för att komma tillrätta med problemen.

3 Miljömedvetande, miljöhänsyn och förebyggande miljövårdsarbete

3.1 Ökade anslag för information

3.1.16 Naturhistoriska riksmuseet: Utredningen understryker vikten av information och utbildning, något som riksmuseet som en folkupplysningsinstitution vill understödja.

Man understryker vidare vikten av att ideella organisationer bereds ökad möjlighet att bidra vid information vilket är synnerligen viktigt. Riksmuseet vill gärna framhålla att i frågor som ökat miljömedvetande, miljöhänsyn och förebyggande miljövårdsarbete kan de naturhistoriska museerna spela en större roll än hittills. Museerna har under årens lopp aktivt bidragit till att föra ut kunskaper och budskap om miljövärden. Riksmuseet har under årens lopp anordnat ett flertal utställningar som haft rikstäckande karaktär. Under innevarande år utsåg riksdagen Naturhistoriska riksmuseet till ANSVARSMUSEUM inom sitt breda ämnesområde. Därtill har riksmuseet av riksdagen tilldelats en huvudroll i arbetet med ett större projekt syftande till ekologisk kunskapsspridning.

3.1.34 Statens naturvårdsverk: Utredningens förslag om ett årligt anslag till SNV i storleksordningen 2 milj. kr för informationsinsatser, som syftar

till att upplysa, påverka och förändra människors attityder, är intressant. Det måste dock konstateras att om man önskar reella förändringar så är 2 milj. kr helt otillräckligt. De krafter som verkar "åt andra hållet" förfogar över oerhört mycket större resurser. Denna realitet måste ställas mot verkets många ansvarsområden, som vart och ett motiverar informationsåtgärder i den aktuella storleksordningen. Det föreslagna tillskottet om 2 milj. kr tillstyrks. Det räcker för att hålla igång en mer målmedveten basverksamhet vad gäller informationsinsatser till allmänheten. För större kampanjer behövs särskilda medel därutöver.

3.1.62 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Utredningen föreslår ökade medel för informationsinsatser med 4 Mkr, varav 2 Mkr till SNV och 2 Mkr till miljöorganisationer. Vad gäller regionala myndigheternas informationsinsatser konstaterar länsstyrelsen att resurser saknas för miljöinformation.

Länsstyrelsens förslag är att ytterligare medel (sammanlagt 4 Mkr årligen) beviljas för länsstyrelsernas regionala informationsinsatser samt för medverkan i regional miljövårdsutbildning riktad till allmänhet, organisationer m. m.

3.1.68 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen vill framhålla att det även inom länet finns ett regionalt och lokalt informationsbehov som idag inte kan tillgodoses på grund av avsaknaden av resurser. Detta är givetvis otillfredsställande eftersom det ofta förekommer lokala yttringar från grupper i samhället som ger uttryck för oro och rädsla – i många fall oberättigade – inför olika miljöförstöringar. Länsstyrelsen har idag begränsade möjligheter att ge fullödlig information i ofta komplicerade miljöfrågor. Enligt länsstyrelsens mening bör även länsstyrelsen tilldelas medel för regional kunskapspridning inom miljöområdet.

3.2 Utbildningsinsatsen

3.2.17 Universitets- och högskoleämbetet: Under 1985 och 1986 har miljökraven i utbildningsplanerna för civilingenjörslinjerna och de matematisk-naturvetenskapliga linjerna skärpts så långt det är möjligt. Arbetet bör enligt UHÄ:s bedömning koncentreras på en uppföljning av hur kraven i utbildningsplanerna uppfylls. UHÄ har i skrivelse till regeringen 1987-10-01 redovisat vidtagna åtgärder. UHÄ har vidare från högskoleenheterna begärt in redogörelser för de åtgärder som vidtagits för att uppfylla de skärpta miljökraven. Detta material kommer att utgöra underlag för och presenteras vid en konferens om miljövårdsutbildning i mars 1988.

3.2.18 Skolöverstyrelsen: Skolöverstyrelsen delar i huvudsak utredarnas bedömningar i de delar som berör SÖ:s ansvarsområde. De förslag som läggs om förstärkning av utbildningen om miljöfrågor i såväl grundskola som gymnasieskola är välmotiverade. Skolan kan också bedömas spela en viktig roll som informationspridare. Fortbildning i miljöfrågor är angelägen särskilt för lärare i grundskolan.

3.2.41 Stockholms universitet: Vad slutligen beträffar undervisningen inom miljövården pekar utredningen på önskvärdheten av en utbyggnad därav, bl. a. inom de tekniska högskolorna utan att man går närmare in på detta med konkreta förslag. Likaså framhåller utredningen önskvärdheten av att miljövårdsundervisningen byggs ut i gymnasierna. Vi vill starkt stödja dessa synpunkter. Här bör tilläggas att, för att förebygga misstolkningar och felaktiga informationer av ovan nämnt slag med bl. a. obefogad rädsla som följd, är det inte minst angeläget att grunden för en balanserad syn på olika riskproblem läggs redan i skolan.

3.2.42 Kungl. tekniska högskolan: Nödvändigheten av en bättre utbildning i miljövård för civilingenjörer har betonats från en rad håll i samhället ända sedan miljödebatten på allvar kom igång mot slutet av 60-talet. Ska vi kunna nå de mål som uppställts i vårt samhälle vad gäller vår miljö är det nödvändigt att alla tekniker är med i arbetet att med hjälp av teknikens möjligheter lösa de problem vi idag har och framför allt förebygga framtida miljöproblem. För detta arbete krävs kunskaper för att både kunna *förstå* och *förutse* konsekvenser av den teknik som utnyttjas eller utvecklas. Det är också viktigt att ingenjören har kunskaper för att kunna *kommunicera* och *samarbeta* med biologer och experter från andra ämnesområden för att lösa uppkomna miljöproblem eller förhindra att nya problem uppkommer.

Utbildningen i miljövård vid de tekniska högskolorna måste ske i flera steg, dels via grundläggande obligatoriska miljövårdskurser, dels genom att miljöaspekter och miljövårdsteknik integreras i olika tillämpade läroämnen. Vi vill här betona att båda stegen är absolut nödvändiga för att man ska nå målet som diskuterats ovan. I dag finns stora brister både vad gäller den grundläggande undervisningen och i den integrerade miljövårdsundervisningen.

3.2.43 Universitetet i Linköping: Universitetet begränsar sig till diskussion av utbildnings- och forskningsfrågor. Dessa behandlas endast i mycket begränsad omfattning i betänkandet. Vad det gäller utbildning vill rektorsämbetet instämma i att det är viktigt att alla grupper i samhället får utbildning i miljöfrågor. Ett väsentligt ansvar faller härvid på grundskola och gymnasium. Det är också betydelsefullt att miljövård ingår som en naturlig del i naturvetenskaplig och teknisk utbildning på högskolenivå.

3.2.46 Umeå universitet: Långsiktigt måste i den nya lärarutbildningen för grundskolelärare, betydligt mer av miljövetenskap läggas in. Dessutom måste miljövård mer aktivt byggas in på lämpliga ställen i flertalet utbildningar på högskolenivå. Det gäller inte bara de mer naturvetenskapligt inriktade lantbruks-, skogsbruks- och tekniska utbildningarna utan kanske i än högre grad i de samhällsvetenskapliga-, juridiska- och ekonomiska utbildningarna.

Behovet av utbildning av verksamma inom det direkta tillsynsarbetet är viktigt att beakta. Den specialinriktade miljö- och hälsoskyddslinjen med stora miljötillsynsinslag skall även i fortsättningen utgöra basen för främst

kommunernas behov. För att klara behovet av särskild kompetens för specialisering inom området bör möjligheten till ett 4:e påbyggnadsår med bl. a. en inriktning mot miljöskydd tillskapas.

3.2.55 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Vidare delar länsstyrelsen utredningens uppfattning att en betydligt ökad satsning på utbildning är en nödvändig investering för ett ökat miljömedvetande. Länsstyrelsen förutsätter då att den ökade satsningen även skall omfatta "grundsdiscipliner" som va-teknik, kemi, biologi, limnologi, och hydrologi. Länsstyrelsen delar även utredningens uppfattning att det vid universitet och högskolor bör finnas utbildning som är avsedd för kvalificerat miljövårdsarbete. Denna utbildning bör i så fall ligga på en nivå som är högre än en akademisk grundexamen.

3.2.102 Centralorganisationen SACO/SR: Utredningen har ett flertal förslag vad avser utbildning inom miljövårdsområdet. SACO/SR är positivt till dessa förslag men anser att särskild vikt bör läggas vid en förbättrad universitets- och högskoleutbildning. Vidare måste möjlighet till fort- och vidareutbildning av miljövärdstjänstemännen förbättras.

3.3 Talerätt enligt miljöskyddslagen för ideella och vetenskapliga organisationer

3.3.34 Statens naturvårdsverk: Frågan om överklagningsrätt för ideella organisationer var uppe till prövning i samband med 1981 års lagändringar. Regeringen var då inte beredd att göra avsteg från allmänna förvaltningsrättsliga principer genom att ge ideella organisationer överlag en självständig besvärsmätt. Inte heller fann regeringen det lämpligt att tillerkänna vissa utvalda organisationer en sådan rätt (prop. 1980/81:92 sid. 41 f.).

SNV anser att de skäl som 1981 anfördes mot ideella föreningars besvärsmätt fortfarande har bäring och avstyrker därför utredningens förslag.

3.3.35 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Nämnden kan i huvudsak ansluta sig till det förslag till utvidgning av besvärsmätten som nu presenteras. Emellertid vill nämnden därvid understryka vad som sägs i betänkandet om att kretsen av klagoberättigade organisationer begränsas till sådana som är allmänt erkända och har en bestående och fast struktur, att organisationerna har stadga och styrelse samt att organisationer av "dagsländerkaraktär" inte bör komma ifråga. Nämnden kan också instämma i att regeringen bör avgöra vilka organisationer som skall få talerätt. Regeringen bör därvid inhämta synpunkter från nämnden, naturvårdsverket, länsstyrelser m. fl.

3.3.39 Svea hovrätt: Förslaget att ge organisationer talerätt avstyrks.

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Någon allmän klagorätt för var och en som är missnöjd med ett beslut

finns alltså inte. Rätten att överklaga ett beslut enligt miljöskyddslagen bör överensstämma med vad som i allmänhet gäller för det förvaltningsrättsliga området i övrigt. Härtill kommer att det blir en svår och grannliga uppgift för regeringen att bestämma vilka organisationer som skall ges klagorätt. — — —

Frågan om talerätt för organisationer får främst ses som en lämplighetsfråga. På grund av svårigheterna att göra en gränsdragning mellan olika ideella organisationer och då syftet med utredningens förslag tillgodoses redan genom gällande lagstiftning och praxis anser hovrätten emellertid att förslaget att tillerkänna utvalda organisationer självständig talerätt inte bör genomföras. En utvidgad talerätt förlänger också beslutsprocessen.

3.3.55 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen kan biträda förslaget att ideella organisationer ges rätt att överklaga beslut enligt miljöskyddslagen. Till sådana organisationer bör även hänföras luftvårds- och vattenvårdsförbund. Dessa lägger ofta ned mycket arbete i olika miljöskyddsärenden och bidrar med ett värdefullt beslutsunderlag. Då är det rimligt att de tillerkännes klagorätt.

3.3.92 Svenska kommunförbundet: Utredningens förslag om utökad talerätt för ideella organisationer finner styrelsen inte något fog för. Möjligheten att överklaga beslut kan missbrukas och därigenom i onödan förlänga handläggningstiden. I praktiken kommer berörda intresseorganisationer ändå att få möjlighet att säga sin mening i samband med prövningsförfarandet. Detta sker för övrigt redan i dag i stor utsträckning.

3.3.94 Svenska naturskyddsföreningen: Föreningen hälsar med tillfredsställelse utredningens förslag om att ideella och vetenskapliga organisationer ges rätt att överklaga beslut enligt miljöskyddslagen. De villkor utredningen anser skall vara uppfyllda för att en organisation skall få erhålla sådan talerätt finner föreningen rimliga.

3.3.97 Sveriges industriförbund: Industriförbundet anser att prövningssystemet är en tillfredsställande metod att klargöra miljöskyddets inriktning och omfattning vid varje enskild industrianläggning. Men det är av avgörande betydelse att staten skapar förutsättningar för detta system att fungera.

Redan i dag har såväl ideella organisationer som andra alla rimliga möjligheter att framföra synpunkter både skriftligen och vid det offentliga sammanträdet i samband med prövningen.

Erfarenheten visar att väl motiverade synpunkter tas upp till realbehandling av tillståndsmyndigheten.

Rätten att överklaga ett myndighetsbeslut är en fråga om rättstrygghet för den som riskerar att få sin rätt åsidosatt. Den bör inte ges till alla att använda som ett vapen. För industriföretagen är snabbheten i prövningsförfarandet av mycket stor betydelse. Det vore olyckligt om andra parter skulle ges möjlighet att urskilningslöst kunna utnyttja överprövningen för att spilla värdefull tid.

Industriförbundet avstyrker förslaget att låta andra än dem som direkt berörs överklaga tillståndsbeslut.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.3

3.3.98 Småföretagens riksorganisation: Organisationen instämmer i utredningens slutsatser att engagemanget för natur- och miljövård i ideella organisationer bör tas tillvara i arbetet för en bättre miljö. Organisationen ser dock en viss fara i att utvidga besvärsrätten i beslut enligt miljöskyddslagen till att generellt innefatta sådana organisationer. Resultatet kan bli att ett utdraget besvärsförfarande förlänger beslutsprocessen. Miljölagstiftningen blir därigenom mindre effektiv, tvärt emot utredningens intentioner. Det väsentliga är enligt organisationens mening att ideella organisationer ges tillfälle att framföra synpunkter till underlag för ett beslut. Detta sker redan, och kan tillgodoses även på andra sätt än genom en generell rätt att överklaga redan fattade beslut.

3.4 Miljöinriktat konsumentskydd

3.4.14 Konsumentverket: Olika former för produktinformation såsom märkning, marknadsöversikter, faktablad och jämförande provningar bör kunna kompletteras med miljöaspekter. Konsumentverket förordar en positiv miljömärkning för att styra ett produktval mot mest miljöskonande variant.

Marknadsföringslagens 3 § ger knappast stöd för att driva fram all den miljöinriktade produktinformation som kan vara önskvärd från allmän synpunkt. Vill statsmakterna säkerställa att sådan information kommer fram, torde det krävas särskild lagstiftning.

Konsumentverket anser det fullt möjligt och lämpligt att infoga miljöinformation i verkets övriga information till kommunernas konsumentverksamhet. Verkets tidning Råd och Rön kan vara en lämplig kanal för att främja ett miljömedvetet agerande hos konsumenterna.

3.4.34 Statens naturvårdsverk: När det gäller åtgärder för att vägleda konsumenterna ställer sig SNV positivt till tanken att utvidga produktmärkningen till att omfatta även miljöaspekterna. SNV anser dock att beslut om införandet av ett miljömärkningssystem i större skala bör föregås av en närmare analys av för- och nackdelar med olika tänkbara system från olika utgångspunkter. Det handlar dels om urval av kriterier för miljövänlighet, miljöpåverkan osv (miljöaspekten), dels om märkningens utformning med tanke på konsumenternas behov av adekvat information (konsumentaspekten), dels om hur omfattande provningsförfaranden och/eller tillsyns- och kontrollverksamhet olika typer av system förutsätter (byråkrataspekten) samt dels om vilka kostnader som är förknippade med olika typer av system för myndigheter, företag och konsument (kostnadsaspekten). I sammanhanget bör också övervägas bl. a. hur den befintliga märkningen när det gäller miljö- och hälsofarliga kemiska produkter skall integreras i det tänkta nya märkningssystemet.

Det är vidare viktigt att införandet av ett system med miljömärkning sker som en del av ett större åtgärds paket av informationsinsatser, vars syfte är

att allmänt verka för ett ökat intresse bland konsumenterna för de miljöaspekter som är förknippade med olika konsumtionsmönster och produktval. I ett sådant större åtgärds paket bör också ingå informationsinsatser riktade direkt mot producent-, grossist- och detaljistleden för att främja ett "förebyggande" arbete, dvs. få till stånd en ökad miljömedvetenhet som motverkar att från miljösynpunkt mindre lämpliga produkter kommer ut på marknaden. SNV är alltså, som redan antytts, inte berett att ta på sig rollen som märkningsorgan. Genom de höga krav på objektivitet och saklighet som är förbundna med statlig myndighetsutövning skulle märkningen bli mycket resurskrävande och konfliktladdad. Man kan nog utgå ifrån att protester och överklaganden från dem som inte får "miljövänlighetsstämpeln" blir legio.

Beslut om ev miljömärkning bör istället åvila något mindre ansvarstyggt organ t. ex. stiftelse, partsammansatt nämnd eller möjligen någon ideell organisation. SNVs roll bör vara att bidra med sakkunskap när det gäller främst miljöeffekter av olika produkter. Det kan gälla deras egenskaper vid användning (t. ex. bilar) eller som avfall (t. ex. batterier).

3.4.96 Sveriges Grossistförbund: Miljömärkning kan göras på flera sätt. Man kan *varna* för produkter som inte skall deponeras, kvittblivas eller slängas, man kan ha faktaupplysning, man kan ha positiv s. k. miljömärkning. Av de alternativ som finns anser Grossistförbundet att det är det första, dvs. varning/upplysning om att produkten icke får slängas i soporna utan måste tas om hand på speciellt sätt, som är det bästa. Ett sådant system diskuteras också inom EG och här föreslås också att varningssymbol skall åsättas produkter som uppfyller vissa kriterier för ecotoxicitet etc.

Detta är ett informationssystem som väl harmonierar med andra traditionella informationssystem, ex. varning för hälsorisker. Det föreslagna systemet med positiv märkning kan istället för det önskade ge en mängd sidoeffekter. Först och främst att ange, som utredningen exemplifierar, fakta som kadmiumfri eller asbestfri eller fri från vilka dagsaktuella ämnen som helst, kan vara starkt vilseledande. Beroende på den dagsaktuella debatten kan vissa i media aktualiserade ämnen visas icke ingå, ett förhållande som snarare vilseleder än informerar. Exempel av typ "Denna produkt innehåller endast godkända livsmedelstillsatser" borde varna för efterföljd.

Vi motsätter oss inte ett med EG harmoniserat miljömärkningssystem, men det skall då

- vara uppbyggt på vetenskapliga kriterier typ fisktoxicitet etc.
- anbringas på produkter som möter dessa kriterier

3.4.97 Sveriges industriförbund: Utredningen berör frågor om miljödeklarerationer och positiv miljömärkning av varor. Några konkreta förslag i dessa avseenden lämnas dock inte.

I det fall att sådana märkningssystem vidareutvecklas kan det uppstå problem som kan vara svåra att lösa tillfredsställande. Många produkter kan t. ex. påverka miljön på olika sätt, beroende på dels vilken tillverkningsprocess som utnyttjats, dels produktens innehåll av olika ämnen.

Industriförbundet anser att vidareutveckling av varumärkning av faktakaraktär till ledning för konsumenterna är möjlig.

En efter tysk modell positiv miljömärkning som måste innebära en sammanfattande värdering av flera olika egenskaper, måste för att ge avsedd effekt utgå ifrån mycket klara kriterier. Det kan vara en mycket grannlaga uppgift att genomföra en sådan värdering av flera miljöpåverkande faktorer. Om man beaktar bakomliggande produktionsprocesser i flera led för olika typer av produkter blir det omöjligt att på ett rättvisande sätt göra jämförelser.

Många industriföretag har sedan länge bedrivit ett ambitiöst miljöarbete. Industriförbundet vill för sin del verka för att miljöhänsynen får en ytterligare ökad tyngd vid utveckling av nya produkter och industriprocesser. En riktig utveckling måste innebära att miljöbelastande effekter undviks och förebyggs.

4 Miljöskyddslagssystemet

4.1. Utgångspunkter

4.1.6 Socialstyrelsen: Socialstyrelsen delar i princip de grundtankar som framförs i utredningen och tillstyrker dessa. Det är även styrelsens uppfattning att vissa grundläggande brister i kontrollen av miljöfarliga verksamheter inte är att söka i själva miljöskyddslagen utan i tillsynen av denna. — — —

Styrelsens uppfattning är således att bristerna i tillsyns- och sanktions-systemet inte är knutna till utformningen av lagstiftningen utan mer till tillämpningen av denna.

Styrelsen delar mot den bakgrunden utredningens uppfattning att tillsynen och kontrollen behöver förbättras. Detta är nödvändigt för att upprätthålla miljöpolitikens trovärdighet, för att avskräcka potentiella lagöverträdare och för att minska risken för olaga utsläpp samt som en följd därav även skador på människors hälsa. Det är väsentligt att den miljöpolitiska trovärdigheten upprätthålls även för att styrelsens ambitioner inom områdena förebyggande hälsoskydd och hälsouppllysning inte skall undergrävas.

Styrelsen delar även utredningens uppfattning att företagens egenkontroll bör utgöra ett starkt inslag i tillsyns- och kontrollsystemet.

Socialstyrelsen stöder den allmänna principen om systemtillsyn, vilket bl. a. innefattar en större och vidgad egenkontroll hos de miljöförorerande företagen.

4.1.22 Fiskeristyrelsen: Fiskeristyrelsen godtar helt utredningens övergripande ståndpunkter att betydligt ökade resurser behöver tillföras miljöskyddslagssystemet. En hög teknisk och naturvetenskaplig kompetens måste finnas hos myndigheterna för att de skall kunna möta argument och yrkanden från företrädarna för de som utövar miljöfarlig verksamhet. Nuvarande system med individuell prövning av anläggningarna bör bibehållas samtidigt som ökad uppmärksamhet behöver läggas vid utarbetande

av nya samt successiv omarbetning av redan utfärdade allmänna råd. Genom de kommande allmänna råden för villkorsskrivning kommer sannolikt villkoren i framtiden att bli klarare och mer enhetligt utformade. Företagens egenkontroll kommer liksom för närvarande, att i framtiden utgöra basen för myndigheternas information om och kontroll av utsläppen från företagen.

4.1.28 Statens provningsanstalt: Enligt utredningen kräver decentraliseringen en klar och entydig ansvarsfördelning, vilket vi enligt ovan instämmer i men inte anser att utredningen givit tillräckliga förutsättningar för. När det gäller tillsynen är det minst lika viktigt att underlaget i form av föreskrifter och provningstillstånd ger så klara instruktioner att tillsynen kan genomföras utan alltför stora opreciserade bedömningar. Grunden för en bra tillsyn ligger huvudsakligen i föreskrifter, tillståndsprövning och teknik för framtagning av relevant beslutsunderlag, provtagning, analys etc.

Med goda förutsättningar inom detta område kan man mycket väl decentralisera tillsynsarbetet till LST och MHN.

Utredningens klarläggande av intentionen att arbeta för en systemkontroll bör noteras och understrykas ytterligare. En utvecklad systemkontroll ger goda möjligheter i miljövårdsarbetet om de rätta förutsättningarna skapas. Systemkontrollen bygger på en rätt utformad tillsyn och egenkontroll. Det är i det sammanhanget nödvändigt att göra klart för sig vad som är egenkontroll och vad som är tillsyn av egenkontrollen.

4.1.34 Statens naturvårdsverk: SNV bedömer att den individuella provningen också kommer att ha stor betydelse i framtiden, men anser att den behöver kompletteras med andra styrmedel, som t. ex. avgifter och generellt bindande normer för mindre störningskällor, som förekommer i ett stort antal. Även vissa utsläpp av betydelse globalt eller regionalt, som t. ex. freon, kan behöva regleras genom generellt bindande normer.

Den individuella provningen har lett till att miljömyndigheterna fått god kunskap om olika branschens miljöproblem, tillgänglig reningsteknik och andra åtgärder för att minska utsläpp och störningar. Dessa kunskaper har bidragit till att myndigheterna har kunnat identifiera nya problem och kräva åtgärder för att komma tillrätta med dem. SNV vill understryka den betydelse den individuella provningen även har för kunskapsuppbyggnaden hos myndigheterna, så att dessa kan driva miljöskyddsfrågorna vidare allt eftersom nya problem identifieras.

I och med att ett stort antal företag nu har installerat reningsutrustning m. m. har intresset för underhålls- och skötselfrågor ökat. Tillsyns- och kontrollfrågor har därmed mer än tidigare kommit i fokus. Det är en utveckling som vi delar med ett stort antal andra länder. Svårigheterna ligger inte främst i att vid starten av en miljöfarlig verksamhet få till stånd de miljöskyddsinstallationer och andra åtgärder som angivits i tillståndsbeslutet. utan i att fortsättningsvis, år efter år, få hörsamhet mot givna villkor och föreskrifter. Det är också ur ett samhällsekonomiskt perspektiv viktigt, att de mycket stora miljövårdsinvesteringar som gjorts ger ett

optimalt resultat. En väl fungerande tillsyn och kontroll innebär att förutsättningarna för detta ökar.

Utredningen föreslår ett antal åtgärder för att förbättra tillsynen och kontrollen. Genom decentralisering och ett sammanhållet ansvar för prövning och tillsyn på central, regional och lokal nivå anser utredningen att förutsättningarna ökar för att myndigheternas arbete skall kunna bedrivas effektivt och resurssnålt. Egenkontrollens betydelse för myndigheternas tillsynsarbete understryks av utredningen:

SNV delar utredningens uppfattning att tillsynen är eftersatt och behöver förbättras. Detta är nödvändigt för att upprätthålla miljöpolitikens trovärdighet, att tillförsäkra en utsläppare en rättvis behandling och för att avskräcka potentiella lagöverträdare och därmed minska risker för olagliga utsläpp och skador.

Den främsta orsaken till den bristfälliga tillsynen är otillräckliga resurser hos tillsynsmyndigheterna.

4.1.36 Kemikalieinspektionen: Kemikalieinspektionen anser liksom utredningen att det är väsentligt att företagens produktkontrollarbetare blir av mer förebyggande karaktär. Lagen om kemiska produkter lägger ansvaret för en bättre kemikaliekontroll på företagen. Inspektionens arbete med författningar, kontroll samt rådgivning och information är upplagt efter den principen. Målet är att få företagen att utveckla kompetens och rutiner för sin egenkontroll så att de kan bedriva en förebyggande verksamhet, främst bestående i att utreda och bedöma farligheten hos sina produkter och därefter informera om resultaten. Inspektionsverksamheten är därför till stor del inriktad på systemkontroll. Inspektionen är övertygad om att det behövs inspektionsverksamhet för att få efterlevnad av lagstiftningen. Det är inspektionens uppfattning att en väsentlig orsak till den bristande kemikaliekontrollen hos tillverkare och importörer är att dessa tidigare inte varit föremål för någon myndighetskontroll att tala om. Särskilt små och medelstora företag uppvisar betydande brister. Under den tid miljöskyddslagen gällt har samhällets syn på miljöskyddsfrågorna skärpts. Miljöproblemen har också i viss mån förändrats. Lagen är visserligen utformad så att den kan anpassas till nya situationer, men trots detta finns, som framgår av betänkandet, vissa brister främst beträffande tillsynen och påföljdssystemet.

Utredningens förslag skall ses mot bakgrunden av att enligt direktiven framlagda förslag skall kunna genomföras inom ramen för totalt oförändrade resurser. Enligt hovrättens mening är det emellertid nödvändigt att miljövårdsorganisationen ges de resurser som krävs för att komma till rätta med dagens miljöproblem. De är i många fall både allvarliga och omfattande och kräver brådskande och effektiva åtgärder.

4.1.52 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen har inte samma uppfattning som utredningen att den förstärkta egenkontrollen skulle medföra att tillsynsmyndighetens deltagande i besiktningar och rutinmässiga inspektioner kan nedbringas påtagligt till förmån för systemtillsyn och myndighetsutövande kontroll. Av erfarenhet vet länsstyrelsen att den fält-

mässigt bedrivna tillsynen – besiktningar och inspektioner – inte kan ersättas av enstaka besök för systemtillsyn eller av tillsyn från skrivbordet. Tillsyn kräver förutom kompetens även erfarenhet och trovärdighet vilket tillskapas genom samspelet parterna emellan på fältet.

4.1.74 Stockholms kommun: Vissa frågor som behandlas av utredningen finns det en samstämmighet om. Sålunda kan förvaltningen instämma när utredningen pekar på egenkontrollen såsom grundläggande instrument för tillsyn och kontroll av miljöstörande verksamheter. På samma sätt instämmer förvaltningen i utredningens uttalande rörande behovet av att givna resurser nyttjas så effektivt som möjligt och att onödigt dubbelarbete skall undvikas.

4.1.85 Sala kommun: Det framstår som nödvändigt att kraftigt förstärka miljöövervakningens resurser. Utredningens allmänna överväganden om stärkta resurser såväl genom företagens egenkontroll som tillsynsorganens personalresurser är därför mycket välmotiverade. Detta avser även förslagen om förstärkta insatser avseende information, internationellt samarbete och utbildning. Det är dessutom helt nödvändigt med en förstärkt lagstiftning avseende främst sanktioner.

4.1.91 Ingenjörsvetenskapsakademien: I utredningen föreslås ett ökat miljöansvar från företagets sida samt att deras egenkontroll förbättras. Samtidigt slås fast att övervägande skäl talar för att man bibehåller den individuella prövningen av företag i stället för att tillämpa mer allmänna normer och föreskrifter. IVA delar detta synsätt men utesluter inte en vidgad användning av generella föreskrifter när det gäller verksamheter som förekommer i stort antal och för ämnen med globala eller omfattande regionala effekter. Samtidigt vill vi betona att företag inom många branscher sedan många år tillbaka tagit på sig ett omfattande ansvar för att i möjligaste mån undanröja miljöproblem som härrör från deras verksamhet. Exempel är här skogsindustrin där miljöinvesteringsdelen under de senaste decennierna legat på ca 10 procent och där ett omfattande utvecklingsarbete genomförs genom branschens forskningsstiftelse SSVL.

4.1.92 Svenska kommunförbundet: Förbundsstyrelsen är medveten om att det finns olika uppfattningar om hur prövnings- och tillsynsverksamheterna skall vara organiserade samt om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Därför har styrelsen i huvudsak begränsat sitt yttrande till frågan om systemuppbyggnad, utbildning, resurser och ikraftträdande. Sedan statsmakterna tagit ställning till dessa frågor finns det anledning att ge synpunkter på organisationens och systemets detaljer. Styrelsen förutsätter att det fortsatta arbetet kommer att ske i nära samverkan med förbundet.

4.1.97 Sveriges industriförbund: När det gäller *kontroll och tillsyn* bygger miljöskyddslagen på att företag som bedriver miljöfarlig verksamhet svarar för en omfattande egenkontroll. Industriförbundet anser att det även i

fortsättningen bör bedrivas en effektiv egenkontroll och att den bör följas upp av myndighetstillsyn. När kontrollen och tillsynen har bringats att fungera fullt ut kommer miljöskyddsarbetet att fungera utan omfattande straffsanktioner.

Industriförbundet rekommenderar företagen att förstärka sin egenkontroll enligt ett nyligen antaget miljöprogram. Industriförbundet ställer sig inte avvisande till att ökade resurser ställs till myndigheternas förfogande. Huvuddelen av en sådan förstärkning bör tilldelas länsstyrelserna.

4.2 Företagens egen kontroll

4.2.22 Fiskeristyrelsen: Förslaget att det för samtliga tillståndspliktiga anläggningar skall avges en årlig miljörapport tillstyrkes. Härigenom kan fiskeristyrelsen och fiskenämnderna på ett snabbt och enkelt sätt få uppgifter om utsläpp som påverkar fiskevården. Dessa myndigheter kan då direkt hos tillsynsmyndigheten göra de påpekande som erfordras om utsläppen exempelvis hotar den framtida reproduktionen, tillväxt eller vandringsvägen av fisk i ett vattenområde.

Om myndigheternas miljökontroll i allt större utsträckning skall baseras på företagens egenkontroll krävs en standardisering av nuvarande provtagnings-, analys- och utvärderingsmetoder. Idag sker denna verksamhet genom industrins personal, otaliga konsulter och laboratorier. Någon gemensam helhetssyn existerar inte. Mycket av detta skulle avhjälpas genom auktorisation. Det är väsentligt att auktorisationen snarast kommer att gälla hela kontrollkedjan. En aldrig så god precision vid haltbestämning kan aldrig uppväga brister vid provtagning eller flödesmätning vid t. ex. utsläpp- och transportberäkningar. Av detta skäl är det också bra om samma auktoriserade kontrollorgan kan utföra samtliga moment i kontrollen.

4.2.30 Statskontoret: Ett mål i svensk miljövärd är att förorenaren själv skall bekosta de åtgärder som krävs för att motverka miljöstörningar. Det är inte rimligt att den offentliga sektorn belastas med kostnader för en utbyggd kontrollverksamhet.

Utredningens förslag innebär att egenkontrollen förstärks genom miljörevisorer, kontrollprogram och en årlig miljörapport. I princip ansluter vi oss till utredningens förslag. — — —

I det nuvarande systemet lämnar företagen periodvisa rapporter. Detta är betungande både för uppgiftslämnarna och mottagarna. Den nya miljörapporten som föreslås komma en gång per år innebär därför en förenkling för både uppgiftslämnarna och för myndigheterna. Det material som kommer in till tillsynsmyndigheterna kommer att minska avsevärt. Vi tillstyrker förslaget som ligger i linje med strävandena att förenkla det statliga regelsystemet.

4.2.33 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: LON delar utredningens uppfattning att egenkontrollen bör ges fastare former, framför allt vad gäller rapportering, kontrollens utformning och resultatens tillförlitlighet.

LON tillstyrker förslaget att en miljörapport lämnas årligen och att rapporten granskas av myndigheterna. Detta innebär att länsstyrelserna måste gå igenom ca 4 200 rapporter. Dessa genomgångar kräver för att bli meningsfulla en omfattande resursinsats från länsstyrelsernas sida. Det är angeläget att rapporterna kan inges till länsstyrelserna löpande under året för att arbetsbelastningen inte skall koncentreras till samma tidpunkt.

— — —

LON tillstyrker att samtliga tillståndspliktiga anläggningar i princip skall ha kontrollprogram och att dessa skall vara mer omsorgsfullt utformade än i dag för att kvalitetssäkra kontrollens inriktning och innehåll. Som föreslagits i utredningen bör SNV genom allmänna råd m. m. ta fram generella och branschpassade modeller för att förenkla arbetet med de individuella kontrollprogrammen. Även arbetet med kontrollprogrammen blir resurskrävande.

4.2.34 Statens naturvårdsverk: SNV tillstyrker förslaget om miljörapport. Vilken rapportering som behövs vid sidan av miljörapporten och eventuella avvikelserapporter får bedömas av vederbörande tillsynsmyndighet och regleras genom kontrollprogrammet. SNV bedömer att det även i fortsättningen kommer att krävas en rapportering som avser del av år för många verksamheter. Däremot ersätter miljörapporten årsrapporten enligt nuvarande kontrollprogram.

SNV tillstyrker också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att utfärda föreskrifter om miljörapportens innehåll. På så sätt erhålls en likformighet över landet, vilket bör innebära att uppgifterna från rapporteringen blir enhetliga och jämförbara. Detta är av stor betydelse när det gäller att göra sammanställningar och statistik över utsläpp t. ex. från en bransch eller till en recipient. — — —

Vad gäller föreskrifter om kontrollprogrammets innehåll anges i betänkandet att åtgärder bör vidtas för att kvalitetssäkra kontrollens inriktning och omfattning. En sådan kvalitetssäkring bör, sägs det, "bäst kunna ske genom att möjligheter ges att utfärda föreskrifter om kontrollens utformning. Utredningen föreslår därför att en ny bestämmelse införs i ML som ger bemyndigande att utfärda sådana föreskrifter som berör kontrollens utformning, dvs. vad som skall kontrolleras och hur det skall ske inom olika branscher."

Den föreslagna bestämmelsen i ML har dock fått ett mycket snävare innehåll än vad som svarar mot utredningens motivering. I lagrummet anges nämligen endast att föreskrifterna skall gälla vad ett kontrollprogram skall innehålla.

Enligt SNV:s mening bör regleringen utformas så att skyldigheten för utövaren av miljöfarlig verksamhet att utöva kontroll av verksamheten slås fast i en bestämmelse härom i avsnittet om tillsyn i ML och att samma bestämmelse i stora drag anger de olika moment som ingår i kontrollen.

4.2.58 Länsstyrelsen i Blekinge län: Förslagen tillstyrks.

Länsstyrelsen ställer sig något tveksam till den ökade arbetsinsats som krävs i och med införandet av ett obligatorium för alla tillståndspliktiga

verksamheter att dels avge årlig miljörapport, dels ha ett fastställt kontrollprogram. Redan nu finns som regel kontrollprogram fastställt för de verksamheter där ett sådant program kan anses vara ett viktigt hjälpmedel i tillsynen. För ett stort antal tillståndsgivna verksamheter i länet saknas dock kontrollprogram, t. ex. djurstallar. Eftersom antalet tillståndspliktiga verksamheter minskar genom införandet av miljölov, försvinner de verksamheter där behovet av kontrollprogram är litet. Länsstyrelsen finner att det är ett rimligt krav att såväl kontrollprogram som miljörapport blir obligatoriska för tillståndspliktiga verksamheter och att lagtexten ändras enligt förslaget.

I egenkontrollen finns redan ett system med besiktningsmän som med åren kommit att fungera allt bättre. Denna besiktning är vanligtvis en teknisk funktionskontroll, som föreskrivs i kontrollprogrammen. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om det olämpliga i att länsstyrelsetjänstemän själva utför sådan besiktning med tanke på personalbristen. Däremot kan det i vissa lägen vara viktigt att tillsynstjänstemän är närvarande. Systemet med periodisk besiktning utförd av utomstående konsult bör vidareutvecklas. Med tanke på ökade krav på kvalitetssäkring bör auktorisation av kontrollorgan prövas enligt utredningens förslag.

4.2.66 Länsstyrelsen i Örebro län: Rörande förslaget om årlig miljörapport kan nämnas att i de kontrollprogram som länsstyrelsen fastställer, vilket sker för de flesta av de miljöfarliga verksamheterna, finns krav på årsrapport med det innehåll som utredningen föreslår. För att höja statusen på miljövärden anser länsstyrelsen att det bör föreskrivas att ett sammandrag av årsrapporten skall ingå i företagets årsredovisning.

Utredningens förslag om uppbyggnaden av ett auktoriserat kontrollorgan för delar av egenkontrollen bör studeras närmare. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör dock i första hand, för att underlätta länsstyrelsens tillsyn, möjligheter med biträde av sakkunniga besiktningsmän tas till vara. Detta sker inom Örebro län bl. a. beträffande kommunala avloppsreningsverk, vilket medfört att länsstyrelsens tillsyn i detta avseende kunnat minska väsentligt samtidigt som driftsäkerheten för anläggningarna förbättrats.

4.2.68 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Företagens egenkontroll i form av införandet av obligatorisk årlig miljörapport förordas i betänkandet. Årsrapporter avges redan i idag av de större företagen, men bör enligt länsstyrelsens uppfattning gälla samtliga tillståndspliktiga verksamheter.

Förbättring av företagens egenkontroll genom framtagandet av bättre kontrollprogram med enhetligare och precisare innebörd vilka lättare kan tolkas och följas. En sådan kvalitetsökning föreslås bli genomförd genom att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges rätt att utfärda föreskrifter om kontrollprogrammets innehåll. Kontrollprogram finns i länet idag för praktiskt taget alla tillståndspliktiga verksamheter, där det ansetts behövligt.

Enligt länsstyrelsens uppfattning kommer de brister som påtalats beträffande kontrollprogrammen att kunna rättas till genom de förslag som anförs i betänkandet.

4.2.74 Stockholms kommun: I anslutning till det att egenkontrollen diskuteras föreslår utredningen vissa konkreta förändringar för bl. a. företagens rapportering – de s. k. ”miljörapporterna” – samt utformningen av kontrollprogrammen. Dessa föreslås bli generellt föreskrivna att inges och bli uppstramade till sitt principiella innehåll. Även dessa förändringar torde kunna innebära förbättringar både i så måtto att det blir lättare att få in uppgifter från företagen och att en viss minimistandard garanteras. En förutsättning för att systemet skall fungera är dock att naturvårdsverket såsom central tillsynsmyndighet avsätter särskilda resurser för denna typ av arbete – dvs. utfärdande av generella föreskrifter och allmänna råd. Detta kan vara värt att särskilt betona mot bakgrund av att det alltför lätt blir så att denna typ av arbete blir lidande när ärendetillströmningen är stor.

4.2.92 Svenska kommunförbundet: Styrelsen instämmer i utredningsmannens förslag om en skärpt egentillsyn.

Utredningsmannen har lagt fram ett antal bra förslag som skulle underlätta samhällets kontroll av de olika miljöstörande verksamheterna såsom årliga miljörapporter, kontroll genom kvalitetssäkringssystem, allmänna råd från Naturvårdsverket och modeller för kontrollprogram.

4.2.97 Sveriges industriförbund: Tillsynsmyndigheternas krav på företagens egenkontroll preciseras i ett särskilt kontrollprogram som tillsynsmyndigheten fastställer. I många fall kräver kontrollen stora personella och materiella insatser. En förutsättning för att kontrollen skall kunna utföras med tillfredsställande omfång och kvalitet är att kontrollprogrammet är väl utformat och stringent. – – –

Industriförbundet tillstyrker förslaget om att var och en som bedriver miljöfarlig verksamhet med tillstånd enligt miljöskyddslagen skall avlämna en årlig miljörapport till tillsynsmyndigheten.

Industriförbundet anser att miljörapporten inte behöver regleras i lagen. Eftersom det redan idag sker en årlig rapportering till tillsynsmyndigheten enligt vad som regleras i resp. tillstånd kan den föreslagna ambitionshöjningen när det gäller rapporteringens utformning genomföras utan särskild reglering i lagen.

Industriförbundet delar utredningens bedömningen att kvaliteten på den rapportering av mätdata som idag utförs behöver höjas. Det viktigaste och mest effektiva sättet att åstadkomma detta är sannolikt att utveckla provtagnings- och analysmetoder. En förutsättning är vidare att tillståndsvillkor och kontrollprogram är tydliga. Ett annat sätt är utredningens förslag om auktorisation av kontrollorgan. Industriförbundet vill dock understryka att miljöskyddet sannolikt under lång tid framöver måste baseras på låg precision i mätresultaten. Några avgörande framsteg inom de närmaste åren kan inte förväntas. Inte heller auktorisation kan förväntas leda till några avgörande förbättringar i detta avseende.

Industriförbundet tillstyrker ändå ett auktorisationsförfarande. Auktorisationen som enda medel kommer inte att kunna åstadkomma en önskvärd kvalitetshöjning. Industriförbundets ställningstagande i denna del har redovisats i ett särskilt yttrande till mät- och provrådet.

4.3 Miljörevisorer

4.3.1 Riksåklagaren: När det gäller effektiviteten i tillsynen och i sanktionssystemen föreslås ett flertal förbättringar. Av betydelse är här bl. a. förslaget om en tidigare åtalansmälan. Förslaget om s. k. miljörevisorer är vidare en intressant tanke. Med en sådan ordning skulle den s. k. egenkontrollen få ökad trovärdighet. Jag vill därför inte motsätta mig förslaget i denna del. I vart fall bör ett sådant system kunna prövas i begränsad omfattning. En förutsättning måste dock vara att miljörevisorerna har en kompetens, som inte sakligt kan ifrågasättas. För tilltron till systemet är det även nödvändigt att revisorn intar en självständig ställning.

4.3.23 Arbetarskyddsstyrelsen: Arbetarskyddsstyrelsen vill avstyrka inrättandet av s. k. miljörevisorer. Styrelsen anser att det är företagets skyldighet att lämna korrekta uppgifter till myndigheterna. Givetvis har företaget då möjlighet att utnyttja all tänkbar expertis på området. Den behöver dock inte vara auktoriserad av myndigheterna utan ansvaret är helt företagets. Uppgifterna för en miljörevisor skulle skilja sig så från motsvarande för en ekonomisk revisor att erfarenheterna knappast kan överföras. Miljörevisorns möjligheter att avslöja underlåtenhet att rapportera avvikelser från koncessionsvillkor i företagets miljörapport synes i praktiken inte nämnvärt skilja sig från tillsynsmyndighetens. Införande av miljörevisorer blir i så fall en inte särskilt meningsfull men dyrbar dubbling av övervakningen. Utredningen påpekar också att systemet med revisorer inte betyder att företagen på något sätt fråntas sitt ansvar för miljöskyddsarbetet eller att tillsynsmyndighetens ansvar begränsas. Styrelsen anser att tillsynsresurserna i stället bör utökas i den omfattning som erfordras för att uppnå den eftersträlvade förbättringen i tillsynen på området.

4.3.25 Statens industriverk: Ett huvudmotiv för att införa ett system med *miljörevisorer* är att avlasta arbete från tillsynsmyndigheterna och därmed minska kraven på statsbudgeten. Huruvida ett system med miljörevisorer är mer kostnadseffektivt än dagens system med statsanställda miljökontrollanter är inte utrett. Ansvarsfördelningen mellan företag – revisor – tillsynsmyndighet blir dessutom oklar. *SIND* avvisar därför förslaget.

4.3.26 Sveriges geologiska undersökning: Utredningen föreslår att de företag som är skyldiga att avge miljörapport, till rapporten skall bifoga en skriftlig redogörelse av en särskild kontrollant, en s. k. miljörevisor, som intygar att de i rapporten lämnade uppgifterna är korrekta. Som skäl anges bl. a. samhällets bristande resurser för tillsyn. Behovet av att bygga ut kontrollapparaten skulle därmed minska. Samtidigt konstateras att ansvaret för att uppställda villkor uppfylls fortfarande skall åvila företagen samt att ansvaret för tillsynen skall åvila tillsynsmyndigheterna. Utredningen har inte kunnat visa att systemet med miljörevisorer i praktiken skulle innebära en bättre garanti för en god miljö än en *effektiv* tillsyn av ansvarig myndighet. *SGU* anser att det föreslagna systemet med miljörevisorer ger en diffus ansvarsfördelning. Ansvaret för tillsynen bör till fullo vila på tillsynsmyndigheterna och därmed finns det inte något behov av miljörevisorer. *SGU* avvisar således förslaget.

4.3.31 Riksrevisionsverket: Sammanfattningsvis konstaterar RRV att nuvarande tillsyn uppvisar stora brister och att ett system med större ansvar i fråga om egenkontrollen skulle kunna innebära förbättringar. Systemet med någon form av "miljörevisor" är därvid ett intressant förslag. RRV anser dock att de frågor som nämnts i det föregående bör övervägas ytterligare. Miljörevisorns ställning och uppgifter liksom förhållandet till tillsynsmyndigheten måste preciseras. En möjlig väg att göra detta skulle kunna vara att försöksvis pröva någon form av sådant system inom någon eller några branscher.

4.3.34 Statens naturvårdsverk: Enligt SNV:s uppfattning bör även i fortsättningen tyngdpunkten i tillsyns- och kontrollsystemet ligga på företagens egenkontroll. Tillsynsmyndighetens huvuduppgift är att styra och övervaka egenkontrollen.

En huvuduppgift för en miljörevisor blir att granska resultaten från egenkontrollen och bedöma om de är rättvisande. Därigenom ökar egenkontrollens trovärdighet, vilket gagnar både myndigheternas tillsynsarbete och företagets eget kontrollarbete. Miljörevisorns berättelse kommer att vara av intresse för både tillsynsmyndigheten och företagsledningen, men också för allmänheten, om den vill få en insyn i ett företags verksamhet.

En annan huvuduppgift för en miljörevisor blir kvalificerad rådgivning åt företagen. Revisionsuppdraget ger miljörevisorn goda kunskaper och inblickar i företagets verksamhet samt också branschkunskaper. Dessa kunskaper kan komma till användning när det gäller att lösa olika frågeställningar med anknytning till kontrollen. En miljörevisor kommer att arbeta utifrån gällande föreskrifter, allmänna råd, villkor och kontrollprogram. En revisor har inte t. ex. anledning att kräva skärpta villkor för att minska utsläppen, utan det kommer alltid att vara en uppgift för myndigheterna. Revisorns arbete kommer inte att innebära någon avlastning av myndigheternas arbete, när det gäller att driva miljöskyddskraven vidare i ett företag.

SNV tillstyrker förslaget om miljörevisor. Systemet bör införas successivt, bransch för bransch, på koncessionsnämndslistan. På sikt, om erfarenheterna blir goda, bör systemet utvidgas till länsstyrelselistans verksamheter.

SNV anser att det bör ankomma på bolagsstämman att utse miljörevisorn. Denne bör också lämna sin granskningsrapport till stämman. För de verksamheter som ej bedrivs i aktieföretagsform bör det vara en uppgift för motsvarande organ att utse miljörevisorn. Miljörevisorn får härigenom en starkare ställning i företaget och intresset för miljöfrågorna lyfts uppåt i företaget.

4.3.39 Svea hovrätt: Förslaget att införa ett system med miljörevisor tillstyrks. Systemet bör emellertid användas selektivt under ett inledningskede.

Hovrätten tillstyrker förslaget om miljörevisor och anser det vara värdefullt att företagets egenkontroll utvecklas. Hovrätten är emellertid osäker på de rent praktiska möjligheterna att redan i ett inledningskede

förse samtliga tillståndspliktiga verksamheter, som är upptagna på koncessionsnämndslistan, med revisorer även om denna lista skulle "bantas" enligt utredningens förslag. Det är tveksamt om tillräckligt antal kompetenta personer finns att tillgå för att genomföra förslaget fullt ut, utan att konkurrens uppstår med miljöskyddsmyndigheterna om kvalificerad arbetskraft. Det vore synnerligen olyckligt, och direkt i strid med utredningens syfte, om myndigheterna till följd av utredningsförslaget skulle mista personal som är svår att ersätta. Hovrätten befarar att en sådan situation kan komma att uppstå och föreslår därför att systemet, i vart fall under ett inledningsskede, används selektivt på det sättet att miljörevisor skall finnas endast för sådana företag som på grund av verksamhetens art eller på grund av att kontrollen inte skötts tillfredsställande har behov av en revisor. Frågan om ett företag skall ha revisor kan prövas av koncessionsnämnden i samband med tillståndsprövning eller annars efter framställning av naturvårdsverket. Alternativt kan naturvårdsverket självt ges rätt att besluta om revisor för ett visst företag.

4.3.40 Kammarrätten i Jönköping: Givetvis håller kammarrätten med om att det är mycket väsentligt att korrekta uppgifter lämnas i den miljörapport som tillståndspliktiga företag skall avge till tillsynsmyndigheten. I likhet med experten Gustafsson befarar kammarrätten dock att införandet av en miljörevisor kan förta såväl företagens som tillsynsmyndigheternas känsla av ansvar för tillsynen. Kammarrätten vill här också påpeka att utredningen tänkt sig att revisorn också skall kunna ge företaget råd beträffande miljöskyddsåtgärder. Kammarrätten befarar att orimligt stora krav härigenom kan komma att ställas på revisorerna, om de dels skall vara rådgivare åt företagen, dels skall granska de miljörapporter som företaget avger och som kanske till viss del speglar resultatet av de råd revisorn tidigare gett. Mot bakgrund av ovanstående vill kammarrätten avstyrka införandet av miljörevisorer.

4.3.48 Lunds universitet: I syfte att förstärka företagens miljöskyddsarbete föreslår utredningen ett antal åtgärder för att ge egenkontrollen fastare former. För samtliga tillståndspliktiga anläggningar föreslås att en årlig miljörapport ska avges. I denna ska företaget redovisa sina miljöskyddsåtgärder samt resultatet av egenkontrollen. För de företag som bedriver sådan verksamhet att tillstånd krävs av koncessionsnämnden, föreslås denna miljörapport förstärkas av ett intyg från en särskild miljörevisor.

Styrelsen ställer sig i grunden positiv till dessa förslag, men det måste klargöras vilken roll miljörevisorn ska ha. Miljörevisorns oberoende måste slås fast. Utredningen synes vilja ha miljörevisorn å ena sidan till företagets man när det gäller utformning av förslag till kontrollprogram, miljöplan och miljörapport, å andra sidan myndighetens förlängda arm när det gäller att kontrollera och verifiera företagets uppgifter i samma rapport. En revisor måste inta en oberoende ställning och måste tillse att samtliga aktörer håller sig till givna spelregler. Därigenom skapas en balans mellan olika intressenter på miljövårdsområdet. Införandet av miljö-

revisorer får inte leda till att både företagsledning och myndigheter förlitar sig på att revisorn gör jobbet.

Det kan här vara på plats att göra en jämförelse med ekonomiska revisorer och dessas verksamhet, vilken kännetecknas av professionell integritet. Kärnan i deras verksamhet är det etiska normsystem som under hand uvecklats inom revisorskåren. Kan en sådan integritet och ett liknande normsystem skapas inom ramen för miljörevisorns verksamhet, kan ett system med miljörevisorer på sikt nog komma att fungera. Styrelsen ser här ett behov av gedigen utbildning och praktik för de blivande miljörevisorerna, något som emellertid måste byggas upp efterhand. Utredningens förslag om införande av miljörevisorer redan den 1 juli 1989 synes därför väl optimistiskt. Rimligare vore att besluta om en tidsbegränsad försöksverksamhet fr. o. m. juli 1989. Denna försöksverksamhet borde sedan bilda underlag för beslut om miljörevisorerens arbets- och ansvarsområden, deras utbildningsbehov och skyddandet av deras integritet.

4.3.51 Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen *tillstyrker* förslaget med miljörevisorer liksom systemet med auktorisation av dem. Systemet bör som utredningen föreslår gälla de större anläggningarna för vilka det krävs tillstånd av koncessionsnämnden.

4.3.53 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Utredningen föreslår att företagens ansvar för verksamheten och egenkontroll får en mer framskjuten plats. Utredningen föreslår också att ett system med "miljörevisorer" ska införas och förstärka företagets roll i kontrollsystemet. Utredningen hänvisar till goda erfarenheter från det ekonomiska området. Länsstyrelsen vill inte motsätta sig denna lösning om det från samhällets sida inte bedöms rimligt att öka myndigheternas resurser. Det kan vara en framkomlig väg som är vettig att pröva och utvärdera för anläggningarna på koncessionsnämndslistan. Det är dock viktigt att betona att miljörevisorn inte kan ta över tillsynsmyndighetens roll att föreskriva åtgärder, verka för att överträdelser beivras m. m. där så behövs.

4.3.64 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Länsstyrelsen finner förslaget om miljörevisorer intressant. Miljörevisorer bör införas på försök inom företag prövade av koncessionsnämnden. Revisorsverksamheten bör därefter utvärderas. Om utvärderingen är positiv är inte länsstyrelsen främmande för att systemet också införs på företag som prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen vill emellertid påpeka att detta kan medföra att länsstyrelsen kommer att förlora välutbildad personal, som övergår till att bli miljörevisorer.

4.3.71 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Enligt länsstyrelsens mening förfaller systemet med särskilda miljörevisorer bli mera ett spel för gallerierna än en ändamålsenlig förstärkning av resurserna. Effekten av att tillsätta särskilda miljörevisorer kan nämligen bli att företagen i allt väsentligt avvaktar revisorns utlåtande och därmed förtar en del av företagsledningens ansvar och ambitioner. Tillsammans med den centraliserade tillsynen kommer systemet med miljörevisorer bl. a. att innebära ett onödigt dubbel-

arbete och kan följaktligen knappast bli den effektivisering av miljöskyddet som varit utredningens målsättning. Om förslaget med miljörevisorer ändå införs bör det först bli föremål för försöksverksamhet i ett eller två län.

4.3.72 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Enligt länsstyrelsens bedömning innebär inte det föreslagna systemet med miljörevisorer som en del av tillsynsverksamheten, sådana fördelar att det bör genomföras. Det finns en uppenbar risk att miljörevisorer skulle få en sådan mellanställning att de hamnar i händerna på antingen industrierna eller myndigheterna. Enligt länsstyrelsen är det bättre att förstärka företagets egenkontroll och tillsynsresurserna hos länsstyrelsen. Med en sådan lösning blir ansvars fördelningen helt klar. Jämförelse med ekonomiska revisorer är knappast relevant. Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag i denna del.

4.3.75 Södertälje kommun: Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har den bestämda uppfattningen att tillsynsmyndigheter idag har svårt att hinna utföra en noggrann granskning och uppföljning av företagets kontrollrapporter. Att följa upp att företaget använt föreskriven provtagnings- och mätmetodik, att noggrannheten är tillräcklig och att mätvärdena är representativa är exempel på punkter som tillsynsmyndigheten sällan hinner kontrollera.

Att såsom utredningen föreslår utse en opartisk auktoriserad miljörevisor vars uppgift bl. a. skulle bli att granska företagets egenkontroll och årliga miljörapportering bör ge tillsynsmyndigheterna möjligheter att ägna mer tid åt andra tillsynsuppgifter, granska avvikelserapporter samt naturligtvis genomföra inspektioner m. m. I utredningen påpekas att miljörevisorssystemet i första hand ska förstärka tillsynen och kontrollen av de mest miljöfarliga verksamheterna inom industrin och kommunerna, dvs. verksamheter som finns upptagna på koncessionslistan i miljöskyddsförordningen.

Men det är viktigt att tillsynsmyndigheten med viss regelbundenhet gör inspektioner oberoende av att en miljörevisor kan ha studerat förhållandena tidigare. Denna inspektionsrätt måste till varje pris respekteras och användas parallellt med miljörevisornas granskning av förhållandena.

4.3.76 Eskilstuna kommun: Företag på koncessionsnämndslistan föreslås ha miljörevisorer. Miljörevisorn skall vara samhällets förlängda arm vad gäller tillsyn. Om vi jämför ekonomiska revisorer så är dessa ägarnas förlängda arm. De bevakar att företaget sköts så bra som möjligt ur ägarnas synpunkt. Skulle en parallell dras mellan ekonomiska revisorer och miljörevisorer så skulle de ekonomiska revisorerna vara skattemyndighetens förlängda arm. Det kan lätt uppstå lojalitetskonflikter eftersom miljörevisorn har företagen som uppdragsgivare.

Tillsynsmyndigheten kommer med utredningens förslag att ha mest kontakt med miljörevisorn, inte med företaget. Miljöförvaltningen kan inte acceptera ett sådant system. Normalt besiktigas tillståndsprövade verksamheter. Detta görs av besiktningmän. Antalet kontakter mellan företag och myndighet vill utredningen avsevärt minska. Miljöförvaltningen vill i

stället öka kontakterna mellan företag och myndighet. Kostnaden för en miljörevisor bör i stället läggas på en förstärkt egenkontroll på företagen samt en ökad insats från tillsynsmyndighetens sida.

4.3.83 Skara kommun: Miljörevisorernas uppgift måste vara att fortlöpande följa miljöskyddsarbetet vid verksamheten för att ha en realistisk möjlighet att intyga riktigheten i företagets miljörapport. Granskning av miljöpåverkan kan nämligen många gånger vara omöjlig att göra i efterhand.

Införandet av miljörevisorer får inte leda till att myndigheterna minskar sin del av tillsynen. För att kunna bedöma en miljörapport är det helt nödvändigt att även myndigheterna besöker företagen regelbundet.

Det är vidare nödvändigt att ansvarsfördelningen mellan miljörevisorerna och myndigheterna klart anges gentemot företagen och allmänheten.

Rent allmänt kan dock frågas om en miljörevisor har bättre möjlighet än en tillsynsmyndighet att granska och bedöma innehållet i en miljörapport. Förslaget med miljörevisorer är dock så intressant att det bör prövas.

Förslaget tillstyrks. Om systemet med miljörevisorer visar sig fungera bra bör systemet i framtiden byggas ut till att även omfatta företag på den föreslagna länsstyrelselistan.

4.3.89 Piteå kommun: Kommunen kan inte dela de uppfattningar som utredningen framhåller som skäl för införande av miljörevisorer. Utredningen utgår ifrån att ett införande av revisorer innebär färre tillsynsbesök. Enligt kommunens mening innebär ett införande av miljörevisorer ytterligare ett led som byråkratiserar och försvårar det praktiska tillsynsarbetet. Ett sådant system innebär att helhetssynen på tillsyn saknas och risken för dubbelarbete är uppenbar. Vidare kan ett införande medföra att kompetensen hos tillsynsmyndigheten tunnas ut. En revisor som finns långt från aktuellt företag kan inte på något sätt anses bidra till utvecklingen av det lokala miljöarbetet. Miljörevisorernas beroendeförhållande till företaget kan också innebära lojalitetskonflikter. En revisor är företagets man och arbetar gentemot företaget. Det är osäkert om allmänheten kommer att få förtroende för en revisor som arbetar enligt traditionella revisionsmetoder. De resurser som ett införande av miljörevisorer kommer att medföra bör i stället användas för en förstärkning av egenkontrollen och tillsynsresurserna.

4.3.91 Ingenjörsvetenskapsakademien: Akademien finner att utredningens förslag att låta ansvaret för den direkta miljökontrollen ligga hos företagen enligt ett fastställt kontrollprogram, som årligen verifieras av auktoriserade miljörevisorer, ger möjlighet att avlasta myndigheterna rutinkontrollarbete. Detta kan i stället inriktas mot s.k. systemkontroll, dvs. kontrollprogrammets uppbyggnad och genomförande. Företagen bör också kunna dra stor nytta av att ha en och samma utomstående miljöexpert till sitt förfogande. Systemet med auktoriserade miljörevisorer kan dock innebära vissa nackdelar genom att ytterligare en utomstående kontrollinstans skapas. Det är därför viktigt att miljörevisorernas arbete inte på något sätt tillåts dubblera myndigheternas arbetsinsats, vilken bör vara mer inriktad på

systemanalytiskt arbete, fastställande av kontrollprogrammen och ställningstagande vid akuta miljösituationer. Offentlighetsprincipen bör kunna tillgodoses av att årsmiljörapporten och revisionsberättelsen sänds in till tillsynsmyndigheten. Akademien finner således förslaget med auktoriserad miljörevisor väl värt att pröva under de förutsättningar som föreslås i utredningen.

4.3.92 Svenska kommunförbundet: Det föreslagna systemet med miljörevisorer är något för miljötillsynsverksamheten helt nytt som styrelsen ställer sig tveksam till.

4.3.94 Svenska naturskyddsföreningen: Föreningen anser att systemet med miljörevisorer är intressant men att förutsättningarna för en oberoende och kritisk miljörevision inte är lika goda som vid ekonomisk revision, särskilt om tillsynsmyndigheten är underbemannad. Av denna orsak föreslår föreningen att systemet först testas i några pilotprojekt. Statlig industriell verksamhet skulle enligt föreningens mening lämpa sig väl för ett sådant projekt. Där sammanfaller ägar- och samhällsintressen vilket innebär att förutsättningarna borde vara särskilt goda för en väl fungerande miljörevision.

4.3.97 Sveriges industriförbund: Industriförbundet delar utredningens bedömning att tyngdpunkten i miljöskyddsarbetet skall ligga på företagens egenkontroll. Myndigheterna skall utföra "systemtillsyn", dvs. se till att företagen har personal avdelad för uppgiften, rätt utrustning, upparbetade rutiner för redovisning av mätresultat o. dyl.

I betänkandet anges som motiv för ett kompletterande system med miljörevisorer till det nuvarande systemet med kontroll och tillsyn att denne skall säkerställa tillförlitlighet och kvalitet i företagens rapportering till tillsynsmyndigheten samt underlätta företagets egenkontroll.

Industriförbundet utgår ifrån att brister i tillförlitlighet inte skall uppfattas så att företagen medvetet skulle vilseleda tillsynsmyndigheterna. Där emot kan det förekomma att rapporteringen av tekniska orsaker fallerar vid enskilda tillfällen. Detta förhållande kan knappast en miljörevisor påverka.

Likaså är det välkänt att de tekniska förutsättningarna att nå exakta resultat i provtagning och analys är och kommer att vara mer eller mindre begränsade, detta trots ett fortlöpande arbete på att utveckla mät- och analystekniken. Förhållandet illustreras i bilagda rapport av IVL utarbetad på Industriförbundets uppdrag. Inte heller detta förhållande kan en miljörevisor påverka.

De stora "koncessionsnämnds företagen" har idag välbemannade enheter för miljöskyddet. En miljörevisor torde inte kunna tillföra något kvalitetsmässigt i dessa företag. Dessa företag tillhör också redan de mest kontrollerade av myndigheterna.

Det tredje argumentet, att underlätta företagets egenkontroll, är svår-förståeligt. Det blir snarare så att företagen får ytterligare en part att informera, dvs. en omständighet som ökar tungroddheten i kontrollen. I själva verket byggs en barriär in mellan företag och myndighet.

En avgörande svaghet med förslaget till miljörevisorer är oklarheten i ansvarsfördelningen mellan företaget, tillsynsmyndigheten och miljörevisorn. Miljörevisorn riskerar att lyfta bort såväl företagets som tillsynsmyndighetens ansvar för kontroll respektive tillsyn av miljöskyddet. Ett system som inte håller rågångarna klara mellan företags- och myndighetsuppgift riskerar att på sikt skada förtroendet hos både företag, myndighet och allmänhet. En sådan ordning är ingen betjänt av.

Industriförbundet avstyrker mot den bakgrunden utredningens förslag till miljörevisorer.

4.3.103 Landsorganisationen: Utredaren föreslår att som ett komplement till den egenkontroll som måste utgöra basen för verksamheterna, det vid företag som bedriver särskilt miljöstörande verksamhet inrättas s. k. miljörevisorer.

LO finner förslaget värt att pröva, men menar att det kan vara svårt att omedelbart få genomslagskraft för en sådan verksamhet, eftersom tillgången på kvalificerade revisorer i inledningen måste vara svår att tillgodose. Av denna anledning finns det skäl att skynda långsamt och uppdra åt Naturvårdsverket att upprätta en lista över företag eller branscher med sådan verksamhet som är särskilt miljöstörande.

LO är alltså positiv till förslaget om miljörevisorer, men vill uttala farhågor för att man härigenom kan ge industrin ett alibi för sin verksamhet. Det är viktigt att understryka att detta inte inskränker på det huvudansvar för verksamheten som alltid åvilar arbetsgivaren.

4.4 Ansvarsfördelning

4.4.3 Fortifikationsförvaltningen: Tillståndsprövning bör för försvarsmaktens anläggningar bibehållas och utföras av koncessionsnämnden i fråga om skjutfält och av länsstyrelsen i fråga om enstaka skjutbanor. FortF anser att den föreslagna ordningen, bl. a. mot bakgrund av att kommunerna efter den 1 juli 1987 inte får utöva tillsyn över försvarsmaktens anläggningar, och att försvarsmaktens riksintressen enligt naturresurslagen och plan- och bygglagen skall bevakas av länsstyrelsen är olämplig. I förslaget till ny bilaga (ärendelista) till miljöskyddsförordningen har skjutbanor upptagits under rubriken Rekreativ verksamhet. Utredningen synes således ha bortsett från försvarsmakten och dess miljöfrågor – främst skott- och flygbuller – som under den senaste tioårsperioden har medfört ett antal omfattande prövningsärenden och konflikter med kommuner och enskilda.

Lokaliseringen av nya och bibehållandet av gamla kasernområden samt övnings- och skjutfält beslutas av riksdagen, bl. a. genom försvarsbeslutet. Nya utbildningsanordningar – förutom skjutbanor också exempelvis kompanianfallsbanor, eldexercisbanor och anordningar för strid i bebyggelse (ruingator) – innebär stora investeringar för byggande och målmaterial. Det är här fråga om sådana områden och anläggningar som av försvarsmakten bedöms som riksintressen enligt naturresurslagen 2 kap. 9 §. FortF anser därför, att förprovningssystemet skall säkerställa en långsiktig användbarhet för prövade områden och anläggningar. FortF föreslår

således att skjutfält, som provas i samband med nyetablering eller vid förändring av verksamhet på äldre fält, skall tillståndsprövas av koncessionsnämnden eftersom det är fråga om omfattande ärenden som ofta berör flera kommuner och ibland flera län och som därför kan jämföras med större industrietableringar. Mindre ärenden om skjutbanor bör handläggas av länsstyrelsen. Det är angeläget för berörda kommuner att genom tillståndsbeslut med rättsverkan få besked om försvarsmaktens markanvändning och omgivningspåverkan som underlag för den kommunala fysiska planeringen.

4.4.4 Försvarets sjukvårdsstyrelse: SjuS finner formuleringen av 64 § i utredningens förslag till ändring av miljöskyddslagen tillfredsställande såtillvida, att tillsynen över försvarsmaktens verksamheter kommer att utövas av länsstyrelserna och ej överförs till kommunerna. Främst från sekretesssynpunkt är det viktigt att tillsynen ej läggs ut på fler myndigheter än f. n.

SjuS har ålagts tillsynsansvar enligt hälsoskyddslagen m. fl. lagar efter de utredningar och remissbehandlingar som föregått varje författning. Därvid har utgångspunkten varit att SjuS innehar motsvarande kompetens som finns vid länsstyrelser, miljö- och hälsoskyddsnämnder och i vissa fall centrala civila tillsynsmyndigheter, för utövande av tillsyn. Bakgrund till de ställningstaganden som följt är de skillnader som föreligger mellan civil och militär verksamhet. Härigenom kan bl. a. försvarsmaktens behov av särskilda föreskrifter för verksamhet under övningar, krigsförberedelsearbete, beredskap och krig tillgodoses. Enhetlig bedömning avpassad till försvarsmaktens verksamhet, undantagsmöjligheter och befrielse från avgifter ger besparingar. Sekretessfrågor löses genom att endast egen personal behöver delges de uppgifter som tillsynsmyndigheter har rätt/skyldighet att ta del av. Fack- och tillsynsuppgifter kan lösas av samma instans/handläggare.

Med hänvisning till vad som ovan anförts finner SjuS det därför angeläget att frågan om tillsynen enligt miljöskyddslagen inom försvarsmakten utreds i enlighet med utredningens förslag.

4.4.6 Socialstyrelsen: Styrelsen tillstyrker att en prövningsplikt införs för verksamheter upptagna på utredningens kommunlista. Beträffande förslaget att miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall få ett obligatoriskt ansvar för tillsynen enligt miljöskyddslagen kan styrelsen endast tillstyrka detta under den bestämda förutsättningen att erforderlig expertis och nödvändiga resurser i realiteten ställs till deras förfogande. Detta är ett för styrelsen oeftergivligt krav eftersom miljö- och hälsoskyddsnämndernas nuvarande resurser inte kan omfördelas till förmån för miljövärden så att nämndernas arbete beträffande hälsoskydd, djurskydd och livsmedelskontroll efterställs. Tvärtom är nämndernas resurser för de senare verksamheterna som regel otillräckliga.

För tillsynsobjekt som är vanliga och där det inte ställs speciella krav på den personal som utför tillsynen kan det emellertid vara rationellt, därest resurser finns, att tillsynsansvaret och därmed också prövningsplikten

förläggs till den kommunala nivån. I de fall där ett kommunalt organ är driftansvarigt är det emellertid principiellt olämpligt att ett annat kommunalt organ skall vara tillsynsmyndighet.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.3

4.4.19 Lantbruksstyrelsen: Lantbruksstyrelsen tillstyrker i princip utredningens förslag om ett sammanhållet ansvar för prövning och tillsyn. Kommunerna föreslås via hälso- och miljöskyddsnämnderna bli tillsyns- och prövningsmyndighet för verksamhet vars miljöstörningar får betraktas som lokal. En delegering till kommunnivå kan jämfört med ett regionalt alternativ medföra behov av ökad detaljreglering för att tillämpningen skall kunna bli något så när enhetlig i olika områden. Ett skäl för en enhetlig tillämpning är att miljöstörningarna ofta inte har enbart lokal karaktär. Med hänsyn till det betydligt ökade behovet av tillsyn samt önskvärdenheten av att prövnings- och tillsynsverksamheten hålls samman tillstyrker lantbruksstyrelsen dock att såväl prövning som tillsyn delegeras till kommunnivå. En förutsättning för att en sådan ordning skall fungera är att kommunerna har tillgång till personal med tillräcklig kompetens. Lantbruksverket är här berett att bistå med utbildningsinsatser.

4.4.21 Livsmedelsverket: När det gäller utredningens konkreta förslag till förbättringar av miljötillsynen kan dessa från de intressen som livsmedelsverket har att företräda tillstyrkas eller lämnas utan erinran med undantag för förslaget att lägga ytterligare miljöskyddsuppgifter på miljö- och hälso- skyddsnämnderna.

Av landets kommuner har ca 100 endast *en* hälsoskyddsinspektör anställd för alla de många och skiftande uppgifter som nämnderna redan har. Flera kommuner underlåter i dag med åberopande av resursbrister att fullgöra sina skyldigheter inom livsmedelskontrollen. Med hänsyn till dessa förhållanden kan livsmedelsverket inte tillstyrka att nämnderna tillförs nya arbetsuppgifter utan att det säkerställs att det hos nämnderna byggs upp sådana nya resurser att de kan utföra såväl befintliga som nytillkommande uppgifter. Det föreslagna avgiftssystemet utgör ingen tillfredsställande garanti för att nämnderna kommer att få behövliga resurser för alla sina uppgifter. Det kvarstår enligt livsmedelsverkets mening en uppenbar risk för att den redan hårt klämda livsmedelstillsynen kommer att ytterligare försvagas, om utredningens förslag i denna del genomförs.

Med hänsyn till den bristande överensstämmelse som på många håll finns mellan ansvar och resurser vill livsmedelsverket ifrågasätta om tiden nu inte är mogen att se över förhållandet mellan staten och kommunerna, såvitt avser de arbetsuppgifter som staten genom olika lagar lagt på miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

4.4.24 Planverket: Utredningens förslag om prövningssystemet överensstämmer väl med PBL/NRL-reformens grundtanke att kommunen ska få ett självständigt ansvar för den lokala miljön. Ett kommunalt övertagande av prövningen ger möjligheter till en bättre samordning mellan miljöskyddsprövning och prövningen enligt PBL. För många kommuner är miljöskyddsfrågorna nya och kräver en kompetensuppbyggnad på miljö-

och hälsoskyddsnämnderna. Detta talar för att de större och tekniskt mer komplicerade ärendena, som utredningen föreslår, handläggs hos länsstyrelserna och koncessionsnämnden.

Planverket delar utredningens uppfattning att tillsyn och tillståndsgivning bör hållas samman hos samma instans på regional och lokal nivå. För de anläggningar som prövas av koncessionsnämnden föreslår utredningen att tillsynsansvaret bör flyttas från länsstyrelsen till naturvårdsverket. Planverket är tveksamt till detta. Länsstyrelsen med sin kändedom om de lokala förhållandena bör få behålla denna uppgift. Det är dock viktigt att naturvårdsverket kan biträda med specialistkompetens där så behövs. Vissa av de anläggningar som prövas av koncessionsnämnden är också tillståndspliktiga enligt 4 kap. naturresurslagen (NRL). Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt NRL. Det är en fördel om en anläggning har samma tillsynsmyndighet enligt båda lagarna. Detta talar för att länsstyrelsen även fortsättningsvis bör vara tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen för de anläggningar som prövas av koncessionsnämnden.

4.4.31 Riksrevisionsverket: Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i miljöskyddssystemet bör enligt utredningen utgå från de miljöstörande företagens karaktär och miljöeffekter samt de krav detta ställer på provning, tillsyn och recipientkontroll. RRV instämmer i denna principiella uppfattning. Verket delar också utredningens syn att ansvaret för provning och tillsyn av en viss verksamhet skall ligga på samma nivå i systemet. Den nackdel som det kan innebära att en viss myndighet skall utöva tillsyn över den verksamhet den själv prövat och därmed fylla dubbla roller uppvägs av de möjligheter till förbättrad kompetens som ett sådant system kan ge.

Med utgångspunkt från de redovisade principerna föreslår utredningen en relativt långtgående decentralisering av ansvaret för provning och tillsyn. RRV har inte möjlighet att bedöma den klassificering av miljöfarlighet som den föreslagna decentraliseringen bygger på men vill ändå redovisa en viss tveksamhet inför den kraftiga decentralisering som utredningen föreslår.

4.4.33 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: LON delar utredningens uppfattning att respektive myndighet av effektivitetsskäl i så stor utsträckning som möjligt bör ha ett helhetsansvar för såväl provning som tillsyn.

Eftersom koncessionsnämnden för miljöskydd har en roll som inte medger att nämnden tar över tillsynsansvaret är frågan om tillsynen över de anläggningar koncessionsnämnden prövar skall ligga centralt eller regionalt. I utredningen utvecklas argumenten för båda lösningarna. LON delar utredningens uppfattning att det finns skäl som talar för både den ena och den andra lösningen. Enligt LONs mening bör tillsynen över de mest miljöstörande anläggningarna i allmänhet bli effektivast och mest resursnåll om den utförs av länsstyrelserna. För denna ståndpunkt talar bl. a. den geografiska närheten mellan anläggningen och myndigheten och att kunskapen om dessa anläggningar redan finns på länsstyrelserna. Enligt LONs uppfattning skulle emellertid en central tillsyn i enlighet med utredningens förslag i vissa speciella undantagsfall kunna vara mest rationell.

exempelvis om det finns några få anläggningar av viss typ i olika delar av landet och tillsynen av dessa kräver speciell kompetens. Länsstyrelserna bör enligt LON få de resursförstärkningar som för de berörda anläggningarna föreslagits för naturvårdsverkets del.

4.4.34 Statens naturvårdsverk: SNV delar utredningens uppfattning att en och samma myndighet bör ha ansvaret både för prövningen och tillsynen av en enskild anläggning. I ett resurssnålt administrativt system är detta en nödvändighet, eftersom det begränsar behovet av dubblerade kompetenser. Det innebär dock ett avsteg från de principer som kontrollagstiftningen i samhället i övrigt bygger på, nämligen att den föreskrivande och den kontrollerande "makten" skall vara åtskilda. Miljöskyddsarbetet är emellertid så komplicerat att det är nödvändigt att de erfarenheter och kunskaper som byggs upp vid prövningen också kan utnyttjas vid tillsynen (och vice versa när det gäller omprövning). Den individuella prövningen i ML skiljer sig också från systemet med föreskrifter genom att föreskrifterna vänder sig mot en större målgrupp än tillståndsbesluten som ju endast riktar sig mot en enskild utövare av miljöfarlig verksamhet.

När det gäller anläggningar på koncessionsnämndslistan kan principen om ett sammanhållet ansvar för prövning och tillsyn inte upprätthållas, eftersom koncessionsnämnden med sin domstolsliknande organisation och uppbyggnad inte kan utöva tillsyn. Till följd härav har utredningen föreslagit att SNV får det fortlöpande tillsynsansvaret för dessa anläggningar.

SNV anser att det finns principiella skäl som talar för en sådan lösning. De stora störningskällor som bedöms vara av riksintresse bör både prövas och kontrolleras av centrala myndigheter, och principen om att en och samma myndighet bör ha prövnings- och tillsynsansvar för en enskild anläggning upprätthålls i stor utsträckning genom att SNV aktivt deltar i prövningen av de stora företagen inför koncessionsnämnden. — — —

I en decentraliserad organisation ställs emellertid stora krav på den centrala myndigheten. Detta gäller särskilt i ett uppbyggnadsskede. Utredningens förslag innebär att betydande prövnings- och tillsynsuppgifter läggs ned på kommunerna och att tillståndsprövningen får relativt sett större betydelse hos länsstyrelserna. I en sådan situation är det lämpligt att verket koncentrerar sina arbetsinsatser till de mer övergripande tillsynsuppgifterna. Risken är annars att arbetet med den fortlöpande tillsynen tar alltför stora resurser i anspråk med resultat att de centrala, samordnande tillsynsuppgifterna eftersätts. En tyngdpunkt måste därför läggas på att förmedla kunskaper till kommuner och länsstyrelser i form av föreskrifter, allmänna råd m. m.

I verkets centrala tillsynsuppgifter bör också — liksom hittills — ingå att bedriva olika typer av tillsynskampanjer. På så sätt får SNV inblickar i hur tillsynen bedrivs i landet och hur kontrollen fungerar på enskilda anläggningar. SNV anser också att det är lämpligt att satsa resurser på att bygga upp en särskild tillsynsgrupp, ett s. k. svart gäng. En sådan grupp bör få till uppgift att bistå länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna i kvalificerade tillsynsärenden och följa upp hur tillsynen och kontrollen bedrivs vid enskilda anläggningar inom olika branscher. — — —

Även om det, som ovan angetts, finns skäl för att SNV skall utöva fortlöpande tillsyn över koncessionsnämndsanläggningarna anser verket vid en samlad bedömning att övervägande skäl talar mot en sådan lösning. På grund härav avstyrks utredningens förslag i detta avseende. Tillsynsansvaret för dessa anläggningar bör ligga på länsstyrelserna.

SNV tillstyrker att en begränsad prövningsplikt i form av miljölov införs för verksamheter upptagna på utredningens kommunlista. SNV tillstyrker också att miljö- och hälsoskyddsnämnderna får ett obligatoriskt ansvar för tillsynen av dessa verksamheter samt övriga miljöfarliga verksamheter, som inte finns upptagna på förprövningslistorna.

Vad gäller de ca 50 kommuner som övertagit ett ansvar för tillsynen, anser SNV att en särregel bör införas för dem. Regeln kan konstrueras på det viset, att en kommun före en viss tidpunkt får anmäla till länsstyrelsen om den vill behålla tillsynsansvaret för anläggningar på länsstyrelselistan. Det bör sedan ankomma på länsstyrelsen som ansvarig för den allmänna tillsynen i länet att bedöma hur tillsynsansvaret skall fördelas. Fördelningen bör styras av vad som är lämpligast ur tillsynssynpunkt, där både regionala och lokala aspekter vägs in.

SNV tillstyrker att länsstyrelsens prövande uppgifter vidgas genom att förhållandevis stora anläggningar flyttas ned från koncessionsnämndslistan till länsstyrelselistan. För dessa anläggningar får länsstyrelserna även tillsynsansvar. Länsstyrelserna bör också – som ovan angetts – ha det fortlöpande tillsynsansvaret för anläggningarna på koncessionsnämndslistan. SNV bedömer att länsstyrelserna behöver resursförstärkningar, se nedan.

4.4.35 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Koncessionsnämnden finner det anmärkningsvärt att utredningen, efter vad nämnden kan finna, inte med ett ord berör de rättssäkerhetsaspekter som bör läggas på frågan om en sammanhållen prövnings- och tillsynsfunktion. Frågan därom behandlas ingående under förarbetena till miljöskyddslagen. – – –

Tankegångarna om en uppdelning av prövning och tillsyn på olika myndigheter präglade också det förslag av miljöskyddsutredningen som ej kom till utförande. Som redovisats ovan föreslog utredningen att hälsovårdsnämnderna gjordes till lokala tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen med tillsynsansvar för dels all icke förprövningspliktig miljöfarlig verksamhet, dels sådan miljöfarlig verksamhet som förprovades av länsstyrelserna. På sikt menade utredningen att tillsynsansvaret över all miljöfarlig verksamhet skulle föras över till hälsovårdsnämnderna.

Koncessionsnämnden finner ej anledning att frånga de principer om fördelning av prövning och tillsyn på olika myndigheter som förarbetena till miljöskyddslagen gav uttryck för och som också låg bakom miljöskyddsutredningens förslag till tillsyns- och prövningsordning.

4.4.50 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen stöder utredningens förslag att göra kommunerna ansvariga för vissa delar av tillsynen och har aktivt verkat för att redan nu få delegera tillsynen. Utvecklingen i länet har medfört att fyra kommuner tagit över hela tillsynen. Dessutom har en

kommun övertagit anmälningsärenden och övrig tillsyn utanför listorna. Ytterligare tre kommuner har ansökt om att få överta tillsynsuppgifter. Dessutom pågår diskussioner med några kommuner som förberedelse inför en formell hemställan om övertagande. Länsstyrelsens överlåtelse sker vanligen stegvis. Första steget är ett block som innefattar anmälningsärenden och övrig tillsyn utanför listorna. Andra och tredje block är länsstyrelse- respektive koncessionsnämndslistan. Länsstyrelsens erfarenhet av kommunernas övertagande är klart positiv.

Utredningens förslag att ge alla kommuner i landet en lika stor del av tillsynen skulle för de fyra förstnämnda kommunerna således betyda ett steg tillbaka. Utredningen har förutsatt att sådana kommuner i fortsättningen skall kunna vara undantag från huvudprincipen. Länsstyrelsen kan inte finna det rimligt att i detta hänseende likställa den befolkningsmässigt minsta kommunen i länet, nämligen Vaxholms kommun med Stockholms stad. Utöver "grundnivån" för alla kommuner vill länsstyrelsen ha möjlighet att till kommuner med god kompetens delegera verksamheter på länsstyrelselistan. Delegeringen bör ske i form av fasta block. För Stockholms kommuns del bör övervägas möjligheten att delegera tillsynsansvaret även för verksamheter på koncessionsnämndslistan.

Länsstyrelsens uppfattning är att naturvårdsverket som central tillsynsmyndighet har en rad arbetsuppgifter, som ej kan skötas av regionala eller lokala organ. Denna typ av arbetsuppgifter blir ännu mer omfattande och viktiga i och med att alla kommuner enligt utredningens förslag övertar tillsynsuppgifter. Enligt länsstyrelsens mening bör naturvårdsverket koncentrera sig på dessa uppgifter i samarbete med regionala och lokala organ samt forskningsorgan. För att verket skall ha möjlighet att stödja länsstyrelserna och kommunerna kan verket behöva viss resursförstärkning.

Länsstyrelsen delar utredningens huvudprincip att samma myndighet skall ha ett sammanhållet helhetsansvar för såväl prövning som tillsyn.

4.4.52 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Utredningens förslag om en klar ansvarsfördelning mellan berörda miljövärdmyndigheter och ett sammanhållet myndighetsansvar för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen är bra. Härigenom undviker man den rörighet i miljövärdarbetet som troligen hade blivit konsekvensen av ett fortsatt frivilligt övertagande av miljövärduppgifter. Länsstyrelsen vill också betona fördelen med att prövning och tillsyn följs åt och sker av samma myndighet där så är möjligt. Ett bra beslut vid prövningen kräver god kännedom om verksamheten i fråga, vilket man får i tillsynsarbetet. Länsstyrelsen är därför positiv till att den prövnings- och tillsynsverksamhet som föreslås i utredningen överförs till kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Denna del utgör antalsmässigt huvuddelen av länsstyrelsens nuvarande prövnings- och tillsynsobjekt. Härigenom tillförs miljövärderna ett värdefullt resurstillskott. Länsstyrelsen anser däremot inte att miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut i prövningsärendet skall benämnas miljölov, som är ett nytt och inte inarbetat begrepp. Begreppet anmälningsplikt bör behållas. Innan anmälningspliktig verksamhet påbörjas skall dock beslut från myndigheten föreligga.

Det är ändamålsenligt att koncessionsnämnden blir överprövningsmyndighet. Länsstyrelsen är positiv till att då ta över prövning av vissa tunga verksamheter från koncessionsnämnden. Detta kräver att länsstyrelsen behåller och utvecklar sin kvalificerade kunskap för att kunna hävda sig i förhållande till de tunga verksamheterna och stora företagen.

Länsstyrelsen ställer sig däremot inte bakom utredningens förslag om att överföra ansvaret för den fortlöpande tillsynen över de stora processindustrierna från länsstyrelsen till naturvårdsverket. Länsstyrelsen har efter hand byggt upp erforderlig kompetens och har erfarenhet av anläggningarna i fråga liksom av recipientsituationen och den regionala helhetsbilden. Utredningens förslag innebär också en oklar arbetsfördelning med naturvårdsverket som ansvarig för tillsynen men med länsstyrelsen som hjälpredda för inspektioner och liknande. Förslaget innebär ett onödigt och rörigt dubbelarbete. Naturvårdsverkets roll bör inte inriktas på bevakning av enskilda ärenden. Resurserna bör istället användas flexibelt för de miljöfrågor, som bedöms mest angelägna utifrån den nya kunskap, som ständigt utvecklas inom miljövärdens område. Resurserna bör koncentreras till styrning, samordning och uppföljning. Verket bör ha högsta kompetens och vara pådrivande i koncessionsnämndens tillståndsprövning. Det skulle möjligen vara effektivt och bidra till större enhetlighet i tillsynen om naturvårdsverket "fastställde" kontrollprogrammen för de inom resp. bransch fåtaliga anläggningarna på koncessionslistan.

4.4.53 Länsstyrelsen i Östergötland: Utredningen föreslår att naturvårdsverket får ansvar för tillsynen över de verksamheter som koncessionsnämnden prövar. Länsstyrelsen håller med om att naturvårdsverkets specialistkompetens kan behövas för dessa verksamheter. Däremot är det mycket som talar för att länsstyrelserna även i fortsättningen bör vara tillsynsmyndighet med ansvar för den löpande tillsynen och att de tilldelas förstärkning av resurserna för detta arbete. Den geografiska närheten och kunskaperna om länets företag och miljö möjliggör snabba och effektiva åtgärder. Detta är speciellt angeläget vid haverier eller akuta störningar. Är inte länsstyrelsen tillsynsmyndighet försvåras detta arbete betydligt till nackdel för miljön. Till detta får också anföras vad som ovan sagts om länsstyrelsens tillsynskompetens och behov av regional helhetsbild.

Mycket talar för att nuvarande fördelning av tillsynsansvar mellan statens naturvårdsverk och länsstyrelsen bibehålls. Det finns i detta sammanhang anledning att erinra om att nuvarande regler ger naturvårdsverket betydande möjligheter att offensivt delta i tillsynsarbetet (§ 38 miljöskyddslagen). Denna möjlighet har naturvårdsverket endast i begränsad omfattning vid t. ex. branschriktad tillsyn utnyttjat sig av. — — —

Utredningen föreslår att kommunerna ska få ett större ansvar för miljöskyddet genom såväl prövning som tillsyn av mindre störande verksamheter med lokal påverkan. Länsstyrelsen anser att förslaget är bra och tillstyrker. Tillsynen kan bli effektivare och miljöskyddsfrågorna kan på ett naturligt sätt komma in i den kommunala planeringen. Överföringen av prövnings- och tillsynsansvaret till kommunerna kommer emellertid att kräva insatser av länsstyrelsen under en överskådlig tid. Det gäller utbild-

ning, rådgivning, samordning och information. Länsstyrelsen ska också vara besvärinstans för de kommunala besluten vilket kan innebära en hel del merarbete.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.3

4.4.55 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen tillstyrker med viss tvekan att tillsynsansvaret för vissa typer av verksamheter överförs till miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Inom många kommuner, kommer det vidgade ansvaret att ställa stora krav på utbyggnad av resurserna och förstärkning av kompetensen. I mindre kommuner kan det innebära särskilda problem. Det kan bli svårt att i inledningsskedet nå full kostnads-täckning genom avgifter. Här måste kommunerna hållas ekonomiskt skadeflösa. Man kan också få svårt att rekrytera kompetent personal. Länsstyrelsen förordar en lösning där decentraliseringen kan ske i två skilda omfattningar beroende på kommunens möjligheter.

Det är viktigt att då nya kommunala organisationsformer prövas, bevara och förstärka miljö- och hälsoskyddsnämndens självständiga ställning. Detta inte minst med tanke på att nämnden även avses få tillsynen över en del kommunala anläggningar.

Det stöd länsstyrelsen kan ge miljö- och hälsoskyddsnämnderna i de enskilda ärendena begränsas av det faktum att nämndens beslut överklagas hos länsstyrelsen.

Utredningen föreslår att naturvårdsverket tillförs väsentligt utökade resurser för miljöskyddsarbetet samt att verket får direkt ansvar för tillsynen över de verksamheter koncessionsnämnden prövar. Länsstyrelsen välkomnar att verket på så sätt får möjlighet att utöka sin specialistkompetens, men anser det inte vara rationellt att knyta upp en stor del av denna just till en schablonmässigt avgränsad branschkategori. Som tidigare nämnts betingas tillsynsbehovet endast till mindre del av verksamhetstypen. Motivet att avlasta länsstyrelsen arbetsuppgifter ter sig inte heller övertygande, då utredningen förutsätter att länsstyrelserna bistår naturvårdsverket med inspektioner och sådana kontakter med företagen som är påkallade av driftstörningar och liknande.

Länsstyrelsen avstyrker därför att naturvårdsverket ges särskilt tillsynsansvar för vissa anläggningar. I stället bör verket öka sina insatser att ge ut allmänna råd om olika branscher, biträda de andra tillsynsmyndigheterna i enskilda ärenden, och genomföra riktade tillsynskampanjer.

4.4.58 Länsstyrelsen i Blekinge län: Länsstyrelsen avstyrker i huvudsak utredningens förslag om direkta tillsynsuppgifter för naturvårdsverket. Dessa bör i stället ligga kvar hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsen tillstyrker i princip utredningens förslag till miljö- och hälsoskyddsnämndernas vidgade ansvar, men förordar ett mera flexibelt system vid genomförandet av förslaget och en viss möjlighet till val av verksamheter utöver dem som finns på den föreslagna kommunlistan.

4.4.59 Länsstyrelsen i Kristianstad län: Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att samma myndighet i så stor utsträckning som möjligt bör ha ett helhetsansvar för såväl prövning som tillsyn. När det gäller verk-

samheter som prövas av koncessionsnämnden kan denna princip naturligt nog inte upprätthållas.

Länsstyrelsen avstyrker dock bestämt att naturvårdsverket får ansvaret för tillsyn av dessa verksamheter: — — —

Länsstyrelsen tillstyrker att miljö- och hälsoskyddsnämnderna får ansvaret för viss prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Nuvarande möjlighet till frivilligt övertagande av tillsyn har skapat oklarhet om var ansvaret egentligen ligger och stora olikheter mellan kommunernas engagemang i dessa frågor. En klar och entydig ansvarsfördelning är angelägen. Länsstyrelsen tillstyrker att den prövning som miljö- och hälsoskyddsnämnden skall göra sker i form av förslaget miljölov, dvs. ett förenklat tillståndsförfarande. Miljölovet kan enligt specialmotiveringen i utredningen beskrivas som en på en gång företagen tillsynsprövning av verksamheten i dess helhet.

Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och kommunen bör ske med utgångspunkt från principen att kommunen i första hand bör få ansvaret för sådana verksamheter vars störningar i huvudsak har lokal omfattning samt sådana som finns i ett stort antal inom varje kommun så att erforderlig kompetensnivå kan uppbyggas och vidmakthållas.

4.4.63 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: I utredningen föreslås en uppdelning av provnings- och tillsynsansvaret på tre nivåer nämligen dels på koncessionsnämnden och naturvårdsverket centralt, dels på länsstyrelserna regionalt och dels på kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder lokalt. Förslaget innebär ett kraftigt vidgat ansvar för kommunerna inom miljöområdet som länsstyrelsen helt ställer sig bakom. Införandet av ett system med "miljölovsprövning" på den lokala nivån framstår också som ändamålsenligt liksom att kommunerna tilldelas ansvaret för tillsynen över de miljöfarliga anläggningar vars verkningar i huvudsak håller sig inom kommunens gränser. I likhet med vad som anförs i utredningen — vilket tidigare också understrukits av riksrevisionsverket — bör författningsmässigt klart anges vilka verksamheter kommunerna kommer att ha provnings- och tillsynsansvaret för och vilka länsstyrelserna skall ha ansvaret för. En sådan klar fördelning är en absolut förutsättning för ett effektivt och ändamålsenligt miljöskyddsarbete i framtiden där tillgänglig kompetens och tillgängliga personella resurser utnyttjas på bästa möjliga sätt.

Länsstyrelsen vill däremot bestämt avstyrka utredningens förslag om att det direkta tillsynsansvaret över de koncessionspliktiga anläggningarna läggs på naturvårdsverket. Många skäl — inte minst rent praktiska — talar för att länsstyrelserna även fortsättningsvis bör utöva tillsynen av dessa verksamheter. Erfarenheterna från de gångna årens tillsynsarbete visar på nödvändigheten av klara och enkla kommunikationer mellan företag, miljögrupper, enskilda personer och de som är satta att svara för myndigheternas tillsyn. Härtill kommer att den miljökontroll som bedrivs av de stora företagen redan i dag i stor utsträckning är inordnad i olika regionala kontrollverksamheter såsom vattenvårds- och luftvårdsförbund m. m.

4.4.64 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Länsstyrelsen finner utredningens principer beträffande en klarare ansvarsfördelning och decentralisering av prövning och tillsyn väl genomtänkta. Det är därför förvånande att utredningen trots detta föreslår att naturvårdsverket – mot som nu länsstyrelsen – skall bli tillsynsmyndighet beträffande anläggningar prövade av koncessionsnämnden. Förutom att detta skulle innebära en centralisering kan länsstyrelsen rent principiellt inte finna det rimligt att ett centralt ämbetsverk handlägger detaljerade tillsynsärenden. I många fall är dessutom en snabba ingripanden och samråd nödvändiga, vilket förutsätter rimliga avstånd mellan tillsynsmyndighet och företag.

Att länsstyrelsen – som utredningen föreslår – skulle bistå naturvårdsverket i dess tillsyn medför enbart oklara ansvarsförhållanden och omöjliggör en vettig tillsynsplanering för länsstyrelsens del av egna tillsynsobjekt.

Naturvårdsverket har att som sakkunnigt bistå koncessionsnämnden för miljöskydd bl. a i besvärärenden. Detta medför att naturvårdsverket i de fall koncessionsnämnden överprövar naturvårdsverkets tillsynsbeslut skulle fungera som sakkunnigt åt överprövande myndighet i eget ärende. Detta är från rättssäkerhetssynpunkt givetvis inte acceptabelt. – – –

Mot bakgrund av ovanstående avstyrker länsstyrelsen utredningens förslag i denna del och föreslår att länsstyrelsen även i fortsättningen är tillsynsmyndighet för företag på koncessionsnämndslistan.

Utredningens förslag beträffande prövning och tillsyn kan komma att medföra ett omfattande arbete för vissa kommuner. Flera små kommuner har endast en tjänsteman på miljö- och hälsoskyddskontoret. Länsstyrelsen är medveten om de problem detta kan medföra. Genom samverkan mellan kommuner och i vissa fall t. o. m. gemensamt anställd personal bör dock det utökade miljöskyddsarbetet kunna genomföras. Under en övergångstid är länsstyrelsen dessutom beredd att bistå kommunerna med råd. Länsstyrelsen är därvid medveten om de komplikationer som kan uppstå genom att länsstyrelsen samtidigt är första besvärinstans.

4.4.66 Länsstyrelsen i Örebro län: Grunden för tillsynen är, som framhållits i utredningen, företagens egenkontroll. För att denna skall ha förutsättningar att fungera måste bra och snabba kontakter finnas mellan företag och tillsynsmyndighet. Fungerar detta kan i tid problemen mötas och eventuella skyddsåtgärder vidtas. Det viktigaste för myndigheten och för miljön är att snabbt få rättelse om något oförutsett inträffar, inte att övervaka och registrera händelser som kan vara brottsliga och yrka på bestraffning. Utredningens förslag att naturvårdsverket skall ha tillsynen över de verksamheter som prövas av koncessionsnämnden kan inte länsstyrelsen acceptera. – – –

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall vara tillsynsmyndighet för vissa verksamheter. För majoriteten av nämnderna innebär det en ny och för vissa nämnder en utökad uppgift. I Örebro län har endast tre av elva kommuner övertagit tillsynen i nämndvärd omfattning. I flertalet fall innebär förslaget därför att nämnderna måste förstärkas med personal som har miljöutbildning. Det bör även framhållas behovet av personal med erforderliga juridiska kunskaper.

Vissa kommuner har redan nu övertagit en större del av tillsynen än som angivits i förslaget. Enligt utredningen bör frågan om ansvarsfördelningen i sådana fall lösas i det enskilda fallet. Denna möjlighet bör dock framgå av författningstexten.

4.4.71 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen anser det vara helt i konsekvens med utvecklingen inom miljöskyddsområdet att kommunerna får ett ökat ansvar, också enligt miljöskyddslagen och att samarbetet med länsstyrelsen utvecklas ytterligare.

Det är emellertid angeläget att den tillsyn som övertas av kommunerna blir systematiserad och likvärdig över hela landet. Generellt bör därför gälla att kommunerna övertar tillsynen över samtliga *anmälningspliktiga anläggningar*. Dessutom bör ytterligare anläggningstyper överföras från tillståndsplikt till anmälan och därmed övertas av kommunen.

Den ökade tillsynsverksamhet som därmed överförs till kommunerna kommer att kräva ytterligare resurser. Men utredningen har inte närmare preciserat vilket avgiftssystem som skall gälla för denna tillsyn.

Det är länsstyrelsens mening att erforderliga resurser ställs till kommunernas förfogande för den lokala tillsynsverksamheten.

4.4.72 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Utredningen föreslår att naturvårdsverket skall få ansvaret för tillsynen över de verksamheter koncessionsnämnden prövar. Utredningen redovisar en del skäl för överflyttningen av denna tillsyn från länsstyrelsen till naturvårdsverket. Förslaget är även kopplat till systemet med miljörevisorer. Länsstyrelsen är inte beredd att tillstyrka den föreslagna överflyttningen. Skälen till detta är dels att länsstyrelsen anser att systemet med miljörevisorer är olämpligt, dels länsstyrelsens uppfattning att möjligheterna att utforma tillsynsverksamheten rationellt och systematiskt bäst tas till vara om tillsynen ligger kvar hos länsstyrelsen. Det är angeläget att inte splittra resurserna. Utredningen föreslår en långtgående decentralisering av prövning och tillsyn till miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Överflyttning av tillsynen till naturvårdsverket innebär en centralisering, som försvårar kontakten med företagen jämfört med den oftast närmare inom länet. Den speciella kompetens som naturvårdsverket har eller kan få kan enligt länsstyrelsens bedömning fullt utnyttjas med länsstyrelsen som tillsynsansvarig enligt nu gällande lagstiftning. Det bör även vara möjligt att ordna erfarenhetsåterföringen till verket på ett lämpligt sätt. Länsstyrelsen har fått lång erfarenhet och ingående kännedom om aktuella företag inom länet vilket är värdefullt för den fortsatta verksamheten.

Den föreslagna fördelningen mellan koncessionsnämnden, länsstyrelsen och kommunerna enligt förslaget bedömer länsstyrelsen i huvudsak vara lämplig. Särskilt för de små kommunerna med begränsade resurser kan dock befaras att svårigheter uppstår vid prövning av sådana ärenden där störningsriskerna kan vara betydande. Riskerna för överklaganden ökar då också. Länsstyrelsen är beredd att i sådana fall bistå de kommuner som önskar detta. Alternativt kan övervägas ett system med möjlighet för de kommuner som så vill att överlämna handläggningen av sådana ärenden till länsstyrelsen.

4.4.73 Nacka kommun: Förslaget att alla kommuner ska ta över viss del av tillsynen är som princip riktig.

Genom PBL har det kommunala planmonopolet stärkts och länsstyrelsens fastställelseprövning har begränsats.

Miljöfrågorna bland annat miljötillsynen spelar en viktig roll för kunskapsförsörjningen i bland annat planfrågor. Det är därför naturligt att miljötillsynen förs över till kommunen. I princip bör all tillsyn övertas av kommunen. Följande förhållanden bör emellertid beaktas när det gäller att ta över tillsyn utöver utredningens förslag. I varje enskilt fall bör det prövas om det är lämpligt att en enskild kommun övertar tillsynen av verksamheter som kräver att regionala bedömningar måste göras. Flertalet kommuner besitter i dag såväl resurser som specialistkompetens som krävs för att utöva all tillsyn. För de anläggningar som utredningen föreslår att länsstyrelsen skall utöva tillsynen för bör det i varje enskilt fall prövas om erforderliga resurser inom specialistkompetens finns inom kommunen.

Utredningen har inte i tillräckligt hög grad beaktat detta när den föreslår att omfattningen av det kommunala övertagandet av tillsynen skall begränsas. Utredningen har inte insett vilken kraft det ligger i att överföra tillsynen i större utsträckning på kommunerna.

Nu har man valt att betrakta kommunerna som en enhetlig grupp. I själva verket är det stor skillnad mellan olika kommuner. Genom att låta de svagaste kommunernas förmåga bestämma omfattningen av övertagandet kommer den framtida tillsynen att bli mindre effektiv.

Kommunen föreslår istället att kommunerna obligatoriskt tar över tillsynen enligt utredningens förslag. Därutöver bör kommunerna frivilligt, som för närvarande, får ta över tillsynen också över annan verksamhet, dock med de reservationer som nämnts tidigare.

4.4.76 Eskilstuna kommun: Ett femtiotal kommuner har tagit över tillsyn. Miljöförvaltningen anser det vore fel att hindra aktiva kommuner att ta över tillsyn enligt miljöskyddslagen. Flera kommuner har påbörjat en utbyggnad av organisation och kompetens för att möjliggöra ett övertagande av tillsynen. Miljöförvaltningen anser i likhet med utredningen att kommunerna som ett obligatorium skall överta tillsynen av alla verksamheter som finns på kommunlistan.

Miljöförvaltningen anser att tillsyn härutöver skall kunna övertas i den utsträckning som kommunerna finner lämpligt. Miljöförvaltningen vill göra en jämförelse med PBL där beslutanderätten har decentraliserats till kommunerna. Det kommunala organet lämnar bygglov både till en stor industri och en liten kolonistuga.

I en kommun är det viktigt att miljöskyddsarbetet ges en självständig roll. Det krävs således att kommunen har en miljö- och hälsoskyddsnämnd för att klara sin myndighetsutövning. Miljöförvaltningen vill peka på att det beslutande organet i kommunen skall ha en sådan självständig ställning att beslut rörande egna kommunala verksamheter inte kan ifrågasättas.

4.4.77 Linköpings kommun: Linköpings kommun stöder utredningens förslag i allt väsentligt vad gäller kommunens framtida roll i miljöskyddsarbe-

tet och menar att med hjälp av kommunerna kan ett effektivare miljöskyddsarbete bedrivas. Kommunen har mycket goda erfarenheter från det arbete som miljö- och hälsoskyddsnämnden har utfört efter det att ett övertagande av stora delar av tillsynsverksamheten skett från länsstyrelsen. Tillsynen har skett mera regelmässigt och effektivare samtidigt som den lokala kunskapen har varit en bra tillgång i arbetet. Dubbelarbete har också undvikits med länsstyrelsen.

Kommunen har åtagit sig mera uppgifter redan nu än vad som föreslås i utredningen. Det vore ur flera synpunkter olyckligt att lämna tillbaka vissa arbetsfält till länsstyrelsen. Kommunen förordar därför att en lägsta nivå för kommunernas ansvar fastställs men att kommunerna *därutöver* fortfarande på frivillig basis alltefter resurser, kompetens och vilja får åtaga sig uppgifter utöver denna lägsta nivå.

4.4.78 Tranås kommun: De verksamheter som föreslås obligatoriskt överförda till miljö- och hälsoskyddsnämnderna tillhör framförallt jordbruksnäringen och fisket samt livsmedelsindustrin. Dessa verksamheter är av den resurssvaga typen och har en miljöpåverkan som oftast är svårhanterlig och ej sällan av ett ganska diffust slag. För Tranås del där främst verkstadsindustri, plastindustri och träbearbetningsindustri är väl representerad skulle ett överförande av just dessa verksamhetstyper till miljö- och hälsoskyddsnämnden få till följd att nämnden fick helt andra möjligheter att påverka miljön i kommunen än vad man har i dagsläget. I föreliggande utredning är det endast marginella delar av dessa verksamheter som kommer att ingå i miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvarsområde.

Nämnden föreslår därför att möjligheten för kommunerna att frivilligt överta miljöskyddstillsyn på delegation skall finnas kvar för de verksamheter som utredningen föreslår skall ingå i länsstyrelsens och naturvårdsverkets ansvarsområde.

Motiveringen till detta är bl. a. att allmänheten i första hand vänder sig till miljö- och hälsoskyddsnämnderna med klagomål på och förfrågningar om miljön. Därför bör nämnden ha kompetens och ansvar att agera i stället för att hänvisa vidare till länsstyrelse eller naturvårdsverk.

De kommuner som vill satsa på miljövården genom att ge sina miljö- och hälsoskyddsnämnder resurser bör också kunna få göra detta genom en utökad miljötillsyn.

4.4.79 Båstad kommun: Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att den föreslagna ansvarsfördelningen medför vissa brister och nackdelar i tillsynsarbetet.

En uppdelning av tillsynen på tre olika nivåer skulle medföra ineffektivitet och ett onödigt dubbelarbete. Naturvårdsverket som central tillsynsmyndighet skulle ha svårt att bedriva en effektiv övervakning av företagens verksamhet. Vidare skulle det i vissa kommuner finnas verksamheter (ex. kommunala reningsverk) som skulle behöva vända sig till tre olika myndigheter för prövning, tillsyn m. m.

Nämnden anser att länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden genom sin geografiska närhet har större möjlighet till snabba och effektiva

kontakter med företagen samt en bättre kännedom om de lokala miljöproblemen.

Därför bör det direkta tillsynsansvaret delas upp på länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Länsstyrelsen bör således i fortsättningen ha tillsyn över verksamheten på koncessionsnämndslistan. — — —

Vidare anser nämnden att kommunerna även i fortsättningen ska ha möjligheter att överta ytterligare delar av den direkta tillsynen. Ett avskaffande av § 44 a i miljöskyddslagen som ger miljö- och hälsoskyddsnämnden denna möjlighet, vore mycket olämpligt.

Nämnden vill även understryka att miljö- och hälsoskyddsnämnderna ges en fortsatt stark självständig ställning i den kommunala organisationen så att inte deras tillsynsarbete kan ifrågasättas.

4.4.80 Kristianstad kommun: Utredningen föreslår att tillsynen av verksamheterna på koncessionsnämndslistan överförs till naturvårdsverket, som för närvarande inte utövar sådan löpande tillsyn. Länsstyrelsernas tillsyn kommer att omfatta 4 200 anläggningar på länsstyrelselistan, medan kommunernas tillsyn, förutom de 10 000 verksamheter som kommer att omfattas av kravet på miljölov, även får tillsyn över all icke prövningspliktig verksamhet

Utredningen har dock inte övertygande visat fördelarna med dessa införingar. Principen om sammanhållen prövning och tillsyn, liksom vikten av att undvika nedbrytning av etablerad organisation och kompetens talar enligt kommunens uppfattning för att den nuvarande arbetsfördelningen mellan olika myndigheter bör bibehållas. — — —

Trenivå-systemet kommer att innebära ineffektivitet och ett onödigt dubbelarbete. Det borde räcka att länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar tillsyn. Länsstyrelsen bör således även utföra tillsynen av verksamheterna på koncessionsnämndslistan. Arbetsfördelningen mellan kommun och länsstyrelse bör bibehållas oförändrad.

4.4.81 Stenungsunds kommun: Sammantaget är det svårt att finna fördelar med överflyttning av tillsyn till SNV. Speciellt för branscher som petroke-mi är det viktigt att tillsynen stannar hos länsstyrelsen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna föreslås få tillsyn över verksamheter på länsstyrelsens nuvarande lista samt alla icke förprövningspliktiga verksamheter. I vissa kommuner har miljö- och hälsoskyddsnämnden redan övertagit denna tillsyn och även tillsyn som enl. förslaget skulle hamna hos länsstyrelsen och SNV.

Kommunernas möjligheter och intresse och bedriva tillsyn enl. miljöskyddslagen bör ges utrymme att påverka denna strikta fördelning. Nuvarande möjlighet enl. § 44 a om överenskommelse mellan kommun och länsstyrelse om fördelning av tillsynen bör därför finnas kvar i någon form.

4.4.82 Marks kommun: Utredningens förslag om ett sammanhållet helhetsansvar, för såväl prövning som tillsyn, på respektive central, regional och kommunal nivå är som helhet bra.

Kommunen anser dock att en viss flexibilitet måste finnas i systemet.

Länsstyrelsen bör ges möjlighet att i vissa gränsfall efter samråd, kunna delegera över tillsyningsansvaret till kommunen, precis som kommunen kan lämna över komplicerade ärenden till länsstyrelsen. Samma sak bör gälla förhållandet SNV/länsstyrelse. Detta för att uppnå bästa möjliga effektivitet.

Kommunen vill också påpeka att det råder osäkerhet beträffande miljölovens rättsstatus samt att decentraliserad miljöprövning kan leda till stora lokala variationer. Det är därför viktigt att centrala råd och riktlinjer utarbetas snarast.

Dessutom vill kommunen uppmärksamma den risk för lojalitetskonflikt som finns mellan olika kommunala förvaltningar då en stor del av tillsynen riktas mot kommunens egna anläggningar, såsom avloppsverk, värmeanläggningar m. m.

Kommunen anser att de föreslagna tillståndslistorna i stort är bra och stämmer väl med vad som är rimligt för vår kommun att ta över ansvaret för. En regelbunden översyn av listorna bör dock ske, för justeringar upp och ner.

Kommunen anser vidare att ambitionsnivån för den miljöstörande verksamheten som inte är prövningspliktig, och som helt faller inom kommunens ansvarsområde bör klargöras. Denna verksamhet kan vara mycket resurskrävande.

Kommunen anser att miljöstörande verksamhet såsom vägar och flygplatser bör tillståndsprövas.

4.4.83 Skara kommun: Kommunen förordar att en lägsta nivå för kommunernas ansvar fastställs men att kommunerna därutöver frivilligt får åta sig uppgifter utöver denna lägsta nivå. § 44 a i nuvarande miljöskyddslag bör därför bibehållas.

Länsstyrelserna bör även fortsättningsvis utföra tillsyn över verksamheter på koncessionsnämndslistan.

Utredningen bör överväga om inte de olika listorna kan uppdelas efter branscher.

I övrigt tillstyrks förslaget.

Det är uppenbart, vilket också utredningen påpekar, att miljöfrågor numera är och i framtiden kommer att vara högt prioriterade politiska frågor i vårt samhälle. Det är därför rimligt att anta att kommunernas engagemang i miljöskyddsarbetet måste öka. Detta understryks dessutom av att kommunernas ansvar enligt annan lagstiftning (plan- och bygglagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter m. fl.) ställer krav på kommunal sakkunskap inom miljöskyddsområdet.

4.4.85 Sala kommun: Ur dessa synvinklar bör det fastslås att ansvaret för miljöskyddet skall åvila kommunerna. Det måste vara en kommunal angelägenhet att ta ansvar och få insyn i en av de frågor som har högst politisk prioritet i vårt samhälle. Detta garanterar dessutom att nödvändiga resurser kommer miljövärden tillhanda. — — —

Om betänkandets föreslagna ansvarsfördelning skulle vinna gehör, kommer kommunerna att åläggas tillsynsansvar — och därmed möjligheter till

insyn och påverkan av kommuninnevägnarnas yttre miljö – endast för de allra minsta s.k. miljöfarliga verksamheterna. Den utveckling, som påbörjats med ett ökat kommunalt engagemang i miljöfrågorna, riskerar därmed att avbrytas. Betänkandet redovisar ett ökat kommunalt ansvar, men detta avser verksamheter av typen djurhållning, bensinstationer, asfalt- och oljegrusverk, vissa små förbränningsanläggningar, skjutbanor och små avloppsreningsverk. – – –

Enligt vår bedömning kan miljövården totalt tillföras väsentliga resurser om kommunerna, efter lämplig resurs- och kompetensuppbyggnad, skulle ges möjligheter att ansvara även för tillsyn och prövning inom den föreslagna länsstyrelselistan. Detta skulle också bättre överensstämja med den övergripande bedömningen att kommunens engagemang inom miljövården skall tillvaratas. Det finns ej heller anledning att befara att kommunerna i ett sådant läge ej skulle se till att tillräckliga resurser och nödvändig kompetens upprätthålles.

För de ca 300 företag i Sverige, som föreslås prövade av koncessionsnämnden och under naturvårdsverkets tillsyn, finns ingen erinran mot utredningens överväganden. Detta är huvudsakligen företag med mycket avancerad och speciell teknik och med stor ekonomisk och strategisk betydelse för hela riket. Motiv finns för statlig prövning och tillsyn av dessa företag.

4.4.86 Nordanstigs kommun: Kommunen tillstyrker i princip förslaget till ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Vissa kommuner har med stöd av nuvarande miljöskyddslagstiftning, § 44 a, övertagit fler tillsynsobjekt än vad utredningsförslaget medger. Kommunernas möjligheter att i framtiden överta tillsynsobjekt från "länsstyrelselistan" och "koncessionslistan" bör bibehållas. En bestämmelse med liknande innebörd, som nuvarande § 44 a ML, bör därför införas i den nya lagstiftningen.

4.4.87 Örnsköldsviks kommun: Örnsköldsviks kommun anser att systemet med prövning på länsnivå och tillsyn på den kommunala nivån fungerar förträffligt. Ett fungerande system skulle kunna byggas utifrån följande utgångspunkter:

– *Allt tillsynsarbete läggs på den kommunala nivån*

Under en övergångsperiod tills dess lokala resurser byggts upp i alla kommuner får länsstyrelserna gå in och täcka upp. En miniminivå, t. ex. utredningens kommunlista, skall utföras av samtliga kommuner, förslagsvis för 1992.

– *Länsstyrelsen blir den centrala prövningsmyndigheten*

Anmälningssärenden hanteras som nu av tillsynsmyndigheten. Enbart objekt vars verksamhet har ett miljömässigt riksintresse prövas på central nivå. Prövningarna föregås av obligatoriska remisser till SNV, MHN m. fl. SNV har ett övergripande ansvar för att bedömningar samordnas mellan länen och via ett överklagningssystem ges SNV möjlighet att bevaka utfallet av enskilda prövningssärenden.

Kommunerna bör ges möjlighet att i framtiden överta prövning av vissa ärenden. För den skull kan det vara befogat att införa en prövningsmässig motsvarighet till § 44 a. I första hand bör dock kommunerna sträva efter att få tillsynen att fungera, detta torde vara en tillräcklig arbetsuppgift för den närmaste tiden.

4.4.88 Kalix kommun: En kommunal tillsyn skulle föra med sig en mera lokalt förankrad beslutsnivå och bättre möjligheter för företag och enskilda att påverka den egna miljön. Detta är väsentligt, då hela befolkningens engagemang behövs i miljöskyddsfrågor. Utredningens tankegångar om att utnyttja hela befolkningens miljömedvetande kan lättare tillgodoses genom ett lokalt engagemang.

Om kommunerna har resurser för den tillsyn som övertagits från länsstyrelsen bör denna tillsyn få behållas efter genomförandet av utredningens förslag.

4.4.89 Piteå kommun: Enligt Piteå kommuns mening är förslaget om sammanhållen prövning och tillsyn inte motiverad bl. a. av skälet att det inte kan ske konsekvent över hela linjen. Kommunen ifrågasätter vidare förslaget om att införa ytterligare ett prövningssystem med miljölov. All prövning enligt miljöskyddslagen bör leda fram till ett tillstånd. Någon kritik mot det nuvarande förprövningssystemet har heller inte framkommit. Vi tror att utredningens förslag om sammanhållen prövning och tillsyn enbart kommer att leda till ytterligare byråkrati till förfång för ett effektivt tillsynsarbete. Antalet förprövningspliktiga verksamheter bör begränsas och det nuvarande anmälningsförfarandet bibehållas vid anläggningar av den typen som föreslås omfattas av miljölov. All erfarenhet från den hittillsvarande sammanhållna prövningen och tillsynen vid länsstyrelserna talar för att prövningen har prioriterats och tillsynen har eftersatts.

Vi anser också att utredningen närmare borde ha belyst den positiva utveckling som skett på tillsynsområdet sedan kommunerna övertagit tillsynen.

4.4.92 Svenska kommunförbundet: Utredningsmannens uppdelning mellan central, regional och lokal – kommunal – nivå när det gäller prövning och tillsyn föranleder följande synpunkter.

Styrelsen ställer sig avvisande till att Naturvårdsverket skall utöva tillsynsverksamhet. Ett av de positiva inslagen i den hittillsvarande utformningen av tillsynssystemet har varit möjligheten för regionalt och lokalt tillsynsansvariga till nära och kontinuerliga kontakter med de olika företagen. Sådana kontakter försvåras om tillsynsverksamheten förläggs till central nivå.

Ett antal kommuner har enligt § 44 a i miljöskyddslagen övertagit tillsynen över hela eller delar av länsstyrelselistans verksamheter. Härom säger utredningsmannen: "Det kan i vissa fall vara motiverat att miljö- och hälsoskyddsnämnden, om man har resurser, även fortsättningsvis utövar tillsynen över vissa verksamheter på länsstyrelselistan. Huvudprincipen bör emellertid vara att tillsynsansvaret följer den uppdragna ansvarsfördel-

ningen." De kommuner som enligt § 44 a åtagit sig tillsynen har visat sig vara beredda till så betydande insatser på miljöskyddsområdet att det enligt styrelsens mening inte kan vara rimligt att göra det till en huvudprincip att tillsynsuppgifter skall flyttas från dem. Dessa kommuners egna ställningstaganden bör enligt styrelsens mening tillmätas avgörande betydelse. De bör inte mot sin vilja fråntas tillsynsverksamheten.

Ytterligare kommuner är, enligt vad styrelsen erfarit, beredda att ta över tillsynen enligt hela eller del av länsstyrelselistan. Starka skäl talar för att dessa kommuners vilja till engagemang tas till vara. Det skulle emellertid bli mindre tillfredsställande med en sådan ordning att för de kommuner, som hunnit ta över tillsynen före dagen för en ändrad miljöskyddslags ikraftträdande, skulle gälla ett system, medan ett annat system skulle gälla för övriga kommuner. Samtidigt synes en del kommuner tveka att ta över prövningsförfarandet beträffande sådana verksamheter, som de redan tagit över tillsynen för. Förbundsstyrelsen anser därför att systemuppbyggnaden för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen måste bli föremål för ytterligare överväganden.

Utredningsmannen talar mycket om avskaffande av dubbelarbete och ökad effektivitet i prövnings- och tillsynsverksamheten. Det är då enligt styrelsens mening angeläget att ytterligare se över de olika listorna så att fördelningen mellan tillsynsinstanserna blir så rationell som möjligt. Exempelvis bör inte länsstyrelsen ha tillsyn över sådan verksamhet som miljö- och hälsoskyddsnämnden redan har tillsyn över på grund av annan lagstiftning.

4.4.94 Svenska naturskyddsföreningen: Enligt föreningens mening måste Sverige ha en nationell miljöpolitik som genomförs så konsekvent och ändamålsenligt som möjligt.

Tillsynen enligt miljöskyddslagen är inget annat än övervakning av att uppställda regler följs. Avvägningarna är redan gjorda vid lagstiftningen och vid tillståndsprövningarna. Mot den bakgrunden bör organisationen ha en samlad ledning så att arbetet utförs likformigt och rättvist över hela landet. Utredningens förslag leder bort från en likformig och rättvis handläggning. Dessutom innebär förslaget en ökad politisering av tillsynsuppgiften. Detta är enligt föreningen en felaktig utveckling. Föreningen anser att det inte är en politisk uppgift att kontrollera efterlevnaden av redan fattade beslut.

Föreningen föreslår i stället att en statlig tillsynsorganisation inrättas. Denna bör utgöras av naturvårdsverket som för att kunna klara det omfattande tillsynsarbetet bör ha en regional organisation som är skild från länsstyrelserna.

Föreningen inser att det därutöver kan finnas behov av en kommunal tillsynsorganisation men vill samtidigt betona att avgränsningen mellan statlig och kommunal tillsyn bör utredas vidare. Därvid bör särskilt beaktas att kommunerna, om tillsynsuppgifter förs över till dem, måste ha att utöva samma myndighetsfunktion som den statliga organisationen. Dessutom får inte kommunerna åläggas ett större tillsynsansvar än vad de har resurser och ambition att klara av.

Det bör påpekas att modellen med statliga verk med regionala enheter och ibland lokala distrikt har prövats med framgång inom andra områden. Som exempel kan nämnas organisationen inom skogsvårds- och arbetsmiljöområdet samt svensk bilprovning.

4.4.98 Sveriges industriförbund: Industriförbundet vill understryka att det ligger i industrins intresse att det finns en myndighetstillsyn och att denna utövas effektivt och med skärpa.

Industriförbundet vill understryka vikten av att tillsynsreglerna utformas enkelt för att de skall kunna fungera i praktiken.

Industriförbundet tillstyrker att den fortlöpande tillsynen enligt miljöskyddslagen i viss omfattning decentraliseras till den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden, dock beträffande omfattningen med hänsyn tagen till Industriförbundets förslag till ändring i länsstyrelse- resp. kommunlistorna. Förutsättningen är då, liksom för nämnden som prövningsmyndighet, att ett omfattande utbildnings- och träningsprogram först genomförs.

Det är ändamålsenligt om tillsynen bedrivs av myndigheter som är lokaliserade i närheten av de tillsedda företagen. Erfarenheten visar att myndigheter på regional och lokal nivå har lättare att sätta sig in i och förstå de lokala förhållandena. Dessutom har företagen en myndighet på nära håll att utbyta erfarenheter med i det praktiska miljöskyddsarbetet. Den fortlöpande tillsynen bör alltså koncentreras till länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. En förutsättning för att de kommunala nämnderna skall kunna tillkomma som tillsynsmyndigheter är dock att de ges en kompetens i dessa frågor. Om ytterligare resurser behöver tillföras bör det liksom inom andra samhällsområden ske genom omfördelning från central nivå.

Industriförbundet vill fästa uppmärksamhet på möjligheten för länsstyrelserna att samverka vid mer kvalificerade anläggningar. Det finns t. ex. fyra kloratfabriker i landet i totalt två län. En länsstyrelse skulle i ett sådant fall kunna samarbeta med annan länsstyrelse vid tillsynen vid kloratfabrik i ett annat län. Det finns vidare län med enstaka massa- och pappersbruk och järnbruk. Även i dessa fall skulle finnas samarbetsmöjligheter mellan länen.

Naturvårdsverket bör som central tillsynsmyndighet koncentrera sig på att stödja länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnden genom att svara för att relevant kunskap inom skilda områden samlas in och görs tillgänglig. En annan betydelsefull uppgift för naturvårdsverket bör vara att arbeta för internationell harmonisering av miljöskyddskraven.

En uppdelning av det praktiska arbetet med den fortlöpande tillsynen av "koncessionsnämnds företagen" mellan naturvårdsverket och länsstyrelsen enligt vad utredningen föreslår kan lätt leda till beslutsförklarning. En sådan ordning måste bestämt avvisas.

Industriförbundet sätter förslaget om att naturvårdsverket skall utöva fortlöpande tillsyn i samband med förslaget om miljörevisorer. Industriförbundet avstyrker förslaget om att naturvårdsverket skall utöva fortlöpande tillsyn över "koncessionsnämnds företagen".

4.4.99 Lantbrukarnas riksförbund: LRF tillstyrker i princip decentraliseringssträvandena men ser en betydande svårighet i att få till stånd en välfungerande och – på de mest skilda verksamhetsområden – kompetent organisation på det lokala planet. Det finns en påtaglig risk att t. ex. jordbruket kommer att behandlas olika från kommun till kommun både vad gäller lovgivning och tillsynsverksamhet. Kommunernas allmänna inställning till jordbruksfrågor och nämndernas kunskaper varierar i hög grad. För att ett förtroendefullt samarbete skall kunna upprättas mellan miljö- och hälsoskyddsnämnderna och jordbruket fordras en ömsesidig respekt, klara regler för lovgivning och tillsyn samt en omfattande utbildning av nämndernas tjänstemän och förtroendevalda. Förbundet anser att det också bör ordnas kvalificerad utbildning inom varje kommun i jordbrukets miljöfrågor och produktionsteknik där såväl tjänstemän och politiker från nämnderna som jordbrukare deltar.

4.4.101 Tjänstemännens centralorganisation: TCO delar utredningens uppfattning att det kommunala engagemanget i miljöskyddsarbetet bör fortsätta och utvecklas till att omfatta hela landet. När det gäller fördelningen av miljöskyddsarbetet mellan olika myndigheter kan inte TCO helt instämma i utredningens förslag.

TCO avstyrker utredningens förslag om sammanhållen prövning och tillsyn.

TCO anser att tillsynsansvaret primärt bör åvila kommunerna i den omfattning som utredningen föreslår samt därutöver i den omfattning som kommunen själv finner lämpligt utifrån kompetens och resurser. Enligt TCOs mening skall ambitionen vara att allt tillsynsarbete skall åvila kommunerna om kommunen själv finner det lämpligt. Grundnivån för samtliga kommuner bör dock vara den utredningen föreslår. Idag har ca 50 kommuner påtagit sig ett större tillsynsansvar. Dessutom finns ytterligare kommuner som anser sig kunna och vilja ta ett större ansvar för tillsynen men avvaktar resultatet av denna utredning. Prövningen bör åvila länsstyrelserna.

Ett skäl mot att lägga ut tillståndsprövningen till kommunerna är att dessa lätt hamnar i beroendeställning gentemot tillståndssökandena. Till exempel om en kommun har att välja mellan ett antal arbetstillfällen och en bättre miljö. Framför allt i avflyttnings- och glesbygdskommuner eller kommuner med endast ett större företag uppstår lätt ett sådant beroende. Risken kan bli stor för olika tillämpning av miljövårdslagen mellan olika kommuner.

4.4.102 Centralorganisationen SACO/SR: Förslaget innebär ett vidgat ansvar för kommunerna inom miljöområdet. SACO/SR anser att detta vidgade ansvar för kommunerna är ändamålsenligt och att kommunerna bör ges det fulla ansvaret för miljöfarliga anläggningar, vars verkningar i huvudsak håller sig inom kommunens gränser.

I likhet med vad som anförs i utredningen – vilket tidigare också understrukits av riksrevisionsverket – bör författningmässigt klart anges vilka verksamheter kommunerna kommer att ha prövnings- och tillsynsan-

svaret för och vilka länsstyrelserna skall ha ansvaret för. En sådan klar fördelning är en absolut förutsättning för ett effektivt och ändamålsenligt miljöskyddsarbete i framtiden, där tillgänglig kompetens och tillgängliga personella resurser utnyttjas på bäst möjliga sätt.

Detta innebär att något tillsynsansvar över de koncessionspliktiga anläggningarna inte bör läggas på naturvårdsverket. Naturvårdsverket bör istället stärkas i sin roll som övergripande expertorgan med ansvar för råd och riktlinjer, utbildning, policy, kunskapsförsörjning, tillämpad forskning och utredning o. dyl.

4.5 Prövning och tillsyn

4.5.22 Fiskeristyrelsen: Liksom utredningen anser fiskeristyrelsen att det är otillfredsställande att ett antal miljöfarliga verksamheter av sådana slag som upptagits på tillståndslistorna ännu inte tillståndsprovats. Detta innebär klart försämrade tillsynsmöjligheter. Fiskeristyrelsen tillstyrker utredningens förslag om obligatorisk tillståndsprovning av såväl icke tillståndsprovande företag som av företag som drivs med stöd av dispensbeslut.

Skadeverkningarna av utsläpp från jordbruk med djurhållning är väl kända och belysta från en rad kustområden och havsöringförande vattendrag. Det är viktigt att läckage av näringsämnen ut i vattenområden förhindras i största möjliga utsträckning. Om detta sker genom att regeringen eller myndighet kan meddela föreskrifter om försiktighetsmått bör det vara ett steg på vägen att förbättra vattenkvaliteten i bl. a. vissa utsatta kustområden. Utredningens förslag enligt en ny 7 a § i miljöskyddslagen om generellt verkande föreskrifter för stallgödselhantering tillstyrks därför.

4.5.33 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: LON delar den i utredningen framförda uppfattningen att naturvårdsverket bör utarbeta allmänna råd som tar fasta på alla möjligheter till förenkling av handläggningen av tillståndsärenden. LON förutsätter att detta arbete kommer att ske i samråd med LON. Det är också angeläget – enligt LON – att naturvårdsverket i samarbete med länsstyrelserna och branschföreträdare utarbetar branschpassade råd för tillståndsprovningen.

LON har inte heller något att erinra mot att det görs lättare att ompröva villkor i tillståndsbeslut. Att gå igenom och granska äldre beslut och att göra omprövningar kräver även det betydande resurser.

4.5.34 Statens naturvårdsverk: Statens naturvårdsverks inställning är i korthet att – – –

utredningens förslag om föreskriftsrätt vad gäller hantering av gödsel tillstyrks, men den bör enl. SNV utvidgas till att avse verksamheter som ej finns upptagna på förprövningslistorna,

tillståndsplikt skall kunna föreskrivas för bedrivande av verksamhet, t. ex. kabelbränning,

anmälningsskyldighet skall kunna föreskrivas i fråga om nedläggning av industrier,

skyldigheten för koncessionsnämnden att hålla sammanträde bör kunna begränsas,

det bör vara möjligt för tillståndsmyndigheten att medge undantag från gällande villkor vid haverier,

ML (40 a §) ändras så att det blir möjligt för tillsynsmyndigheterna att ge de förelägganden som behövs för att ML eller föreskrifter med stöd av lagen skall iakttas,

regler bör införas om utredningsplikten i omprövningsärenden och ärenden enligt 41 §,

skyldighet bör införas att i tillståndsansökningar redovisa lämpliga kontrollmetoder.

4.5.35 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Ett studium av utredningens förslag i omprövningsfrågan – liksom för övrigt även av andra delar av det remitterade betänkandet – ger vid handen att rättssäkerhets- och trygghetsaspekter tillmäts mindre betydelse av utredningen. Detta strider i betänklig grad mot de tankar som ligger bakom miljöskyddslagen regler om tillåtlighet, omprövning m. m. I förarbetena till lagen underströks bl. a. att hela vårt samhälle är beroende av industrin och kommer framdeles att bli det i än högre grad samt att allmänna intressen kräver att den industri som samhället behöver kan komma i gång och drivas, även om det i vissa fall måste bli till olägenhet för enskilda eller kommuner, som träffas av immissioner eller andra negativa verkningar. Vidare framhölls att industrins investeringsmöjligheter och konkurrensförmåga direkt påverkar viktiga frågor om arbetstillgång och utkomst för stora befolkningsgrupper och vår allmänna ekonomiska standard. Liknande synpunkter kunde också anföras beträffande immissionskällor utanför industrins område, exempelvis jordbruket. Koncessionsnämnden anser för sin del att dessa uttalanden i förarbetena till miljöskyddslagen gäller med lika stor styrka idag som när de gjordes i mitten av 60-talet. En sak är att industrier och andra utövare av miljöfarlig verksamhet drabbas av hårda miljökrav vid tillåtlighetsprövning enligt miljöskyddslagen. Det hör till spelreglerna. En väsentlig förutsättning för att underkasta sig dessa krav är då att beslutet därom gäller under en rimlig tid. Brister denna förutsättning, genom en uppluckring av omprövningsreglerna, kan detta på sikt få olyckliga samhällsekonomiska konsekvenser, exempelvis att den svenska industrin i större utsträckning än hittills etablerar sig utomlands.

En översyn av omprövningsreglerna i miljöskyddslagen kan lämpligen ske vid den allmänna översyn av lagstiftningen som koncessionsnämnden förordat ovan och då i samband med överväganden om tillståndsgivningens ställning överhuvudtaget inom det framtida miljövardssystemet.

4.5.39 Svea hovrätt: Förslaget till lag om skyldighet att söka tillstånd enligt miljöskyddslagen avstyrks.

Enligt hovrättens mening har utredningen inte angett några egentliga skäl till att införa tillståndsprövning i de aktuella fallen. Det har t. ex. inte ens påståtts att dessa anläggningar skulle ge upphov till sådana allvarliga störningar att en prövning av det skälet skulle vara motiverad. Någon

undersökning av hur många anläggningar som berörs av de föreslagna bestämmelserna har inte heller redovisats, trots att utredningen uppger att det torde bli fråga om en omfattande tillståndsprovning. Hovrätten uppfattar därför förslaget som i första hand en ordningsfråga. På grund av de påpekanden som nu gjorts och med hänsyn till att det vid behov finns möjligheter att ingripa med stöd av 40 eller 41 § miljöskyddslagen mot sådan verksamhet som avses med den föreslagna lagen avstyrker hovrätten att denna genomförs. De begränsade resurser som står till förfogande bör användas till mer angelägna uppgifter.

4.5.50 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen har tidigare pläderat för vidgat undantag från tillståndsplikten. I många fall skulle branschvisa allmänna råd följas av tillsynsbesök efter rimlig tid för åtgärder vara ett mer effektivt sätt att arbeta. Ett sådant system skulle inte bara innebära ett mer ändamålsenligt utnyttjande av begränsade resurser. Det skulle också ha fördelen att vara konkurrensneutralt. Länsstyrelsen avstyrker därför utredningens förslag att utvidga förprovningen. Det är enligt länsstyrelsens åsikt oundvikligt att miljölovsprovningen, trots att den skall vara enkel, kommer att binda resurser hos miljövårdens organ och därmed minska deras möjlighet att vara ute på fältet. Nuvarande system med anmälningsförfarande kombinerad med tillsynsinsatser med betydande mått av service är enligt länsstyrelsens mening klart att föredra. Den föreslagna ändringen av 40 § som länsstyrelsen tillstyrker ger också möjligheter att snabbare ingripa med föreläggande om givna råd ej följs. Länsstyrelsen anser det viktigt att resurserna så mycket som möjligt inriktas på aktivt tillsynsarbete. En stor mängd verksamheter som omfattas av miljöskyddslagen kräver enligt nuvarande bestämmelser varken tillstånd eller anmälan. Dessa verksamheter är sammantaget av stor betydelse för miljöförhållandena. Hit hör exempelvis flygplatser, jordbruk, marinor, bilvårdsanläggningar, hamnar, kemikalielager o. dyl. Det är enligt länsstyrelsens mening angeläget att tillsynsresurser kan avsättas för dessa verksamheter hellre än att resurserna läggs på miljölovsprovning — — —

Utredningen föreslår att alla tillståndspliktiga verksamheter som saknar tillstånd schablonmässigt skall prövas inom tre år. Detta skulle enligt utredningen ta betydande resurser i anspråk. Enligt länsstyrelsens uppfattning är miljövinsterna i många fall obetydliga eller inga. Utredningens förslag skulle för länsstyrelsens del betyda att resurser måste tas från arbetsuppgifter som har betydligt högre prioritet ur miljösynpunkt och uppgiften skulle ändå sannolikt inte kunna klaras inom den utmätta tiden. Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag och föreslår i stället att länsstyrelsen och kommunerna gemensamt skaffar sig en överblick över vilka företag som ej är tillståndsprovande. Därefter sker en sortering av verksamheterna efter miljöfarlighet. En tillståndsprovning sker sedan av de mest miljöstörande verksamheterna, medan resten får råd via miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

4.5.55 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen avstyrker bestämt förslaget att införa en ny provningsform kallad "miljölov". Provning enligt

miljöskyddslagen innebär att för lång tid fastlägga utsläppsgränser m. m. av stor betydelse för människors liv och hälsa. Enligt författningsförslaget skulle ett miljölov ha betydande rättskraft och kunna leda till påföljd. Länsstyrelsen anser att miljö- och hälsoskyddsnämnderna inte är lämpade för rättsprövning av detta slag, främst beroende på att många mindre kommuner saknar juridisk sakkunskap i dessa frågor.

Länsstyrelsen förordar att nuvarande system med anmälningsskyldighet för vissa branscher bibehålles men att anmälan istället skall ske till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Utredningen pekar på möjligheten till ändring av miljöskyddsförordningen så att samma undantag från tillståndsplikten som nu gäller för ändringar även kan gälla vid nyanläggning. Länsstyrelsen har i yttrande 1985-09-16 tillstyrkt detta och även lämnat förslag till författningstext. Det är angeläget att denna ändring sker med hänsyn till behovet av flexibilitet och effektivisering.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att alla tillståndspliktiga verksamheter som saknar tillstånd schablonmässigt kan prövas inom tre år. Detta skulle ta betydande resurser i anspråk utan att ge några direkta vinster från miljöskyddssynpunkt. Det skulle t. ex. kunna inträffa att man prövar en verksamhet som inte har några egentliga utsläpp. I stället bör tillsynsmyndigheten ges möjlighet att besluta om prövning när det i det enskilda fallet är påkallat från miljöskyddssynpunkt.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att den själv kan ta initiativ till omprövning av villkor enligt bestämmelserna i 23–25 § ML.

Däremot ter det sig stötande från rättssäkerhetssynpunkt att, såsom föreslås, möjliggöra för prövningsmyndigheten att genomdriva en villkorsändring bara för att underlätta kontrollen. Prövningen bör i stället ske med sådan omsorg att denna typ av problem inte uppstår inom tioårsfristen.

4.5.62 Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län: Utredningen föreslår lagändringar som innebär något större möjligheter att ompröva villkor i givna tillstånd. Bl. a. ges länsstyrelserna möjlighet att ta initiativ till omprövning. Enklare omprövningsmöjligheter är förtjänstfullt och tillstyrks i princip av länsstyrelsen. Dock bör värdet i ett tillståndsbesluts rättskraft inte negligeras. Företagare har ett berättigat intresse av förutsebarhet i planeringen och trygghet i investeringar.

En omprövning skall enligt förslaget kunna ske – redan före utgången av en 10-årsperiod – ”om verksamheten visar sig medföra någon olägenhet som inte förutsågs när den tilläts”. En liknande regel finns för närvarande. En omprövning skall enligt förslaget vidare få ske om ”en annan utformning av villkoren skulle avsevärt underlätta kontrollen av verksamheten”. Denna regel i förslaget är helt ny. Av själva lagtexten bör dock framgå att en omprövning i just detta fall inte får leda till en väsentlig skärpning av miljökraven på företagen.

Nuvarande tillståndskrav vid ändring av en miljöfarlig verksamhet bör enligt länsstyrelsen ses över och lindras. Bestämmelserna är så utformade att praktiskt taget varje förändring i en miljöfarlig verksamhet kräver tillstånd. Detta binder också på ett olämpligt sätt miljöförhållningsmyndigheter-

nas resurser. Tillstånd bör krävas endast om ändringen kommer att öka miljöstörningen från verksamheten eller om sättet på vilket ändringen sker har betydelse från störningssynpunkt. Tillståndsmyndigheten bör med andra ord ges befogenhet att se till att ny teknik utnyttjas vid förändringar om detta är fördelaktigt ur miljövårdssynpunkt och acceptabelt ur teknisk – ekonomisk synpunkt.

De formella reglerna kring handläggning av tillståndsfrågor bör – som utredningen också framhåller – göras mer flexibla. Enkla tillståndsärenden bör kunna handläggas på ett enklare sätt än mer komplicerade ärenden.

Utredningen föreslår bestämmelser av typen att för alla tillståndspliktiga verksamheter skall upprättas kontrollprogram eller att alla tillståndspliktiga verksamheter som (på grund av att de härrör från tiden före miljöskyddslagens tillkomst) ej har tillstånd måste tillståndsprövas före viss tidpunkt. Denna slags bestämmelser är olämpliga. Sådana bestämmelser binder miljövårdsmyndigheternas resurser och förhindrar att tillgängliga resurser utnyttjas på bästa sätt.

Miljövårdsmyndigheterna bör få förtroendet att avgöra i vilka fall kontrollprogram skall upprättas (nuvarande bestämmelser i 39 a § miljöskyddslagen är tillräckliga) och i vilka fall det är motiverat att dra in en sådan länge pågående miljöfarlig verksamhet i en tillståndsprövning.

4.5.64 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Utredningen föreslår att i miljöskyddsförordningen införs en bestämmelse som innebär att bagatellartade och från miljöskyddssynpunkt harmlösa fall vid nyanläggning undantas från tillståndsplikt. Länsstyrelsen har tidigare framfört att denna möjlighet borde finnas och hälsar därför utredningens förslag med tillfredsställelse. Förslaget ligger helt i linje med länsstyrelsens serviceinriktade verksamhet och ger möjligheter till en avbyråkratisering.

4.5.65 Länsstyrelsen i Värmlands län: Vi anser också allmänt att det är tveksamt om en så omfattande förprövningsplikt ska införas som nu föreslås. Förmodligen kan i många fall samma miljövinna nås genom tillsyn utan den tungrodda apparat som en förprövning utan tvivel är. Kännedom om etablering erhålls oftast vid prövningen enligt plan- och bygglagen. Den kan eventuellt kompletteras med anmälningsplikt till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

4.5.66 Länsstyrelsen i Örebro län: Utredningen föreslår ett nytt institut, "miljölov", som skall prövas av miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Ett miljölov skall ha mer begränsade rättsverkningar än ett tillstånd. I vissa fall skall dock rättsverkningarna vara desamma, t. ex. enligt 40 § miljöskyddslagen. Vidare skall vissa bestämmelser rörande handläggningen av tillståndsärenden gälla även för miljölovsärenden. Likheter mellan tillstånd och miljölov synes vara större än skillnaderna. Det kan därför ifrågasättas om skäl föreligger att införa det nya institutet. Förekomsten av två så likartade institut är ägnad att göra miljöskyddslagen mer svåröverskådlig, vilket lätt skapar oklarhet för såväl tillsynsmyndigheterna som utövarna av miljöfarlig verksamhet.

4.5.69 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen har tidigare i yttrande till jordbruksdepartementet 1985-10-10 föreslagit vissa minskningar i ett då aktuellt förslag till omfattning av förprövningsplikten. Länsstyrelsens synpunkter är till någon del tillgodosedda av utredningen men till större delen är de 1985 föreslagna minskningarna fortfarande aktuella. Länsstyrelsen vidhåller därför sitt tidigare förslag. Ytterligare minskningar av förprövningsplikten kan bli nödvändiga om inte tillräckliga resurser kan ställas till förfogande.

Utredningen har föreslagit en obligatorisk tillståndsprövning av pågående verksamheter som nu saknar tillstånd. En sådan prövning skulle binda stora resurser under flera år samtidigt som flertalet av de aktuella verksamheterna inte utgör några stora miljöproblem. Länsstyrelsen avstyrker därför utredningens förslag i detta avseende. En del av verksamheterna behöver emellertid regler för sin verksamhet. Sådana regler kan åstadkommas av tillsynsmyndigheten med stöd av miljöskyddslagens tillsynsbestämmelser. Är huvudmannen inte nöjd med dessa regler har han själv möjlighet att söka tillstånd.

För närvarande kan endast naturvårdsverket väcka frågan om omprövning av gällande tillstånd. Utredningen föreslår att även länsstyrelserna får motsvarande möjlighet i de fall de själva är tillståndsmyndigheter. Hittills har fråga om omprövning tagits upp av naturvårdsverket endast i mycket få fall. Orsaken är bristande resurser för utredningar m. m. Förhållandet kan antas bli detsamma vad gäller länsstyrelserna. Därför föreslår länsstyrelsen att tillsynsmyndighet får rätt att – när omprövning behövs och frivillig överenskommelse inte kan träffas – förelägga berörd huvudman att själv begära omprövning. I vissa fall kan enstaka villkor i ett tillstånd behöva ändras på grund av att det är oklart eller svårkontrollerat. I sådana fall bör tillståndsmyndigheten ha rätt att förtydliga eller göra mindre ändring av villkoren efter framställning av tillsynsmyndighet eller tillståndshavare. Lagförslag i här berörda avseende har utarbetats inom naturvårdsverket.

4.5.76 Eskilstuna kommun: Utredningen anger två typer av förprövning dels tillstånd enligt länsstyrelselistan och koncessionsnämndslistan och dels miljölov enligt kommunlistan. Miljöförvaltningen avstyrker att begreppet miljölov införs. Det är betydligt enklare och mindre byråkratiskt att behålla anmälningsplikten. Återigen är det tillsynen som behöver tillföras resurser inte förprövningen.

4.5.79 Båstads kommun: Utredningen föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillstånd till de verksamheter som faller in under kommunlistan kallas miljölov. Miljölovsprövningen är tänkt att bli ett enklare förfarande än tillståndsprövningen. Miljölov ska kunna överklagas och vid överträdelse kunna leda till sanktioner.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ställer sig positivt till förslaget under förutsättning att effektiva sanktioner kan tillämpas vid brott mot miljölovsbeslut.

Nämnden anser dock att en enhetlig benämning ska tillämpas d. v. s. att ett tillstånd antingen kallas för "tillstånd" eller "miljölov".

4.5.80 Kristianstad kommun: Utredningen konstaterar att det nuvarande förfarandet med individuell tillståndsprövning i stort sett fungerar bra. Utredningen konstaterar också att oklara eller svårkontrollerade villkor utgör en svag länk vid genomförandet.

Ett problem är de ofta bristfälliga ansökningar som inkommer till prövningsmyndigheten. Framför allt finns brister vad gäller kraven på samråd med allmänheten och beskrivning av miljöeffekterna. Även om den sökande har krav på sig att göra en fullständig ansökan är det prövningsmyndighetens sak (enligt 13 § ML) att se till att ansökan är tillräcklig för att göra en prövning möjlig. Är ansökan inte tillräcklig ska sökanden föreläggas att komplettera ansökan eller kan ansökan avvisas.

Risk finns att prövningsmyndigheten inte granskar ansökan tillräckligt nog, utan nöjer sig med en bristfällig ansökan. Det utbyggda systemet med en kompletteringsrunda och en omfattande remissbehandling har i någon mån kompenserat bristerna i ansökan. I bland har dock remisserna i alltför hög utsträckning fått ersätta prövningsmyndighetens egen granskning av ansökan.

Utredningen föreslår att prövningen förenklas genom att kompletteringsrundan som regel slopas, remitterandet inskränks och sammanträde på platsen sker mer sällan, dock under förutsättning att ansökningarnas kvalitet förbättras.

Även om en förenkling av prövningsförfarandet är önskvärt kan det medföra att prövningens kvalitet försämras, åtminstone i avvaktan på en förbättring av ansökningarna.

Insatser bör i stället i ett första skede inriktas på att förbättra granskning av ansökan. Om prövningsmyndigheten i ett tidigt skede begär komplettering i stället för att avvakta remisserna kan efter hand handläggningstiderna förkortas.

Prövningsmyndigheterna har också möjlighet att utnyttja möjligheten att komplettera ansökan på den sökandes bekostnad.

Möjligheten att enklare omarbeta villkor i givna tillstånd på grund av oklara formuleringar är positivt.

Förslaget om införande av prövning av alla icke prövade tillståndspliktiga anläggningar senaste utgången av 1991 är angeläget att genomföra.

4.5.86 Nordanstigs kommun: Nuvarande resurser räcker inte till både prövningsverksamheten, som idag bedrivs av koncessionsnämnden och länsstyrelsen, och tillsynen. Prövningen har däremot fungerat tillfredsställande.

Mot bakgrund av ovanstående ifrågasätter kommunen behovet av prövning av ärenden – miljölov – på det lokala planet. Resurserna bör i största möjliga utsträckning styras över till miljötillsynen. Om prövningen av ärendena ligger på en myndighet och tillsynen på en annan kan emellertid vissa olägenheter uppstå administrativt. Exempelvis ökar behovet av kommunikation via ADB. Kommunen anser dock att fördelarna med att enbart ha tillsynen på de lokala planet överväger.

4.5.95 Sveriges advokatsamfund: Samfundet delar i huvudsak utredningens förslag beträffande regler för omprövning av tillstånd. Emellertid anser samfundet att det vid omprövning städse bör ske en skälighetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen och att detta fortsatt markeras i lagtexten på sätt som nu gäller; 24 § första stycket miljöskyddslagen --- "efter vad som är skäligt". Vidare vill samfundet föreslå att § 24 punkt 6 i utredningens förslag "någon olägenhet" utbyts mot "någon olägenhet av betydelse".

4.5.96 Sveriges industriförbundet: Industriförbundet vill understryka vikten av att förutsättningar skapas för att prövningen kan utföras snabbt och effektivt.

Koncessionsnämnden har genom sitt sätt att arbeta, baserat på kompetens och integritet, under åren vunnit respekt. Industriförbundet tillstyrker ändå förslaget att koncentrera nämndens mer kvalificerade prövning till de potentiellt mest miljöstörande verksamheterna. Förbundet tillstyrker också förslaget att koncessionsnämnden övertar regeringens roll som överklagningsinstans för de beslut som länsstyrelsen fattar.

När det gäller omprövning av tillståndsvillkor vill Industriförbundet betona vikten av att tillståndsvillkoren har en rimligt lång rättsverkan med hänsyn till företagens långsiktiga investeringar. Den nuvarande minsta giltigheten för villkor – tio år – är en lämplig tidsrymd.

I de fall tillståndsmyndigheten av något skäl omprövar någon del av verksamheten bör en ny tioårsperiod gälla för alla villkor i tillståndet från den nya tidpunkt tillståndet vinner laga kraft. Tillståndsmyndigheten måste förutsättas att samtidigt se över om någon övrig del i det gällande tillståndet bör justeras. Industriförbundet avstyrker mot denna bakgrund förslagen till ändrade omprövningsregler.

Några bärande motiv för att införa ett nytt tillståndsförfarande benämnt miljölov kan Industriförbundet inte finna. Industriförbundet godtar dock att prövningen i viss omfattning decentraliseras till den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden, dock att proceduren i allt väsentligt bör ansluta till den som idag gäller för anmälningsärenden. Förbundet förutsätter att de förtroendevalda och tjänstemännen får den utbildning och träning som behövs för att dessa skall kunna fullgöra sin provningsuppgift. Övergångstiden för överförandet bör bli väl tilltagen. Överförandet kan ske successivt. Miljö- och hälsoskyddsnämndens prövning bör under alla omständigheter enbart avse anläggningar med utpräglat lokal påverkan, t. ex. skjutbanor. Industrianläggningar bör sålunda genomgående prövas av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen.

Handläggningstiden i ett nytt tillståndsförfarande bör inte få förlängas i förhållande till nuvarande anmälningsförfarande. Prövningen bör i dessa fall kunna utgå från ett utvecklat system med riktlinjer till grund för miljö- och hälsoskyddsnämndens prövning. Det bör ankomma på naturvårdsverket att i samverkan med berörda branscher utarbeta sådana riktlinjer.

4.5.98 Småföretagens riksorganisation: Ett miljölov bör enligt organisationens mening inte kunna dras in i andra fall än där företaget i något preciserat avseende har varit försumligt. Detta är nödvändigt för att uppfylla elementära krav på rättssäkerhet. Problemet med oförutsedda olägenheter får lösas på annat sätt.

Rättssäkerheten vid miljölov förutsätter således enligt organisationens uppfattning, dels att en bestämd giltighetstid för miljölovet finns preciserad, dels att miljölovet inte skall kunna dras in under sin giltighetstid i andra fall än när företaget varit försumligt.

Miljölov enligt utredningens förslag bör inte införas innan dessa krav blivit tillgodosedda.

I sammanhanget vill Småföretagens Riksorganisation framhålla att det är positivt att utredningen föreslår att villkoren i olika tillstånd skall ges en sådan utformning att det tydligt framgår vad som är tillåtet och förbjudet i verksamheten. Organisationen måste dock konstatera att det kan möta stora praktiska svårigheter att kommendera fram en sådan tydlighet, t. ex. genom en föreskrift i lag.

4.5.99 Lantbrukarnas riksförbund: Utredningen föreslår i § 7a i förslaget till ändrad miljöskyddslag att "regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter och iakttagande av särskild försiktighet vid hantering av gödsel". I specialmotiveringen anges att de frågor som kan bli aktuella att reglera med stöd av § 7a är främst frågan om lagring av stallgödsel och spridning av gödsel på åkermark.

LRF ser en koppling till aktionsplanen mot havsföroreningar och de föreskrifter som där föreslås mot jordbruket. Förbundet vill åter upprepa sitt krav från remissyttrandet över nämnda aktionsplan nämligen att myndigheterna ställer upp ramar för respektive verksamhets bedrivande och det enskilda företaget utifrån sina egna unika förutsättningar finner lösningar inom de uppställda ramarna. LRF hävdar med bestämdhet att grunden för varje gårds stallgödselhantering ligger i obligatoriska gödslings- och växtodlingsplaner för gårdar över en viss storlek. Lagringskapaciteten är beroende av bl. a. grödval och växtföljd samt möjligheten att teckna gödselavtal. En reglering bör dock ske vad gäller spridningstider för stallgödsel men det kan ifrågasättas om det bör ske i miljöskyddslagen. I stället bör ett regionalt kungörelseförfarande övervägas.

4.5.101 Tjänstemännens centralorganisation: TCO avstyrker förslaget om införande av miljölov.

Enligt TCOs mening är dagens system med anmälan ett smidigare sätt att arbeta då det bl. a. ger tillsynsmyndigheten möjlighet att när som helst gå in med råd enligt § 39 miljöskyddslagen. Villkor i miljölov kan endast ändras vid ändrade förhållanden. Dessutom torde ett införande av miljölov innebära en ökad byråkratisering. Ett företag måste enligt förslaget vänta på ett formellt beslut innan anläggningen får anläggas. Det är olämpligt och vilseledande med nya begrepp som miljölov istället för tillstånd som används vid prövning i andra organ. Enligt TCOs mening skall all prövning enligt miljöskyddslagen leda till tillstånd oavsett prövningsinstans. Utred-

ningens förslag innebär också att antalet beslutande instanser ökar från 25 till 309 vilket i nuvarande skede kan innebära svårigheter. Anmälningsförfarandet bör tills vidare bibehållas och insatserna koncentreras på en bättre tillsyn.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.3

4.6 Recipientkontroll

4.6.22 Fiskeristyrelsen: Utredningen föreslår att ansvaret för samordning av recipientkontrollen även i fortsättningen skall skötas av länsstyrelserna. Det anges vidare att samordning med övrig omgivningskontroll som bedrivs också bör tas till vara i syfte att förbättra underlaget för bedömning av verkningarna i omgivningen.

I dag samarbetar vissa länsstyrelser och ger även uppdrag till fiskeristyrelsens utredningskontor att utföra vissa delar av kontrollen. Fiskeristyrelsen har aktivt medverkat i recipientkontrollen i många fall bl. a. inom kustområdet. Utredningskontoret i Härnösand arbetar t. ex. för närvarande fram ett fiskeribiologiskt program för att belysa inverkan av cellulosaindustrierna i Gävlebukten. Liknande program har tidigare genomförts i Sundsvallsbukten och Husum-Örnsköldsviksområdet, Lule skärgård, Rönnskärsområdet och Hanöbukten m. m. Som exempel på miljöövervakning i vidare bemärkelse kan nämnas det planerade Kustfiskeprojektet och ett integrerat finskt-svenskt program för Bottniska viken, båda avsedda att inledas 1988/1989.

Genom den undersökningsverksamhet som utredningskontoren bedriver finns hos dessa ett betydande kunskapsmaterial och kunnande som mera allmänt borde utnyttjas i recipientkontrollen. Med hänsyn till detta och fiskets beroende av vattenmiljön bör fiskeristyrelsen regelmässigt tas med i recipientkontrollen. Lämpligen genom en uttalad samrådsskyldighet från den myndighet som har ansvaret för denna kontroll. Detta skulle ge recipientkontrollen en bättre kvalitet ur fiskets synpunkt. Fiskeristyrelsen har också genom utredningskontoren bra förutsättningar att genomföra dessa recipientkontroller, via den övriga regionala utredningsverksamhet som bedrivs. Överhuvudtaget bör kvalitetskraven på recipientkontrollen skärpas.

4.6.55 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Utredningen föreslår att ansvaret för recipientkontrollen även fortsättningsvis bör åvila länsstyrelsen. Länsstyrelsen har inget att invända mot detta, men anser att ansvarsfördelningen blir oklar med den föreslagna formuleringen av 38 § ML jämfört med 43 § ML.

Det måste i lagtexten klargöras att de program för samordnad recipientkontroll länsstyrelsen fastställer, även får innefatta kontroll av verkningarna av sådana verksamheter som länsstyrelsen inte har det direkta tillsynsansvaret för.

Redan i dag har länsstyrelsen funnit vissa oklarheter i rättsgrunden för den samordnade recipientkontrollen. Det gäller frågan om ansvaret för kontrollens genomförande kan överföras från de enskilda verksamheterna till exempelvis ett vattenvårdsförbund. Länsstyrelsen menar för sin del att

så kan ske enligt 43 § andra stycket andra meningen ML men konstaterar samtidigt att det i så fall helt saknas bestämmelser om påföljd i 45 § ML.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.3

4.6.58 Länsstyrelsen i Blekinge län: Samordningsansvaret för all recipientkontroll bör ligga hos länsstyrelsen.

Det viktigaste skälet till detta är att länsstyrelsen har en uppgift i att samordna olika verksamheter inom länet. Länsstyrelsen har redan idag en viktig roll i länets vattenvårdsförbund. Länsstyrelsen svarar också för regionala uppföljningar av försurningsläge och kalkningseffekter. Resultaten av dessa ligger sedan till grund för fortsatta åtgärder vilka bl. a. diskuteras i en regional rådgivningsgrupp för försurningsfrågor. Vidare har länsstyrelsen tagit initiativet till bildandet av det första länsomfattande luftvårdsförbundet i landet. Länsstyrelsen har även i fortsättningen en viktig roll i detta förbunds arbete, som hittills i första hand varit inriktat på kontroll av nedfall över skogsmark och på effekterna av nedfallet i mark och markvatten.

4.6.62 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Utredningen konstaterar att recipientkontrollen när det gäller vatten fungerar bra med nuvarande organisation och föreslår att denna även i fortsättningen ligger under länsstyrelsens ansvarsområde. Ett samråd förutsätts med de föreslagna andra tillsynsorganen, dvs. kommun och naturvårdsverk.

Länsstyrelsen anser att all recipientkontroll således även mark och luft fortsättningsvis bör ligga under länsstyrelsens övergripande ansvar. Det fortsatta arbetet kommer att försvåras om antalet tillsynsorgan ökar. T. ex. gäller dessa kunskapsförsörjningen, vilken förutsätter god kännedom om utsläppskontrollen. Den framtida behandlingen av recipientkontrollen talar således för att antalet tillsynsorgan begränsas, t. ex. genom att tillsyn över koncessionsnämndsärenden även i fortsättningen åvilar länsstyrelsen.

4.6.65 Länsstyrelsen i Värmlands län: Utredningen föreslår att recipientkontrollen vad avser vatten även fortsättningsvis ligger inom länsstyrelsens ansvarsområde. Länsstyrelsen finner detta naturligt. Det innebär dock att länsstyrelsen därvid har att samordna tre olika myndigheters tillstånds-/miljölovsbeslut och beslut i tillsynsärenden och kontrollprogram. Detta förutsätter att länsstyrelsen har tillgång till naturvårdsverkets och kommunernas material vad avser miljölov, tillsynsärenden, kontrollprogram m. m. Viktigt i detta sammanhang är vidare att klargöra miljölovspliktiga företags medverkan såväl via egna kontrollprogram som ekonomiskt i samordnad recipientkontroll. Utredningen tycks inte närmare ha berört dessa frågor.

4.7 Utbildning och rådgivning

4.7.11 SMHI: Utredningens förslag om en decentraliserad miljöorganisation kommer att kräva bra styrinstrument för länsstyrelser och framförallt kommuner i deras tillstånds- och miljölovsärenden. Arbetet med rekom-

mendationer, riktlinjer etc. måste ges större tyngd än i den nuvarande organisationen. Egen kompetens hos SNV samt underlag och expertkunskaper från övriga myndigheter är förutsättningar i ett sådant arbete.

SMHI kan inom sitt kompetensområde bidra på flera sätt till den s. k. kunskapsförsörjningen. Med långsiktiga mätprogram inom meteorologi, hydrologi och oceanografi skapas en basinformation. Modellteknik för beskrivning av spridning i luft och vatten, vattenföring, kväveläckage m. m. en förfinad information som är styrd av miljöproblemets formulering. SMHI ser positivt på utredningens förslag, att en samordning görs av resurser inom området och att SMHI föreslås budgetbehandlas tillsammans med miljömyndigheterna. SMHI har i anslagsframställan 1988/89 hemställt om detta.

4.7.33 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: Ett allmänt krav som kan ställas på ett effektivt miljöskyddssystem, är enligt utredningen, god kunskapsförsörjning till alla enheter och aktörer inom systemets ram om tillståndet och utvecklingen i miljön och om miljöproblemen. LON delar denna uppfattning. LON:s erfarenhet från arbetet med projektet om planering och uppföljning av anläggnings tillsynen enligt miljöskyddslagen är att brister i kunskapsförsörjningen har varit ett av hindren för att bedriva en effektiv tillsynsverksamhet. Även regionalt i länen finns det behov av att ta fram kunskap som inte kan tillhandahållas från centralt håll. För naturvårdsverkets del gäller det inte bara att ställa den stora kunskapsmängden till länsstyrelsens förfogande utan även att tillhandahålla kunskapen i sådana former att den kan komma till användning i det praktiska miljövårdsarbetet. Det är lämpligt att naturvårdsverket, som anges i utredningen, samordnar arbetet med kunskapsförsörjningen för miljöskyddslagens tillämpning.

Behovet av en förstärkning av länsstyrelsernas resurser genom särskilda medel för utnyttjande av extern sakkunskap är stort. LON tillstyrker utredningens förslag att länsstyrelserna skall tillföras särskilda medel för miljöinriktat utredningsarbete. Det föreslagna beloppet 5 miljoner kronor per år bedöms dock vara alltför lågt.

I fråga om utbildning har vid ett flertal tillfällen framförts till LON från handläggare vid naturvårdsenheterna att branschutbildningen i central regi är bristfällig och att länsstyrelserna saknar pengar för att låta handläggarna delta i den utbildning som anordnas. Det är enligt LON lämpligt att det i samband med ändringarna i miljöskyddslagen görs en stor utbildningsinsats. Det är också viktigt, som anges i utredningen, att arbetet med att utforma allmänna råd för olika branscher fortlöpande kombineras med utbildning. Som föreslås i utredningen bör SNV som samordnare av kunskapsförsörjningen utveckla lämpliga utbildningsprogram i samverkan med berörda organisationer bl. a. LON. LON tillstyrker förslaget vad gäller utbildning, men vill erinra om att det är nödvändigt att erforderliga medel ställs till förfogande för att handläggarna skall kunna genomgå den anordnade utbildningen.

4.7.34 Statens naturvårdsverk: Efterhand som ökade miljövårdsuppgifter tilldelas i första hand kommuner, länsstyrelser och olika centrala statliga myndigheter ställs ökade krav på SNV att effektivt föra ut kunskaper om miljöeffekter, miljöteknik o. d. som genereras i verkets FoU-arbete. Det samma gäller mera policybetonad information t. ex. om aktionsplaner, riktvärden, branschstudier, hur man praktiskt bedriver prövning och tillsyn, kemikaliekontroll etc.

Det räcker helt enkelt inte att (som idag) tillhandahålla kommuner m. fl. en strid ström av dokument. Riktade utbildningsinsatser torde vara nödvändiga. — — — Verkets ansvar för utbildningen inom miljövårdsfamiljen bör tydliggöras av statsmakterna. Det gäller också frågan om utbildningens finansiering. Nya resurser för detta torde bli nödvändiga vare sig man väljer att slussa dessa via länsstyrelser och kommuner eller direkt till naturvårdsverket. — — —

Utredningen konstaterar att SNV som central sakkunnigmyndighet har som en huvuduppgift att samordna och stödja miljöskyddsarbetet på regional och lokal nivå. Samtidigt innebär den föreslagna decentraliseringen en spridning av kompetens och sakkunskap. Utredningen anser därför att den samlade myndighetsorganisationen måste kunna utnyttjas i arbetet med samordning och stöd. För att resurserna skall kunna utnyttjas till de mest angelägna områdena understryks att verksamheten måste styras av en produktionsplanering baserad på de anspråk som kommer fram från såväl centralt som regionalt och lokalt håll.

SNV delar den grundläggande uppfattning som utredningen framför i dessa frågor. Verket vill understryka att en sådan samordning är nödvändig i ett decentraliserat system för att åstadkomma likartade ambitionsnivåer och för att hantera för landet gemensamma miljöfrågor. Eftersom ML är ett av de centrala instrumenten för att lösa många miljöproblem är det en viktig uppgift för verket att överföra och omforma aktionsplaner och handlingsprogram till föreskrifter, allmänna råd och annat underlag för tillämpning av ML.

Verket har i sin anslagsframställning för budgetåret 1988/89 behandlat dessa frågor och översiktligt redovisat de samordnings- och stödåtgärder som behöver komma till stånd för att åstadkomma ett effektivare miljöskydd. Som framgår av anslagsframställningen fordras särskilda utredningsresurser för att bedriva ett sådant utvecklingsarbete och för att kunna utnyttja resurser hos länsstyrelser, miljö- och hälsoskyddsnämnder, konsulter och branschorganisationer.

Det är också, som utredningen påpekat, nödvändigt med resursinsatser för utbildning av personal inom rättsväsendet.

SNV har redan med befintliga resurser inom ramen för projektområdet Effektivare miljöskydd initierat vissa särskilt angelägna åtgärder som bl. a. syftar till att få till stånd bättre villkorsskrivning och kontrollprogram. Vidare har verket börjat planera för en planmässig produktion av allmänna råd, faktasammanställningar m. m. som stöd för prövning och tillsyn. Målsättningen är att i samarbete med länsstyrelser och miljö- och hälsoskyddsnämnder m. fl. utveckla ett handbokssystem som behandlar alltifrån lagstiftningstillämpning till branschspecifika frågor och kontrollmetoder.

4.7.36 Kemikalieinspektionen: Det är inspektionens uppfattning att generella föreskrifter från naturvårdsverket för tillämpningen av lagen om kemiska produkter med tillhörande allmänna råd samt allmän vägledning för tillsynen skulle ge miljö- och hälsoskyddsnämnderna goda instrument för ett effektivare tillsynsarbete. Föreskrifter och allmänna råd skulle också verka pådrivande på företagens egenkontroll.

4.7.28 Statens provningsanstalt: SNV har en roll som central myndighet för miljöskydd och miljövard. Även om enhetliga föreskrifter inte kan utformas i detalj inom miljöområdet är det viktigt att riktlinjer och anvisningar för tillståndsprövning och tillsyn ges en distinkt utformning. Detta behövs för effektivt arbete, för att mål och policy för miljövarde skall kunna förverkligas och för undvikande av godtycke, och det är en viktig uppgift för SNV.

4.7.51 Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen anser att en kraftig resurssatsning måste ske på utbildning av såväl politiker som tjänstemän inom kommunerna inför den föreslagna omläggningen av systemet. Jämförelsen med PBL/NRL-utbildningen är intressant. Givetvis bör miljö- och hälsoskyddsnämndens ledamöter och tjänstemännen vid berörda förvaltningar vara de som i första hand får del av en sådan utbildning. Det är emellertid viktigt att utbildningsinsatserna riktas även mot politiker i kommunstyrelse, byggnadsnämnd m. m. och kommunala tjänstemän inom en bred sektor. Intresset för och engagemanget i miljöfrågorna ökar ständigt och det är angeläget att föra ut utbildning och information till en mycket vid krets av beslutsfattare. Länsstyrelsen *tillstyrker* att utbildnings- och informationssatsningarna ges motsvarande omfattning som för PBL/NRL.

4.7.52 Länsstyrelsen i Södermanlands län: En av de allra viktigaste uppgifterna för naturvårdsverket i den "nya miljövarsorganisationen" måste bli att utveckla former för en effektiv kunskapsförsörjning på olika nivåer inom miljövarsområdet med kunskapsammansättningar och bedömningsgrunder. Här föreligger idag uppenbara brister.

Naturvårdsverket har genom sin centrala position bättre möjligheter till överblick och specialistkompetens inom "smala områden" än regionala och lokala myndigheter som inte har resurser för detta. Naturvårdsverket bör i princip verka såsom arbetarskyddsstyrelsen gör idag vad gäller kunskapsförsörjning till tillsynsmyndigheten yrkesinspektionerna.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att åklagare och utredande polis får erforderlig utbildning inom miljövarsområdet. Härigenom torde samarbetet mellan åklagare, polis och miljövarsmyndighet komma att underlättas väsentligt och frågor om miljöbrott kunna hanteras snabbare.

4.7.62 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen instämmer i behovet av vidgad utbildning och rådgivning, både i nuläget och i en framtida organisation. Råd och riktlinjer behövs inom miljöarbetet. Det är också viktigt med vidgade utbildningsinsatser på alla nivåer inom miljöskyddsarbetet. De nuvarande resurserna för fortbildning på regional nivå

är nu helt otillräckliga. Vi måste genomföra ökad utbildning för att sträva efter att hålla samma kunskapsnivå som den industri vi skall granska. Länsstyrelsen har nu inte möjlighet att delta i en tillfredsställande andel av de kurser och konferenser som erbjuds inom området; dels av kostnads-skäl och dels genom att tillsynsarbetet i så fall skulle bli än mer eftersatt i den hektiska situation som gäller. Länsstyrelsen kan med nuvarande resursbrist ej heller ta sitt fulla ansvar för kunskapsförmedling.

4.7.64 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Det är därför i det framtida miljö-vårdsarbetet viktigt att koncentrera insatserna på att genom utveckling av produktionsteknik och reningsteknik samt användning av miljövänligare produkter nedbringa den tillståndsgivna mängden utsläpp. Arbetet med att ange ramar och villkor för miljöpåverkande verksamheter får inte stå tillbaka för tillsynen. Länsstyrelsen ser det som angeläget att natur-vårdsverket fortsätter och helst forcerar arbetet med att utarbeta branschvisa allmänna råd för inriktning och omfattning av miljöskyddsåtgärderna inom verksamheten. Särskilt viktigt är det att utarbeta tydliga villkorsformuleringar som kan utgöra brottsrekvisit.

Ett genomförande av utredningens förslag kommer att ställa stora krav på kunskapsförsörjning och samordning från naturvårdsverkets sida. Länsstyrelsen ser det därför som angeläget att naturvårdsverkets miljö-skyddsarbete är av övergripande slag och främst inriktas på allmänna råd för såväl prövning som tillsyn. Viktigt är därvid att man i arbetet med föreskrifter för kontrollprogram särskilt uppmärksammar mätnoggrannhet och möjligheter till övervakning. Vidare bör naturvårdsverket få ett klart ansvar att samordna utbildningen och kunskapsförsörjningen för tillsyns-myndigheterna. Ansvaret för detta är oklart för närvarande.

4.7.70 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Det är inte ändamålsenligt att SNV's kunskapsförmedling i allt för hög grad sker genom s. k. *allmänna råd*, som i många fall är onödigt detaljerade och ambitiösa och tar för mycket resurser att producera. Enklare och snabbare former av *kunskapsblad och operativa meddelanden* borde tillämpas från SNV's sida i många fall. För produktion av allmänna råd etc. *tillstyrks* utredarens för-slag att hela *organisationens kompetens* bör utnyttjas och att den högsta kompetensen inte alltid behöver finnas på naturvårdsverket. Detta gäller också allmänt om branschkompetens på en stor del av arbetsområdet, där LON kan medverka i kunskapsförmedling.

4.7.74 Stockholms kommun: Naturvårdsverkets roll i tillsynsarbetet bör härutöver vara att tillsammans med övriga intressenter planlägga och genomföra branschkampanjer och liknande mer övergripande insatser. I detta sammanhang kan inte nog betonas vikten av att framför allt natur-vårdsverket ges möjligheter att bättre än hittills ikläda sig rollen av övergri-pande, samordnande och prioriterande expertorgan. Detta för att tillför-säkra välgrundade och ändamålsenliga åtgärder vid såväl prövnings- som tillsynsarbetet på alla nivåer. Allt sådant arbete av projekt- och utrednings-karaktär behöver däremot inte till fullo utföras med resurser från SNV

utan här bör den kompetens och det engagemang som finns utspritt i landet kunna nyttjas vid särskilda satsningar. Det primära är att organisation och verksamhetsinriktning på naturvårdsverket medger denna typ av arbete.

4.7.80 Kristianstads kommun: Utredningen pekar på vikten av att betrakta de olika miljömyndigheterna som "en samlad resurs". Kunskapsförsörjningen mellan de olika nivåerna är därvid av en vital betydelse. Utredningen har här inte tillräckligt beaktat kommunernas behov av snabb och lättillgänglig information.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör här få en mycket viktig uppgift i att förse miljö- och hälsoskyddsnämnderna med information. Exempelvis bör litteratursökningen kunna utvecklas kraftigt (t. ex. typ Bygginformation), speciella kontaktpersoner utses på naturvårdsverket, recipientdata från olika myndigheter regelbundet sammanställas till kommunerna m. m.

4.7.84 Nora kommun: Utredningens förslag angående de viktigaste arbetsuppgifterna för vissa myndigheter säger bl. a. att naturvårdsverket i samverkan med kommunerna skall utarbeta allmänna råd för tillsyn över icke förprövningspliktiga verksamheter. *För att motverka ovanstående problem bör detta förslag få hög prioritet och ordentlig resurstilldelning.*

Detsamma bör gälla utredningens förslag att naturvårdsverket i samverkan med länsstyrelserna och branschorganisationerna utarbeta allmänna råd för kommunerna och länsstyrelsernas arbete med prövnings- och tillståndsfrågan.

4.7.92 Svenska kommunförbundet: För att underlätta för miljö- och hälsoskyddsnämnderna att hantera tillsynssystemet är det nödvändigt att alla möjligheter tas tillvara för att tillsynen inte skall bli en detaljtillsyn utan en systemtillsyn.

Naturvårdsverket bör också utveckla branschvisa mer produktinriktade villkorsformuleringar och underlag för kontrollprogram.

I detta och övrigt arbete för att underlätta prövning och tillsyn bör branschorganisationernas kunskaper samt rådgivnings- och utbildningsverksamhet tas tillvara.

Utredningens förslag innebär att kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder får en utökad myndighetsroll. Ledamöterna måste vara väl insatta i miljöskyddslagen och dess tillämpning. Samtidigt måste nämndernas nuvarande och tillkommande anställda för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen erhålla en omfattande specialutbildning. I utredningen omnämns den utbildningsaktivitet som byggdes upp för den nya plan- och bygglagen och tillstyrks en liknande organisation finansierad med statliga medel.

4.8 ADB för prövning och tillsyn

4.8.30 Statskontoret: En övergång till ett system som bygger på ökad egenkontroll och årliga rapporter ändrar förutsättningarna för ADB inom den offentliga kontrollapparaten. Det nuvarande MI-01 systemet har tjänat som en kontinuerlig datainsamling till länsstyrelserna med omfattande uppföljningsrutiner. Vi anser att MI-01 systemet bör avvecklas.

Det framgår inte att det framlagda materialet om det så kallade KRUT-systemet på ett ändamålsenligt sätt fullt ut kan fylla funktionen som ADB-system i miljökontrollen. Det bör ankomma på respektive länsstyrelse och kommun att avgöra vilket ytterligare ADB-stöd som kan behövas.

Det är dock väsentligt att dataflödena utformas så att underlag för erforderlig statistik på riksnivå kan erhållas från verksamheten. Samtidigt är det givetvis angeläget att inte samla in mer information än som verkligen behövs. Ansvar för dessa frågor bör ligga på centralmyndigheten.

4.8.34 Statens naturvårdsverk: Utredningen föreslår att MI-01 snart läggs ner på grund av brister i systemet. SNV instämmer i utredningens åsikt att systemet är behäftat med ett antal brister. Ett antal län anser emellertid att nyttan med MI-01 klart motiverar åtminstone länets resursinsats. Systemet anses bra på att löpande aktualisera data som lagrats i det, vilket är en förutsättning för villkorskontrollen (inklusive att utföra vissa fasta beräkningar) och bevakningen av tidsbundna villkor. Län som använder systemet i stor utsträckning uppger att de knappast skulle klara av att övervaka utsläppen utan MI-01. SNV avvisar därför förslaget att lägga ner MI-01 innan ett alternativt system finns färdigt att använda.

SNV testar för närvarande KRUT-systemet vid ett antal län och kommuner. Till våren 1988 avser verket att sammanfatta testresultatet i en rapport. I denna rapport kommer verket också att ge förslag till hur ett införande av systemet kan gå till parallellt med en avveckling av nuvarande MI-01-system och kalkningsregister. SNV anser mot denna bakgrund att frågan om målsättning och inriktning för ADB inom miljöskyddet bör avgöras i anknytning till beslut om införande av ett KRUT-system. Redan nu kan dock sägas att det finns starka skäl som talar för att ett förändrat ADB-system bör införas.

4.8.32 Statistiska centralbyrån: SCB anser sammanfattningsvis

att datasystemet KRUT bör utvecklas till både ett decentralt och centralt datasystem även vad avser utsläppsdata. SCB avstyrker bestämt att man avstår från att utveckla den centralt sammanhållna delen av datasystemet

att ett manuellt system med miljörapporter synes vara ett mindre rationellt, men möjligt, system för datafångst till statistiken än ett framtida KRUT-system

att en rationell hantering av miljörapport behöver samordnas med ett decentralt/centralt KRUT-system, för att underlätta arbetet på myndigheter och för att minska uppgiftslämnandet för företagen

att kontrollprogram och mätverksamhet måste samordnas i syfte att åstadkomma jämförbara och statistikvärdiga material. Denna samordning

skall ha till syfte att åstadkomma enhetliga mätprogram för olika branscher (kärnor) och enhetliga mätprogram för vissa prioriterade föreningar (tvärkärnor)

att utan denna samordning har man endast begränsad nytta av ett centralt KRUT-system, varför denna samordning bör prioriteras i utvecklingsarbetet

4.8.51 Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen *tillstyrker* den föreslagna förnyade översynen. Det är angeläget att KRUT-projektet slutförs och utvärderas snabbast möjligt.

4.8.52 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen har på ett tidigt stadium använt MI-01 som ett bra hjälpmedel i tillsynen och deltar även i utvecklingen av KRUT. Det är angeläget att KRUT-projektet slutförs och systemet får en allmän utbyggnad och allmängiltig användning.

4.8.62 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Om förslaget genomförs vad gäller företagens egenkontroll ställs stora krav på samordningsverksamhet så att mätvärden från företagens kontrollverksamhet blir överförbara till centrala sammanställningar. Utredningen föreslår att naturvårdsverket slutför arbetet med det nya datasystemet KRUT. Detta är mycket angeläget för länsstyrelserna. En stor risk finns emellertid att det blir en informationssvacka i samband med att företagen övertar ansvaret för mätvärdena.

Det finns även ett uttalat behov av att få industriutsläppen redovisade enhetligt och gemensamt, för en central statistisk bearbetning. Systemet måste omfatta även utsläppssidan. Även länsstyrelserna har behov av datahantering, med den framtida rollen inom regional miljö, natur- och landskapsinformation.

Denna del i utredningsförslaget stärker således länsstyrelsens tveksamhet inför den rena egenkontrollen hos företagen. Under alla omständigheter anser vi det nödvändigt med en satsning på programförslag och bearbetningsrutiner som både län och kommuner kan utnyttja i tillsynsarbetet och i information om miljöfrågorna. Länsstyrelsen hyser vissa farhågor för den fortsatta utvecklingen av databasen KRUT. En fortsatt satsning på KRUT är nödvändig.

4.8.69 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Utredningen föreslår att ADB-systemet MI-01 för miljödata snarast avvecklas och att ADB-frågorna på miljöskyddsområdet ses över. Länsstyrelsen som i hög grad använt sig av MI-01 vill framhålla nödvändigheten av att detta system bibehålls tills annat godtagbart system finns att tillgå.

4.9 Resurser

4.9.34 Statens naturvårdsverk: Utredningen har inte närmare utrett arbets-situationen vid SNV eller miljövårdsorganisationen i övrigt. Ej heller har någon genomgång gjorts av de samlade arbetsuppgifterna på miljövårds-

området och av de väsentligt utökade resurser som behövs för att stat och kommun skall klara samtliga arbetsuppgifter i nivå med de politiska ambitionerna. Utredningen har i huvudsak penetrerat miljöskyddslagsystemet, som alltså endast är en av de arbetsuppgifter som lagts på miljövårdens organisation. Utredningen föreslår en rad nya arbetsuppgifter för bl. a. SNV. För några av dessa arbetsuppgifter har vissa resursförstärkningar föreslagits, för andra har resursbehovet inte preciserats. SNV konstaterar att utredningens förslag till ett förbättrat miljöskyddslagsystem inte kommer att kunna fås att fungera bättre än dagens om inte erforderliga resurser ges till myndigheterna.

SNV har gått igenom de nya arbetsuppgifter som utredningen föreslår läggs på verket. Verket har därvid beräknat behovet av resurser för att kunna fullgöra var och en av dessa arbetsuppgifter. — — —

I ett inledande skede bör verket ges ett resurstillskott motsvarande 20–30 tjänster. Om SNV erhåller detta resurstillskott avser verket att utveckla stödfunktionerna och hjälpsystemen, samt också att bygga upp ett s. k. svart gäng. SNV vill också prioritera branschvisa tillsynskampanjer och omprövning av koncessionsnämndsanläggningar.

De resursförstärkningar som utredningen föreslagit till SNV gäller den fortlöpande tillsynen. I och med att SNV avstyrker, att det fortlöpande tillsynsansvaret för koncessionsnämndsanläggningarna läggs på SNV, innebär det att länsstyrelserna i stället måste ges resursförstärkningar för att kunna utföra dessa arbetsuppgifter. Därtill kommer provningsuppgifter för de anläggningar som förs över från koncessionsnämndslistan till länsstyrelselistan samt en allmänt höjd ambitionsnivå för tillsynen. Enligt verkets uppfattning behöver länsstyrelserna för att klara sina tillsynsuppgifter tillföras resurser för att kunna anställa 2–3 personer per län, dvs. sammanlagt 50–75 personer.

4.9.35 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör utan dröjsmål tillföras ökade personella resurser för tillsyn m. m. Länsstyrelserna (naturvårdsenheterna) bör därvid tillföras minst två nya tjänster per länsstyrelse.

4.9.50 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen välkomnar utredningens förslag att länsstyrelserna tillförs sammanlagt 5 miljoner kronor per år för miljövårdsinriktat utredningsarbete. Länsstyrelsen saknar för närvarande i praktiken helt och hållet sådana resurser. Denna totala brist på medel för utredningsarbete försvårar det regionala miljövårdsarbetet. Det finns exempelvis ett stort behov av regionalt underlagsmaterial, bl. a. om försurningssituationen, grundvattenförsörjningen, farligt gods, kemikaliefrågor osv.

4.9.51 Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen anser som framförts ovan att den resursförstärkning som föreslås för SNV i stället skall fördelas på länsstyrelserna samtidigt som dessa behåller tillsynen över KN-anläggningarna. Beroende på propositionens slutliga utformning anser länsstyrelsen att en fördjupad studie av länsstyrelsernas resursbehov behöver göras. En sådan kan genomföras förslagsvis i LON:s regi.

4.9.53 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Länsstyrelsen saknar ofta såväl personella som ekonomiska resurser för erforderlig kunskapsförsörjning på miljövårdsområdet. Utredningens förslag om särskilda medel om sammantaget 5 milj. kr. per år till länsstyrelserna för miljövårdsinriktat utredningsarbete hälsas därför med tillfredsställelse. Det skulle stärka den regionala och lokala kunskapsförsörjningen betydligt.

4.9.54 Länsstyrelsen i Jönköpings län: En förstärkning av länsstyrelsernas resurser med bara fyra handläggare för hela landet är långt ifrån tillräcklig. Visserligen kommer antalet prövnings- och tillsynsärenden att minska för länsstyrelsernas del, men med den ambitionsnivå som utredningen med rätta förespråkar när det gäller tillsynen behövs en resursförstärkning som är avsevärt mycket större. — — —

Utredningens förslag om att förstärka länsstyrelsernas utredningsresurser med fem miljoner kronor per år hälsas med glädje. Eftersom utredningar i miljöfrågor ofta behöver löpa över flera år föreslår länsstyrelsen att anvisade medel inte skall bli budgetårsbundna.

4.9.56 Länsstyrelsen i Kalmar län: Utredningens förslag innebär en höjd ambitionsnivå, vilket är lovvärt om motsvarande resurser ställs till förfogande.

Behovet av förstärkningar torde dock vara alltför lågt beräknat. För länsstyrelsernas del kommer helt visst att ställas stora krav på samverkan med miljö- och hälsoskyddsnämnderna under lång tid. Prövningen av alla tillståndspliktiga anläggningar som enbart har dispens eller överhuvud ännu ej varit föremål för miljöskyddsmyndigheternas omsorg kommer att under övergångstiden till 1992 att bli resurskrävande. Härtill kommer ett antal tunga anläggningar att överföras från koncessionsnämnden. Det kan också förutses ett betydande arbete att handlägga överklagningsärenden avseende miljö- och hälsoskyddsnämndernas beslut.

Den minskning av länsstyrelsens arbetsuppgifter som uppkommer genom kommunernas övertagande av vissa anläggningar kan inte förutses kompensera tillskottet av arbetsuppgifter. Det tillskott av fyra nya tjänster som föreslås på länsstyrelserna är mycket lågt beräknat.

4.9.58 Länsstyrelsen i Blekinge län: Till följd av de synpunkter länsstyrelsen ovan anfört om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna finns det ett klart behov av personalförstärkning. Enligt utredningens beräkningsunderlag skulle resursbehovet sammantaget för Blekinges kommuner uppgå till 2–3 personer, vilket förefaller lågt räknat om en väsentlig ambitionshöjning skall bli följden.

Trots att länsstyrelsen omfördelat personalresurser till naturvårdsenheten utöver de medel som direkt ställts till förfogande för ändamålet, är länsstyrelsen ändå underbemannad i förhållande till de uppgifter som ligger på naturvårdsenheten. Under tiden 1980–85 har en utökning av hela enheten skett från 10,0 till 16,8 årsarbetskrafter.

Det föreslagna beloppet om 5 milj. kr. kommer knappast att räcka till för att täcka länsstyrelsernas behov av medel för utredningar inom miljöområdet.

4.9.60 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Med det förslag som länsstyrelsen förordar, nämligen att länsstyrelsen skall bibehålla tillsynen av de större företagen utan miljörevisor, krävs en förstärkning i motsvarande grad av länsstyrelserna. Vid denna förstärkning bör man analysera behovet i olika län, eftersom belastningen är mycket olika när det gäller industri- och befolkningstäthet.

4.9.61 Länsstyrelsen i Hallands län: I resursfrågan menar länsstyrelsen att större resurser behöver sättas in än den utredningen anger oavsett på vilka nivåer myndighetsansvaret läggs. Mot bakgrund av vad ovan anförts om ansvarsfördelningen bör de ökade resurserna som behövs i första hand ges åt länsstyrelserna. En sådan resursfördelning skulle också vara mera kostnadseffektiv än utredningens förslag.

4.9.62 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Utredningen konstaterar ett ökat behov av handläggare med ca 100 personer, varav merparten kommer på kommunerna. Länsstyrelsen anser att utredningen grovt underskattar handläggarebehovet, särskilt med beaktande av att resursbehovet redan i nuläget är stort. Det är förvånande att utredningen anser att antalet tillsynsbesök kan femdubblas samtidigt som resursbehovet inte anses behöva öka nämnvärt. Vi tror också att det stora resursbehovet kommer på den kommunala sidan. Det ökade resursbehovet på naturvårdsverket förutsätts av länsstyrelsen falla bort genom att verket inte åläggs tillsynsansvar. Detta ökade resursbehov förutsätts istället tillföras länsstyrelserna. Länsstyrelsen anser dessutom att resursbehovet totalt sett är underskattat, särskilt med beaktande av att samordning och information förutsätts öka. De medel som föreslås för utredningar inom miljöområdet täcker endast en del av det totala behovet.

4.9.63 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Avslutningsvis vill länsstyrelsen ånyo understryka vikten av att ytterligare resurser ställs till myndigheternas förfogande för miljöarbete. Förslagen i denna del är för blygsamma i utredningen. Om tillsynsarbetet skall förbättras krävs betydande satsningar på den regionala och lokala organisationen. För vår egen länsstyrelse behövs en betydande personalförstärkning inom miljöområdet. Länsstyrelsen förutsätter att detta beaktas vid statsmakternas ställningstagande till utredningens förslag.

4.9.66 Länsstyrelsen i Örebro län: Det grundläggande för bättre miljöskydd är att resurserna samlas och förbättras. Överföring av prövnings- och tillsynsuppgifter till kommunerna av mindre miljöstörande verksamheter kommer på sikt att göra det möjligt för länsstyrelsen att öka tillsynen beträffande övriga. I och med att utredningen föreslår att länsstyrelsen övertar delar av tillståndsprövningen från koncessionsnämnden är faran att den väntade förbättringen av tillsynen blir begränsad. Länsstyrelsen anser det därför angeläget med resursförstärkning. Länsstyrelsen måste i varje fall, som utredningen föreslår, tillföras medel som gör det möjligt att genom inventeringar och undersökningar ta fram underlagsmaterial om

miljöns status m. m. som underlättar både tillståndsprovning och tillsyn. Det belopp som utredningen föreslår, knappt 200 000 kronor per år, är enligt länsstyrelsens bedömning inte tillräckligt.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.3

4.9.69 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Under rubriken ambitionsnivå har länsstyrelsen uppskattat det totala behovet av resursförstärkningar på myndighetssidan oavsett arbetsfördelning. Uppskattningen förutsätter en väl utvecklad egenkontroll. Det verkliga behovet beror bl. a. på vilken ambitionsnivå som väljs beträffande förprovningen. Under alla omständigheter är den av utredningen förordade resursförstärkningen otillräcklig. Detta gäller i all synnerhet länsstyrelserna som i praktiken inte föreslås få någon personalförstärkning alls. Hur utredningen kommit till detta resultat är svårt att genomskåda. Sannolikt har hänsyn inte tagits till exempelvis det omfattande arbetet med omgivningskontrollen. Man vet inte heller vilka resurser som beräknats för länsstyrelsernas medverkan i den direkta tillsynsverksamhet som utredningen vill lägga på naturvårdsverket. Hur nuvarande resursbrist på ett flertal arbetsområden påverkat beräkningarna framgår inte heller.

Såsom utredningen framhållit har länsstyrelserna behov av medel för särskilda utredningar på miljöskyddsområdet. Utredningens förslag i detta avseende tillstyrks. Det föreslagna beloppet, 5 Mkr., kan vara lämpligt i utgångsläget. Det framtida behovet är svårt att bedöma.

Naturvårdsverket föreslås av utredningen få ett stort antal utrednings- och samordningsuppgifter. Det är betydligt viktigare att verket får goda resurser för sådana ändamål än för direkta tillsynsuppgifter.

4.9.70 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: För att *länsstyrelsen* skall kunna behålla sin trovärdighet som ett samhällsplaneringsorgan med avgörande inflytande på miljövården måste väsentliga resurser tillföras för tillsyn och offensivt arbete på områden som i allt snabbare takt ställer krav på insatser. Resursbehovet avser *både* personal *och* fria utredningsmedel. Miljöavgifterna bör användas till finansiering av miljövårdskostnader – detta gäller också på naturvårdssidan.

4.9.72 Länsstyrelsen i Norrbottens län: De beräknade framtida resursbehoven enligt utredningen innebär ökade handläggarresurser främst för kommunerna och naturvårdsverket men mycket litet för länsstyrelserna. Ett bibehållande av tillsynen av verksamheter på koncessionsnämndslistan hos länsstyrelsen måste innebära att de angivna ökade resurserna för tillsyn hos naturvårdsverket till stor del överförs till länsstyrelserna.

Enligt utredningen föreslås ett särskilt anslag till länsstyrelserna på sammanlagt 5 miljoner kronor per år för miljövårdsinriktat utredningsarbete. Behovet av sådana "fria medel" för utnyttjande av extern sakkunskap har tidigare framförts. Det är bra att sådana medel nu föreslås, men beloppet borde vara väsentligt större för att göra det möjligt för länsstyrelserna att engagera kvalificerad kompetens.

4.9.79 Båstads kommun: Miljö- och hälsoskyddsnämnden instämmer i utredningens konstaterande att miljöförmyndigheterna har för små resurser för att nå upp till den ambitionsnivå som statsmakterna redan tidigare lagt fast som nu ska höjas ytterligare.

Nämnden anser att den föreslagna resursförstärkningen är alldeles för liten. För att kunna genomföra de nödvändiga ambitionerna man ställt upp inom miljöförmyndarna är det absolut nödvändigt med kraftigare resursförstärkning hos länsstyrelserna och kommunerna.

Länsstyrelserna har redan idag så otillräckliga resurser så att deras tillsynsarbete blir allvarligt eftersatt. Då ambitionsnivån ska höjas kommer länsstyrelsernas situation att bli ohållbar. Hos kommunerna kommer den föreslagna decentraliseringen och höjningen av ambitionsnivån innebära ett större resursbehov än de drygt 80 tjänster som utredningen föreslagit.

4.9.92 Svenska kommunförbundet: Styrelsen är beredd tillstyrka ökade insatser från kommunernas sida men dessa måste huvudsakligen åstadkommas genom omprioriteringar och effektivare förvaltningsorganisation sammantaget för all kommunal verksamhet. I övrigt räknar styrelsen med uppbyggnaden av ett väl fungerande avgiftssystem enligt principen om att varje förening själv skall bekosta den miljöförmyndning som krävs för att begränsa störningarna av en verksamhet. Dessutom skall avgiftssystemet bestrida kostnaderna för de myndigheter, som reglerar och kontrollerar den miljöfarliga verksamheten.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna föreslås få ta ansvar för tillsynen över alla de verksamheter som inte är förprövningspliktiga. Styrelsen vill mena att miljö- och hälsoskyddsnämnderna redan i dag har kontakt med åtskilliga av dessa verksamheter på grund av annan lagstiftning, varför uppbyggnaden av resurser för denna tillsynsverksamhet bör kunna begränsas.

4.9.94 Svenska Naturskyddsföreningen: Utredningen föreslår förstärkta resurser för tillståndsgivning och tillsyn enligt miljöskyddslagen. Förstärkningen föreslås ske dels i företagen i form av ökad egenkontroll, dels i form av miljörevisorer och dels som personalförstärkningar på tillstånds- och tillsynsmyndigheterna.

Föreningen vill framhålla att bristen på resurser är en av de grundläggande orsakerna till den bristfälliga tillämpningen av miljöskydds- och naturvårdslagstiftningen. Trots de uppenbara bristerna och trots den uppmärksamhet miljöfrågorna rönt under de senaste åren har det statliga anslaget till miljöförmyndningsverksamhet sjunkit reellt med ca 13% under perioden 1978/79 till 1984/85. Även om ett trendbrott skett därefter står det fullständigt klart att klyftan mellan mål och medel i svensk miljöpolitik ständigt vidgats. Det krävs därför snarast mycket kraftfulla insatser för att avhjälpa missförhållandena.

Enligt föreningens mening är det resurstillskott i form av fler tjänster som utredningen föreslår inte tillräckligt. Föreningen konstaterar att utredningen i sitt förslag inte tycks ha dimensionerat naturvårdsvverkets resurser så att också de verksamheter som verket har tillsyn över kan underkastas regelbundna och oanmälda inspektioner. Enligt föreningens uppfattning

kan ett system med miljörevisorer inte undanröja behovet av en sådan inspektionsverksamhet. Naturvårdsverket måste därför ges fler tjänster än de utredningen föreslår.

Utredningen hoppas att kommunerna skall kunna hantera såväl förprovning av som tillsyn över 10620 verksamheter samt dessutom avsevärt utöka tillsynen över dessa verksamheter i förhållande till dagsläget. Denna utökning av arbetsuppgifterna skall kommunerna enligt utredningen klara av med ett resurstillskott om i genomsnitt ca en tredjedels tjänst per kommun. Enligt föreningens uppfattning är utredningens bedömning på denna punkt helt orealistisk.

Det krävs således fler tjänster än vad utredningen föreslår för tillståndsgivning och tillsyn enligt miljöskyddslagen. Den ökning som föreslås av handläggarresurserna för dessa ändamål, från ca 200 till ca 300 handläggare, bör t. ex. betraktas mot bakgrund av att skogsvårdsorganisationen har ca 700 tjänster för tillämpning av skogsvårdslagen. Om inte ytterligare resursförstärkningar ges till miljöskyddsorganisationen kommer miljö-
vårdsproblemen fortsätta växa.

4.9.102 Centralorganisationen SACO/SR: Sammanfattningsvis anser SACO/SR att utredningen har gjort en ambitiös genomgång av miljöskyddsområdet och sålunda ej behandlat hela miljövårdsområdet. SACO/SR anser vidare att kraftiga resurstillskott måste till inom hela miljövårdsadministrationen om samhällets miljöambitioner skall uppnås samtidigt som de offentligt anställda miljövärdstjänstemännen måste erhålla sådana lönevillkor att kunskapen och kompetensen kan bibehållas.

4.10 Finansiering

4.10.6 Socialstyrelsen: Styrelsen avstyrker utredningens förslag att varje kommun själv skall få sätta taxa för provning om tillsyn enligt miljöskyddslagen. En sådan taxa bör vara enhetlig i riket.

4.10.19 Lantbruksstyrelsen: Lantbruksstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att ersätta den tidsbaserade avgiften för provning och tillsyn med fasta avgifter. Avgifterna bör differentieras med hänsyn till verksamhetens omfattning, behovet av insatser för provning och tillsyn m. m. Redovisade avgiftsnivåer synes höga sett utifrån vad som kan krävas för jordbruksföretag.

4.10.30 Statskontoret: Det hittillsvarande avgiftssystemet har inte tillnärmelsevis inneburit full kostnadstäckning. Utredningen föreslår ett system där avgifterna skall täcka kostnaderna för både provning och tillsyn med schabloniserade avgifter. Vi ansluter oss till utredningens förslag.

4.10.31 Riksrevisionsverket: RRV anser i likhet med utredningen att ett system med fasta årsavgifter av såväl finansiella som administrativa skäl vore att föredra framför nuvarande avgiftssystem. För att få en bättre överensstämmelse mellan avgiftens storlek och de insatser som myndighe-

ten riktar mot respektive företag bör emellertid övervägas om avgifterna för provning kan tas ut särskilt. De administrativa konsekvenserna av olika avgiftssystem har inte behandlats i betänkandet. Såvitt RRV kan bedöma torde merkostnaderna för en avgiftskonstruktion med särskild provningsavgift dock bli måttliga.

Ett finansieringssystem som består av såväl provningsavgifter som årsavgifter finns för ett flertal avgiftsbelagda verksamheter med liknande karaktär, t. ex. den statliga läkemedelskontrollen och datainspektionen. RRV vill också nämna de många tillståndavgifter som för närvarande finns upptagna i expeditionskungörelsen men som på förslag av stämpel-skatteutredningen (Ds Fi 1986:10) kommer att tas in i respektive författning. Dessa ärenden föreslås beläggas med avgifter som i princip skall täcka kostnaderna. Avgifterna föreslås tas ut i form av ansökningsavgifter. Skälet för detta är att handläggningkostnaderna bör täckas oavsett vilket resultat en ansökan leder till.

Mot bakgrund av vad som sagts avstyrker RRV att kostnaderna för tillståndsgivning/miljölov samt kostnaderna för tillsyn täcks av en enda avgift. Verket föreslår i stället en taxekonstruktion med ansökningsavgift och årlig avgift.

4.10.33 Länsstyrelsernas organisationsnämnd: LON anser i likhet med utredningen att det nuvarande systemet med tidtaxa för provning och tillsyn bör ersättas med en saktaxa med fasta årliga avgifter.

Utredningen föreslår att SNV i samverkan med länsstyrelserna och LON närmare utformar taxan för branscherna som omfattas av koncessionsnämnds- och länsstyrelselistan. LON tillstyrker detta förslag.

4.10.34 Statens naturvårdsverk: SNV ställer sig bakom utredningens förslag till fasta avgifter för provning och tillsyn. Om provningsavgiften skall ingå i den årliga avgiften eller utgå enbart vid provning är inte av någon avgörande betydelse. En separat avgift för provning är lite besvärligare att administrera men bidrar samtidigt till ökad rättvisa mellan dem som tvingas betala avgiften. — — —

Slutsatsen av det förda resonemanget är att de kommunala avgiftsinkomsterna med en frivilliglinje kan bli långt mindre än vad som förutsetts. Därmed äventyras också tillförseln av de resurser som är förutsättningen för en effektiv kommunal miljötillsyn. Enligt SNV:s uppfattning bör man mot denna bakgrund allvarligt överväga att centralt fastställa också de kommunala avgifterna för provning och tillsyn.

4.10.37 Statens strålskyddsinstitut: Den föreslagna övergången från tidtaxa till fasta avgifter finner institutet vara ytterst angelägen. Fördelarna med fasta avgifter är väl utredda i förslaget. Förslaget om en utredning av ett system med utsläppsrelaterade avgifter vill vi tillstyrka. En intressant fråga är nämligen om ett sådant system har några fördelar som styrmedel för att begränsa utsläpp av radioaktiva ämnen i miljön jämfört med de metoder som nu används.

4.10.38 Statens energiverk: Verket tillstyrker förslaget att avgiftsfinansiera provning och tillsyn och att avgiftssystemet läggs om till saktaxa i stället för tidtaxa, som tillämpas f. n. Enligt utredningen är en av fördelarna med saktaxa att den lättare än ett timbaserat system kan utvidgas till ett utsläppsrelaterat avgiftssystem.

4.10.40 Kammarrätten i Jönköping: Kammarrätten är enligt 14 § förordningen (1984:380) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (1969:387) besvärinstans beträffande avgifter enligt förordningen. Dessa avgifter beräknas f. n. enligt en s. k. tidtaxa.

Utredningen föreslår att denna taxetyper överges till förmån för en s. k. saktaxa. Kammarrätten tillstyrker att så sker. Om denna ändring kommer till stånd förutsätter kammarrätten, som utredningen också framför, att frågan om avgiftssystemets utvidgning med utsläppsrelaterade parametrar utreds. I detta sammanhang vill kammarrätten tillägga att man enligt kammarrättens mening kunde – utan betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt – väl tänka sig att ett fullföljdsförbud införs beträffande sådana avgiftsbeslut.

4.10.52 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Utredningen lägger fast principen att förorenaren skall bekosta den miljövård – provning och tillsyn – som erfordras för att begränsa störningen från sin verksamhet. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning. Länsstyrelsen tycker också det är bra att den nuvarande tidsrelaterade avgiften slopas och ersätts av en saktaxa – en fast årlig avgift inkluderande såväl provning som tillsyn. Slopandet av den tidsrelaterade avgiften kommer enligt länsstyrelsens mening att få positiva effekter i miljöskyddsarbetet. Utövare av miljöfarlig verksamhet kommer inte som många gånger nu är fallet att dra sig för att kontakta myndigheten av kostnadsskäl. Likaså torde tillsynsarbetet komma att påverkas positivt. Ökad tid för verkligt miljövårdsarbete blir också följden av den slopade tidsregistreringen och åtföljande administrativa rutiner.

4.10.55 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen vill livligt tillstyrka förslaget om en övergång från nuvarande timtaxa till en fast taxa för provning och tillsyn enligt miljöskyddslagen.

4.10.56 Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen har tidigare förordat saktaxa i valet mellan tidstaxa och saktaxa vid provning och tillsyn enligt miljöskyddslagen. Det är därför tillfredsställande att denna debiteringsgrund nu föreslås. Taxorna för kommunerna föreslås beslutas av kommunerna. Utredningen utgår från att kommunförbundet i likhet med exempelvis för plan- och byggavgifter upprättar förslag till normalt看 varvid viss enhetlighet över landet kan uppnås. Särskilt avgifter för tillsyn utan anknytning till ett miljölov synes kunna bli svåra att utforma någorlunda enhetligt utan statlig vägledning. Staten bör därför ge bindande anvisningar om taxornas utformning.

4.10.58 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen hälsar med tillfredsställelse förslaget att ersätta nuvarande avgiftssystem med tidsdebitering för prövning och tillsyn med ett system med årliga fasta avgifter relaterade till verksamhetens omfattning. Nuvarande system är svårhanterligt och har negativa effekter på tillsynsarbetet. Det har också visat sig föga effektivt när det gäller att få kostnaderna för myndighetsverksamheten täckta.

Länsstyrelsen anser att utöver avgifter för prövning och tillsyn bör även ett system med utsläppsavgifter utredas. Ett sådant system – rätt utformat – bör vara ett verksam incitament för att minska föroreningsbelastningen.

4.10.60 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om övergång till ett system med s. k. saktaxa med fasta årliga avgifter som skall täcka både prövnings- och tillsynskostnader. Detta system kan med fördel omformas till ett utsläppsrelaterat avgiftssystem. Båda dessa systemtyper undviker de nackdelar som det administrativt besvärliga och irriterande timkostnadsbaserade systemet medfört. Utredningen har inte diskuterat frågan om avgifter för sådana verksamheter som ligger utanför listorna.

I detta sammanhang vill länsstyrelsen betona önskemålet om att länsstyrelsen själv skulle få behålla åtminstone en del av de intagna medlen. Detta skulle rimligen vara en stimulans och bidra till en effektivisering av verksamheten.

4.10.62 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Under detta avsnitt föreslår utredningen övergång till en saktaxa med fasta årliga avgifter. Länsstyrelsen hälsar denna reform med glädje då det nuvarande systemet är helt otillfredställande både administrativt och psykologiskt relativt företagen.

Observeras måste emellertid att flera kommuner uttryckt en stark oro för om finansieringsfrågorna är tillfredställande lösta med föreliggande förslag. De anser att det är finansiellt svaga företag som de skall få tillsyn över och att de därmed kommer att få svårigheter att få tillsynen finansierad.

4.10.66 Länsstyrelsen i Örebro län: Utredningens förslag om övergång till fasta avgifter för prövning och tillsyn tillstyrker länsstyrelsen att det snarast genomförs. Beträffande de avgifter som miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna skall ta ut bör dessa vara lika inom de olika kommunerna. Länsstyrelsen anser att kommunförbundet bör få i uppgift att utforma förslag till taxor som skall vara vägledande.

4.10.73 Nacka kommun: Utredningens förslag med fast avgift för tillstånds- eller miljölovpiktig verksamhet kan inte tillstyrkas i sin nuvarande utformning. Förslaget innebär att kommunen endast kan ta ut avgift för den del av tillsynen som bedrivs över miljölovpiktig verksamhet. För en stor del av nämndens tillsyn kan därmed ingen avgift debiteras. Detta är oacceptabelt.

Vi menar att den fasta tillsynsavgiften måste kombineras med timdebitering. Annars kommer kommunen inte att kunna debitera en stor del av de verksamheter över vilka vi bedriver tillsyn. Som exempel kan nämnas saneringar, vägar, m. m. För att belöna verksamheter som sköts på ett tillfredsställande sätt kan den fasta avgiften inbegripa tillsyn två eller tre timmar per år, beroende på hur komplicerad verksamheten är. Om tillsynen överskrider dessa timmar så debiteras den ytterligare tid tillsynen medför.

En kombination av fasta avgifter och timdebitering är godtagbar. Då finns det ett incitament till att också bedriva tillsyn. I annat fall är det fara värt att det blir endast en annan form av beskattning. Med ett kombinerat fast avgiftssystem och timdebitering får alla som bedriver miljöfarlig verksamhet också betala tillsynen.

Genom att kommunen själv fastställer taxan för prövning och tillsyn kan taxan anpassas till de lokala förhållandena. I denna del tillstyrks förslaget.

4.10.74 Stockholms kommun: När det gäller taxefrågan anser förvaltningen i likhet med utredningen att det nuvarande timtaxe-systemet bör ersättas med ett system som bygger på fasta årliga taxor. I analogi med vad som ovan diskuterats bör avgiften delas upp i en prövningsavgift och en årlig tillsynsavgift. Några särskilda hinder mot en sådan uppdelning borde ej föreligga. I sin uppbyggnad torde det t. ex. vara liknande det som f. n. existerar på bekämpningsmedelsområdet (en registreringsavgift + en årlig avgift). Storleken på beloppen är svåra att precisera utifrån vad som redovisas i utredningen. Av överslagsmässiga beräkningar att döma torde emellertid de sammanlagda summor som i utredningen nämns vara i rätt storleksordning. Avgifterna bör fastställas centralt för samtliga objekt.

En detalj i taxesystemet som förvaltningen vidare vill framhålla är att möjlighet bör ges att, vilket inte omnämns i utredningen, debitera tillsynsavgift även för verksamheter som ej är upptagna på någon av listorna och att detta lämpligen bör kunna ske genom en särskild timtaxa. Denna timtaxa eller ett tillägg till den ordinarie årliga tillsynsavgiften bör, enligt förvaltningens mening, övervägas också kunna debiteras för sådana verksamheter där särskilda tillsynsinsatser, utöver det normala, visar sig erforderliga.

4.10.75 Södertälje kommun: Utredningen drar slutsatsen att det nuvarande systemet med tidtaxa bör ersättas med en s. k. saktaxa med fasta årliga avgifter, som inkluderar både prövning och tillsyn. Förvaltningen delar utredningens uppfattning att det skulle bli administrativt enklare att införa saktaxa och att det skulle bli lättare att budgetera för en bestämd kostnads-täckning. Avgiften bör emellertid delas upp i en prövningsavgift och en årlig tillsynsavgift för att uppnå överensstämmelse med förvaltningens synpunkter ovan om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Det torde vara lika enkelt att göra den uppdelningen som att slå samman dessa avgifter. Jämför § 23 i förordningen om bekämpningsmedel, där principen om delade avgifter redan tillämpas.

Det framgår inte klart hur utredningen tänkt sig avgiftsbelägga äldre löpande tillsynsärenden, anmälningssärenden m.m. Denna fråga är mycket viktig för den lokala tillsynsmyndigheten, och förvaltningen vill gärna framhålla, att ett nytt taxesystem måste utformas så att denna ärendekategori kan påföras en årlig tillsynsavgift. Utredningen talar om vissa omställningsproblem vid övergång till nytt avgiftssystem och det kanske betyder att utredningen har tänkt sig att behålla tidstaxan för dessa löpande tillsynsärenden.

Utredningen är också medveten om att tillsynen över det stora antalet verksamheter, som inte är förprövningspliktiga, kan bli mycket resurskrävande. Detta förhållande är viktigt att beakta vid utarbetandet av taxesystem så att tillsynsavgift – eventuellt en bibehållen timtaxa – kan tillämpas för dessa verksamheter.

För att åstadkomma enhetlighet i tillämpningen av avgiftsuttag är det viktigt att taxorna fastställs centralt, förslagsvis i samarbete mellan naturvårdsverket och Kommunförbundet.

4.10.76 Eskilstuna kommun: Utredningen föreslår att en fast årlig taxa skall införas. Miljöförvaltningen tillstyrker detta. Dock måste skilda taxor för prövning och tillsyn finnas. För de fria verksamheterna har utredningen inte föreslagit något. Miljöförvaltningen föreslår att kommunerna får möjlighet att ta en avgift även för dessa.

4.10.78 Tranås kommun: Nämnden ställer sig helt bakom utredningens förslag om fasta avgifter för prövning och tillsyn i stället för nuvarande timtaxesystem.

Vad beträffar miljö- och hälsoskyddsnämndernas fasta avgifter för miljölov så är det tänkt att avgifterna skall bestämmas av kommunfullmäktige enligt självkostnadsprincipen. I detta sammanhang är det enligt nämndens mening mycket viktigt att Kommunförbundet medverkar med framtagande av lämpligt underlag för taxesättning. Det vore olyckligt om avgifterna för miljölov skulle skilja sig för mycket mellan olika kommuner.

4.10.79 Båstads kommun: Utredningen har funnit att myndigheterna upplever det nuvarande avgiftssystemet med timtaxa som administrativt tungarbetat och resurskrävande. I stället föreslås ett system med fasta årliga avgifter för de verksamheter som kräver tillstånd eller miljölov. Avgifterna ska täcka tillsynsmyndighetens kostnader för tillsyn och prövning.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden avstyrker utredningens finansieringsförslag. Nämnden anser att tillsynsmyndighetens initiala insatser ska finansieras via statlig och kommunal budget i sedvanlig ordning.

Nämnden finner det anmärkningsvärt att den föreslagna resursförstärkningen måste självfinansieras genom ett taxesystem. Om utredningen har den inställningen att en utökning av resurserna endast kan tillåtas genom självfinansiering, så har man därav satt ett lägre pris på miljövärden.

4.10.80 Kristianstad kommun: Utredningen föreslår att tillsyn och provning finansieras med fasta årliga avgifter som i princip ska täcka miljömyndigheternas kostnader.

Med tanke på att kommunen anser att rådande arbetsfördelning bör bibehållas oförändrad, finns ej något stort behov av en översyn.

Om ändå utredningens förslag skulle vinna gehör anser kommunen att avgifterna enligt utredningens förslag kommer att vara klart otillräckliga för finansiering av de kostnader, som skulle uppstå till följd av en överföring till kommunerna av statliga uppgifter. Mot denna bakgrund är det fråga om en direkt kostnadsövervältring på kommunerna, vilket inte kan accepteras.

4.10.85 Sala kommun: Sala kommuns erfarenhet av hittillsvarande tillsynsarbete enligt miljöskyddslagen har visat att en avsevärd total arbetsinsats krävs för icke förprovade anläggningar. Den nuvarande timtaxan ger därvid dålig kostnadstäckning, eftersom arbetstiden per objekt ofta understiger 1 tim/år, vilket medför att debitering av tillsynstid ej kan ske.

Utredningens förslag om fast taxa för provningspliktiga anläggningar tillstyrks. Dock erfordras att kommunen dessutom får rätt att ta ut tillsynsavgift för icke provningspliktiga anläggningar. Detta bör kunna lösas genom tidsavgift.

Svenska kommunförbundet förutsättes arbeta fram normalförslag för kommunernas taxor.

4.10.86 Nordanstigs kommun: Utredaren har konstaterat att det relativa resursbehovet är störst i de mindre kommunerna. De små kommunerna har i regel också, en liten andel "miljölovspliktiga" anläggningar. För Nordanstigs del är många av de "miljölovspliktiga" anläggningarna av sådan typ att det knappast är möjligt att ta ut några tillsynsavgifter. Vad vi närmast tänker på är mindre skjutbanor, fisk- och kraftodlingar m. fl.

Av ovan nämnda skäl förordar kommunen en höjning av t. ex. avgifter på dryckesförpackningar eller andra riktade avgifter för finansiering av miljötillsynen. Härigenom skulle resurstillskottet kunna riktas till de kommuner som idag har det största behovet.

I andra hand förordar kommunen att en saktaxa inrättas.

Kommunen avråder införande av tidstaxa på grund av att det påverkar tillsynsarbetet och administrationen negativt.

4.10.87 Örnsköldsviks kommun: Förslaget avgiftssystem förmodas underlätta tillsynsmyndigheternas hantering av frågan. Några klara nackdelar uppstår dock. Moroten-piskan förhållandet försvinner och företag som sköter miljöfrågorna bra får samma avgift som företag i samma bransch som missköter sig. Utredningen undervärderar den betydelse som detta har, åtminstone för de mindre företagen. Att göra avgiftsfrågorna för de kommunala objekten till stridsfrågor i fullmäktige torde innebära, förutom en hel del administrativt merjobb, att vi får en flora av varierande avgiftsformer och nivåer över landet. Att hänvisa till att kommunförbundet skall garantera att erforderlig samordning sker innebär nog en överskattning av

kommunförbundets förmåga att styra kommunerna i dessa frågor. För kommunernas del vore det också önskvärt att avgiftssystemet ger möjligheter att debitera för myndighetsarbete som sker vid företag som ej finns upptagna på någon av listorna. En avgörande anmärkning är vidare att föreslaget system inte medger någon möjlighet för en "underordnad" myndighet att få betalt för det arbete som den utför åt den ordinarie tillsynsmyndigheten. Avgiftssystemet försvårar således samarbetet mellan nivåerna och kommer direkt att motverka en strävan till optimalt resursutnyttjande.

Örnsköldsviks kommun anser att förslaget till avgiftssystem måste omarbetas utifrån följande utgångspunkter:

– Grunden skall vara årsavgifter som fastläggs centralt för samtliga objekt på listorna.

– För objekt som kräver mer arbete än normalt på grund av att man missköter miljöfrågorna skall tillsynsmyndigheten ha rätt att utöver den fasta avgiften debitera en centralt fastställd timtaxa.

– Timtaxan skall även kunna användas för objekt utanför listorna och för myndighetsarbete som utförs av "underordnad" tillsynsmyndighet.

– För objekt där inget tillsynsarbete utförts under året skall tillsynsmyndigheten ha rätt att avstå från debitering av avgift.

4.10.88 Kalix kommun: En fast taxa bör införas även för de kommunala miljölovsobjekten. Taxan bör vara likformig över hela landet, oberoende av om tillsynen är statlig eller kommunal. Om kommunen svarar för miljöskyddsövervakningen bör kommunen också uppbära avgifterna. De administrativa fördelarna med en eventuell saktaxa borde bli större i den kommunala verksamheten, eftersom tillsynsobjekten är fler än de som faller på länsstyrelsen och naturvårdsverket.

4.10.92 Svenska kommunförbundet: Styrelsen förutsätter att prövnings- och tillsynsverksamheten i princip skall finansieras genom avgifter. Kommunförbundet är berett att utarbeta underlag till saktaxor för miljö- och hälsoskyddsnämndernas prövning och tillsyn och därvid samråda med naturvårdsverket. Underlaget skall därefter bearbetas i den enskilda kommunen och fastställas av kommunfullmäktige.

4.10.97 Sveriges industriförbund: Industriförbundet anser att erforderliga resursförstärkningar skall åstadkommas genom omprioriteringar inom stat och kommun. Myndighetsinsatser bör finansieras via statlig och kommunal budget i sedvanlig ordning och inte via särskilda avgifter.

4.11 Sanktionssystemet

4.11.1 Riksåklagaren: Beträffande sanktionssystemet delar jag utredningens uppfattning att detta företer brister och instämmer i att miljöstraffrätten snarast bör ses över i särskild ordning. I avvaktan härpå bör nuvarande sanktionsbestämmelser i allt väsentligt bibehållas. Endast de följdändringar som är nödvändiga bör göras nu. Jag kan i detta sammanhang nämna att

den i det bifogade yttrandet till jordbruksdepartementet aviserade genomgången av rättstillämpningen på det straffrättsliga sanktionsområdet nu avancerat så långt att en utvärdering av insamlat material är nära förestående.

Jag är positiv till förslaget att en särskild utbildning skall anordnas för berörd personal inom rättsväsendet. Jag har inget väsentligt att invända mot den övergripande uppläggning av utbildningsinsatserna som anges i betänkandet. Som beredningen föreslår måste dock särskilda medel anvisas för ändamålet. Jag förutsätter vidare att utbildningens närmare utformning blir föremål för diskussion med berörda organ bl. a. riksåklagaren. De erfarenheter som finns inom riksåklagarens kansli från tidigare utbildningsinsatser på området bör självfallet tas tillvara.

När det sedan gäller frågan om vilka befattningshavare inom åklagar- och polisväsendet som bör handlägga miljömålen har utredningen den uppfattningen att de nuvarande s. k. eko-tjänsterna inom resp. myndighetsområde bör utnyttjas. Dessa befattningshavare är emellertid enligt min mening redan nu på många håll så belastade att det kan innebära svårigheter att frigöra resurser för tillkommande uppgifter. Jag är bl. a. med anledning härav inte övertygad om bärigheten av de resonemang utredningen fört i denna fråga. I cirkulär till åklagarna (RÅC I:109) har jag angett att här aktuella mål företrädesvis bör handläggas av statsåklagare. Garantier erhålls därigenom för att målen handhas av erfarna och kvalificerade åklagare. Enligt min mening är en sådan ordning – som alltså innebär att miljömålen kan fördelas mellan olika befattningshavare på regionmyndigheten – att föredra.

Utredningen har vidare föreslagit att det inrättas en statsåklagartjänst för speciella mål med inriktning helt på miljöbrotten. I förslaget ingår även vissa ytterligare resurser. Jag har inget att invända häremot och hänvisar i denna del till vad överåklagaren vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål anfört om behovet av tjänsten. På sikt bör man emellertid sträva efter en ordning som innebär att det inom varje åklagarregion finns särskild kompetens i fråga om miljömålen.

4.11.2 Rikspolisstyrelsen: Förslaget att utredningar om miljöbrott skall handläggas av regional personal inom polisen finns det i och för sig inget att erinra mot. Rikspolisstyrelsen avstyrker dock förslaget att utredningsmän efter fullgjord eko-brottsutbildning även skall utbilda sig för att utreda miljöbrott. Den eko-brottsutredande personalen är redan nu hårt arbetsbelastad. Förslaget innebär en förhållandevis lång utbildning rörande miljöbrott, och att denna skall läggas ovanpå eko-brottsutbildningen förefaller vara ett dåligt resursutnyttjande. Dessutom skapas ett konkurrensförhållande mellan kravet på att utreda ekobrott och miljöbrott. Detta kan vara till nackdel för miljöskyddsaspekterna eftersom statsmakterna under en följd av år prioriterat bl. a. utredningar av eko-brott.

Styrelsen anser inte att miljöbrotten har en sådan koppling till den ekonomiska brottsligheten att det finns några vinster att hämta genom att använda en utredare som även har eko-brottsutbildning jämfört med de nackdelar som resursbortfallet innebär för den ordinarie utredningsverk-

samheten på eko-rotlarna. I utredningar där det krävs utredningsvana även beträffande eko-brott är det inget som hindrar att en eko-brottsutredare deltar i utredningen.

Styrelsen ställer sig positiv till den föreslagna utbildningen av polispersonal som redan finns ute i polisorganisationen. Styrelsen anser dock det antal poliser som är i behov av sådan utbildning är större än vad som angetts, eftersom utredningen inte tagit i beaktande den kriminalpolispersonal vid de tekniska rotlarna som har att utföra platsundersökning för säkring av bevis. All erfarenhet visar att domstolarna lägger allt större vikt vid den tekniska bevisningen i sina bedömningar. Antalet kriminaltekniker i behov av sådan utbildning uppgår enligt styrelsens bedömning till ca 100.

Sedan den av utredningen föreslagna speciella miljökursen för poliser genomförts, anser styrelsen att en funktionsinriktad central utbildning bör anordnas för berörd polispersonal, fristående från den särskilda utbildningen om ekonomisk brottslighet som anordnas för poliser och åklagare. Funktionsutbildningen kan mycket väl till vissa delar integreras för polis och åklagare.

Styrelsen biträder utredningens förslag att utbildningen även ges utrymme i den polisiära grundutbildningen.

4.11.34 Statens naturvårdsverk: En förutsättning för att ML:s straffbestämmelser skall kunna göras tillämpliga är att de villkor som reglerar utsläpp m. m. är klara och entydiga och att de mätningar och undersökningar som gjorts för att bedöma om utsläppsgränserna hållits är av tillräcklig omfattning och kvalitet. Vidare krävs att det går att bedöma vad som orsakat en överträdelse av utsläppen. Detta är nödvändigt för att man skall kunna bedöma om överträdelsen skett uppsåtligen eller av oaktsamhet, vilket är en förutsättning för straffbarhet. Enligt SNV:s uppfattning föreligger brister eller svårigheter i dessa avseenden och det är framför allt dessa brister, som orsakar att få brott beivras. Bristerna är alltså mer knutna till tillämpningen av lagstiftningen än till utformningen av den. Därför ifrågasätter SNV behovet av en genomgripande översyn av hela miljöstraffrätten.

SNV har tidigare föreslagit att tyngdpunkten i sanktionssystemet läggs på miljöskyddsavgiften och inte på straffsanktion. Förslaget har varit föremål för remissbehandling och regeringens bedömning (se prop 1986/87:135). I propositionen framhölls att någon så genomgripande ändring av sanktionssystemet som föreslagits inte kunde genomföras innan den pågående översynen av miljövårdsorganisationen hade genomförts. Föredraganden ställde sig också tveksam till en mer omfattande avkriminalisering av överträdelser av ML. — — —

SNV delar utredningens uppfattning att miljöbrottens straffvärde överlag har kraftigt underskattats. Ett genomsnittligt straff på 35 dagsböter framstår som mycket lågt. Det är främst värderingen av miljöbrotten som behöver påverkas och ändras och inte i första hand strafflatituderna. SNV delar därför utredningens uppfattning att ML:s straffskalor inte behöver skärpas. Det är nödvändigt med utbildningsinsatser för att få till stånd en annan värdering av miljöbrotten hos åklagare och domstolar. Det är dock

inte tillräckligt med utbildningsinsatser. Samhället måste också kraftigt markera sitt avståndstagande från kränkning av enskilda och allmänna intressen, som miljöbrott i allmänhet utgör. Detta kan ske genom att bestämmelserna om miljöskyddsavgift skärps. Man bör inte nöja sig med att som nu bara neutralisera den ekonomiska fördelen. Avgiften bör åtminstone uppgå till ett belopp som motsvarar den dubbla ekonomiska fördelen. SNV anser det vara en riktig väg att gå att skärpa miljöskyddsavgiften mot företaget som sådant och inte höja straffsatsen i ansvarsbestämelsen i ML. En skärpt miljöskyddsavgift, där kostnaden för avgiften klart överskrider den ekonomiska fördelen av överträdelsen, har möjlighet att fungera som ett ekonomiskt styrmedel mot överträdelser. Den kompletterar därför på ett bra sätt de straffrättsliga styrmedlen, vilka riktar sig mot fysiska personer.

SNV:s uppfattning är således att viktiga styrmedel mot överträdelser av ML i första hand bör vara utbildningsinsatser och en förstärkt miljöskyddsavgift. Straffsanktionen bör endast fungera som ett komplement till dessa styrmedel.

SNV tillstyrker utredningens förslag om nya brottsbenämningar.

4.11.35 Koncessionsnämnden för miljöskydd: Beträffande sanktionssystemet kan koncessionsnämnden ansluta sig till utredningens förslag om en genomgripande översyn av hela miljöstraffrätten. En sådan översyn bör lämpligen ingå som en del i eller bedrivs parallellt med den allmänna översyn av miljölagstiftningen som nämnden ovan förordat. Dessförinnan bör emellertid inga större ändringar göras i miljöskyddslagens sanktionsavsnitt.

4.11.39 Svea hovrätt: Förslaget att kriminalisera ringa brott avstyrks.

Hovrätten delar utredningens uppfattning att det är av utomordentlig betydelse att miljöskyddslagens regler respekteras. Under den tid miljöskyddslagen gällt har samhällets syn på miljöfrågorna skärpts avsevärt. Även kunskaperna om olika ämnen och deras effekter på miljön har ökat och resulterat i högre krav på såväl skyddsåtgärder som åtgärder i syfte att se till att meddelade villkor och föreskrifter efterlevs.

Avsikten med ändringarna i miljöskyddslagen 1981 och de nya bestämmelserna i brottsbalken om miljöbrott var att effektivisera miljöskyddet med ett reellt hot om straff vid överträdelser. Vid 1981 års ändring av 45 § miljöskyddslagen borttogs beträffande vissa överträdelser det rekvisit som innebar att allmän eller enskild rätt kunde kränkas genom en överträdelse. Samtidigt infördes straffrihet för ringa brott med den motiveringen att det inte var rimligt att kriminalisera varje överträdelse av ett tillståndsbeslut utan att bagatellartade förseelser borde vara straffria.

Enligt hovrättens mening föreligger inte skäl att slopa straffriheten för ringa brott. Hovrätten anser det vara ytterst tveksamt om en kriminalisering i miljöskyddslagen av ringa brott leder till den effektivisering av de rättsvårdande myndigheternas insatser och till den höjning av straffvärdet som eftersträvas. Med hänsyn till de svårigheter som utredningen redan visat när det gäller att enligt miljöskyddslagen beivra svårare överträdelser

finns en risk, med utredningens förslag, att åtal till allt större del kommer att avse ringa brott. I ett läge med knappa resurser och allt svårare miljöproblem bör i stället en prioritering ske så att arbetsinsatserna, när det gäller utredningar om misstänkta brott, i första hand kanaliseras till de mer allvarliga fallen där man kan förvänta sig den största nyttan av insatserna, sett utifrån miljöskyddslagstiftningens syfte att skydda miljön.

En annan omständighet som med betydande styrka talar emot utredningens förslag är att det med största sannolikhet inte i första hand är brister i miljöskyddslagens påföljdssystem utan en i många fall otydlig formulering av villkor och föreskrifter samt en bristfällig tillsyn som leder till att överutsläpp kan ske utan att någon sanktion inträder. — — — —

Förslaget om utökad rättshjälp i miljömål får ses främst som en prioriteringsfråga.

Enligt hovrätten är en förbättring av stödet till enskilda i form av rättshjälp vid olika rättsliga angelägenheter i och för sig lovvärd. Huruvida möjligheterna att beviljas rättshjälp skall utökas just i miljömål är emellertid en ekonomisk prioriteringsfråga, där den enskildes möjligheter att få sina kostnader täckta via försäkringar måste vägas in. Andra faktorer att beakta vid denna avvägning är också att behov av rättshjälp kanske inte alltid föreligger; flera sakägare torde ofta kunna agera gemensamt. Kostnaderna behöver då inte bli så stora för var och en när det t. ex. skall utredas hur ett och samma utsläpp kan ha gett upphov till skador på deras egendom.

4.11.45 Göteborgs universitet: Att införa ansvar även för ringa överträdelser av miljöskyddslagens bestämmelser kan tyckas vara en bagatell i utredningen, men p. g. a. den allmänpreventiva effekten kommer aktsamheten med den yttre miljön sannolikt att öka betydligt genom att även ringa överträdelser kriminaliseras. Mot bakgrunden av att många tillstånd ju innebär att alltför miljöfarlig verksamhet i vissa avseenden kommer att bedrivas är det utomordentligt viktigt att åtminstone givna bestämmelser följes noggrant. Fakultetsstyrelsen tillstyrker därför att ansvar införes i miljöskyddslagen för ringa fall av överträdelser av lagen.

Fakultetsstyrelsen tillstyrker den föreslagna utbildningen för ca 120 utredare hos polisen, 40 åklagare och 40 domare i den omfattning och till den kostnad som utredningen föreslår. Däremot betvivlas att utbildningen av dessa ca 200 personer, inkluderande föreslagen auskultation, kan genomföras under så kort tid som 2 år, vilket utredningen önskar. Det finns för få lärare av nödvändigt slag som har tillräckligt med tid över för att vara med och ge undervisning under den tidsperioden. Mer realistisk genomförandetid är ca 4 år. Men då måste nog krafter från både Uppsala, Lund, Stockholm och Göteborg mobiliseras härför. Göteborgs universitet ställer gärna sina resurser till förfogande om särskilda medel anvisas för detta slag av utbildning.

4.11.50 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen finner inte att det nu remitterade betänkandet tillfört sådant nytt material att anledning finns att frångå tidigare uppfattning att en viss avkriminalisering bör genomföras.

Länsstyrelsen kan därför inte tillstyrka utredningens förslag att straffriheten för ringa fall slopas. Det skulle i och för sig bli enklare för länsstyrelsen att ta ställning i de enskilda fallen om åtalsanmälan skall göras. Samtidigt skulle det emellertid innebära att länsstyrelsen måste avsätta inte obetydliga resurser för att ta fram underlagsmaterial för bedömning i åtalsfrågan och för att bemöta den tilltalades argumentering. Resurserna härför måste tas från bl. a. tillsynsverksamheten. Med hänsyn till de många gånger relativt bagatellartade överträdelserna torde ett sådant resursutnyttjande inte gagna miljövårdsarbetet.

4.11.52 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att vitesinstrumentet bör komma till ökad omfattning.

Att så få brott mot miljöskyddslagen lett till fällande dom och inte i något fall till frihetsberövande kan i viss utsträckning bero på tillståndsmyndigheternas mindre precist formulerade tillstånd och villkor. Men det finns anledning att tro att efterlevnad av miljöskyddslagen – liksom efterkomsten av andra bevarandelagar – har låg status i näringslivets och även i myndigheternas ögon. Miljöskyddslagen har sannolikt inte uppfattats tillräckligt allvarligt av de rättsvårdande organen. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att straffvärdet bör höjas, vilket kan ske genom att straffriheten för ringa fall tas bort. Möjlighet att i särskilda fall underlåta åtalsanmälan vid olyckshändelser, missöden och liknande bör finnas kvar. En helt schablonmässig skyldighet för tillsynsmyndighet att göra åtalsanmälan skulle skapa mycket arbete för samtliga inblandade. Tillsynsmyndigheterna får inte uppfattas som renodlade kontroll- och miljöpolisorgan – ett sådant förhållande skulle riskera att motverka de syften, som finns med miljöskyddslagen. Tillsynsmyndigheterna bör i första hand utgå från att företagen har en god vilja att förhindra miljöstörningar och undvika brott mot miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en skärpning av sanktionsbestämmelserna men anser, att åtalsanmälan inte alltid kan ske genast och utan dröjsmål samt att anmälningsplikten inte kan göras helt obligatorisk.

4.11.55 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Utredningen förordar en översyn av hela miljöstraffrätten. Länsstyrelsen motsätter sig inte detta men anser för egen del att det inte är något fel på nuvarande straffbestämmelser. Problemet är i stället att domstolarna dömer ut allt för låga straff. Här finns ingen annan lösning än att åklagarväsendet uppmanas att yrka på kännbara straff och i ökad utsträckning begära överprövning.

4.11.59 Länsstyrelsen i Kristianstad län: Utredningen föreslår en översyn av hela miljöstraffrätten mot bakgrund av nuvarande brister i sanktionssystemet. Länsstyrelsen anser att en skärpning av nuvarande regler är befogad. Nuvarande system är i och för sig godtagbart men tillämpningen uppvisar åtskilliga brister som bör rättas till. De föreslagna utbildningsinsatserna för bl. a. åklagare och polispersonal torde fylla en viktig uppgift för att systemet skall fungera bättre.

4.11.62 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Utredningen föreslår ett ökat användande av viten. Länsstyrelsen motsätter sig inte förslaget men värdet därav bör inte överskattas. Vitet är, trots den modernisering som vitesinstitutet nyligen undergått, ett trubbigt och långsamt verkande tvångsmedel. Miljövårdsmyndigheternas skyldighet att anmäla miljöbrott till åtal skärps. I lagtexten föreslås att anmälan skall göras "utan dröjsmål" och att anmälningskyldigheten även skall omfatta ringa brott. – Att införa en så omfattande och ovillkorlig anmälningsplikt är inte välbetänkt. Miljömyndigheterna bör liksom hittills i viss begränsad utsträckning själva få bedöma vad som skall anmälas till åtal: Exempelvis kan detta gälla överträdelser där företaget gjort ett misstag men villigt åtar sig stora förbättringar.

En åtalsanmälan innebär ett ianspråkstagande av inte bara rättsväsendets utan även miljövårdsmyndighetens resurser. Arbetet med en åtalsanmälan inskränker sig nämligen inte bara till att formulera och avlåta en enkel anmälan. Denna medför som regel även att miljövårdsmyndigheten därefter måste lämna polismyndigheten ett inte obetydligt biträde under utredningsskedet. Enligt länsstyrelsen bör miljövårdsmyndigheterna i någon mån själva få styra sin resursanvändning i dessa frågor till de verkligt angelägna fallen. Respekten för miljöskyddslagen förstärks inte genom att miljövårdsmyndigheterna åläggs en undantagslös skyldighet att anmäla allehanda mindre överträdelser till åtal. Den preventiva effekten av åtalsanmälningar minskar om även bagatellartade förseelser tas upp. Viktigare är att betydande ansträngningar görs från tillståndsmyndigheternas sida på att utforma villkoren i tillstånden på sådant sätt att innehållit blir otvetydigt för företagaren och efterlevnaden blir möjlig att kontrollera för tillsynsmyndigheten.

Även inom detta område är utbildningsfrågorna viktiga. Domare och åklagare har, beroende på att miljölagstiftningen är ung, alltför liten erfarenhet av rättstillämpningen på miljöskyddslagstiftningens områden.

4.11.97 Sveriges industriförbund: *Frågan om strängare sanktionsbestämmelser* görs till en huvudsak i betänkandet. Efter närmare överväganden inskränker sig utredningen till att föreslå en översyn av miljöstraffrätten. Enligt industriförbundet ger den nuvarande lagen, rätt tillämpad, tillräckliga möjligheter för tillsynsmyndigheten att reagera mot överträdelser. Industriförbundet vill emellertid inte motsätta sig en ny utredning eftersom det bör vara möjligt att åstadkomma förenklningar i lagen. Industriförbundet förordar sålunda att överträdelser beroende på oaktamhet föranleder ekonomiska sanktioner mot företaget och att straff som böter och fängelse bibehålles för grövre miljöbrott. Industriförbundet pekar också på tillsynsmyndigheternas möjligheter att använda förelägganden, eventuellt förenade med viten.

4.11.98 Småföretagens riksorganisation: Småföretagens Riksorganisation delar utredningens bedömning att det straffrättsliga sanktionssystemet brister i konsekvens och överblickbarheten och att dessa brister resulterar i svårigheter vid rättstillämpningen.

En genomgripande översyn av miljöstraffrätten bör därför genomföras enligt utredningens förslag.

En sådan översyn bör framför allt syfta till att skapa en klar gräns för det *straffbara området*.

Ett konkret förslag från utredningens sida är att anmälan till åtal för eventuella miljöbrott skall ske tidigare än för närvarande. I detta syfte föreslås en lagändring i 38 § miljöskyddslagen.

Organisationen befarar att en sådan regel kan störa det förtroende och den samverkan mellan företagen och tillsynsmyndigheterna som miljöskyddslagen bygger på. Företagen torde med den föreslagna regeln bli mindre benägna att vända sig till tillsynsmyndigheter för att få råd m. m. i de fall där felaktigheter eller överträdelser har uppmärksammats i företagen. De goda och öppna kontakterna med tillsynsmyndigheterna som är en förutsättning för ett effektivt samarbete mellan företagen och tillsynsmyndigheten kan således äventyras. Småföretagens Riksorganisation avstyrker därför den föreslagna ändringen av 38 § i denna del.

4.11.105 Miljöcentrum: Avslutningsvis hälsar vi med stor tillfredsställelse utredningens förslag till lagändring för att återställa möjligheten till rättshjälp i civila miljösmål. Vi har som bekant under åren drivit en rad miljöprocesser för miljöoffers räkning. I flera fall har vi efter framgång i fastighetsdomstolar tvingat miljösyndare att betala miljonbelopp i skadestånd till offren. Vi är övertygade om att risken att tvingas betala stora skadestånd till miljöoffer har en kraftigt avskräckande effekt på miljösyndare.

Efter ändringen av rättshjälpslagen 1983 – då rättshjälp ej länge utgår i civila miljösmål – har miljöoffrens situation försämrats avsevärt. Vanliga medborgare har inte längre råd att söka rättvisa gentemot ekonomiskt starka miljösyndare. Vi har sedan 1983 drivit enstaka principmål för miljöoffers räkning med medel som upplånats bland miljövännen.

Med tanke på de stora företagsekonomiska vinster som kan göras genom miljöbrott är det att förvänta att denna form av brottslighet skall tillta. Det är inte värdigt ett rättssamhälle, att vanliga medborgare som drabbas av miljöbrottslighet inte skall kunna få rättshjälp.

5 Kunskapsförsörjning och miljöforskning

5.1 Strategi/policy- och utredningsverksamhet m. m.

5.1.19 Lantbruksstyrelsen: Enligt lantbruksstyrelsens mening är det viktigt att kunskapsunderlaget om jordbrukets miljöpåverkan förbättras. Det bör enligt styrelsens mening i första hand vara naturvårdsverkets uppgift att ta fram information om miljöproblemen och om hur dessa skall kunna lösas liksom att utarbeta handlingsprogram och svara för en effektiv miljöövervakning. När det däremot gäller genomförandet talar mycket för att sektorsorganen ges ett ökat ansvar. Som exempel på sådana aktuella områden kan för lantbruksstyrelsens del nämnas riktlinjer för miljöskyddande åtgärder vid animalieproduktion, andra åtgärder för att minska växtnäringssläckage samt bestämmelserna om spridning av bekämpningsmedel.

5.1.27 Styrelsen för teknisk utveckling: SNV har en central roll för miljövården inom Sverige. För exempelvis STU och den samlade industrin är det synnerligen önskvärt att på ett tidigt stadium få veta vilka nya miljöhot som bedöms vara akuta och *vilka nya miljöhot man bör ta hänsyn till* samt en bedömning av storleksordningen av vad åtgärder mot dem får kosta. För att klara detta behöver SNV rimligen en arbetsgrupp, med ansvar för strategi- och policyfrågor. Det är av vikt att en sådan grupp har översikt över *hela* SNVs område för att göra erforderliga avvägningar mellan huvudsak och bisak. En sådan grupp måste kontinuerligt följa och vara insatt i SNVs verksamhet.

STU är i sin tur beroende av att SNVs bedömningar är så väl avvägda och väl grundade som *rimligen* kan begäras i de enskilda fallen. Det är dock fel att kräva att SNV *aldrig* får ta fel. En sådan åsikt skulle bara leda till att SNV undvek att ta ställning i sakfrågor. STU kan sedan medverka till att – allt efter omständigheterna – antingen ta fram alternativa tillverkningsprocesser, alternativ teknik eller avfallshanterings- eller reningsteknik.

Samordning

STU är således väl medvetet om vikten av att samordning sker såväl internt som mellan STU och SNV och mellan STU och övriga berörda parter. I själva verket är detta en *förutsättning* för att tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas effektivt. Dock gäller samtidigt att teknisk miljö-FoU därför måste prioriteras så högt, att substantiella medel ställs till förfogande, för att trovärdigheten för de uppställda utvecklingsmålen skall kunna bibehållas.

5.1.30 Statskontoret: Naturvårdsverket ges enligt förslaget en delvis ny roll.

Enligt vår mening är det av avgörande betydelse för effektiviteten i den föreslagna nya organisationen att SNV anpassar sin verksamhet till de nya uppgifterna. Här kan krävas både omprioriteringar och organisatoriska förändringar.

Med hänvisning till ovanstående anser vi att en översyn bör göras av SNVs hela verksamhet och organisation. I översynen bör särskilt beaktas att SNV ges förutsättningar att på ett effektivt sätt fungera som centralmyndighet.

SNV har i dag egna betydande forskningsresurser. Utredningen föreslår en översyn av forskningen i miljöfrågor. Vi tillstyrker en sådan översyn och anser att den särskilt bör beakta i vilken utsträckning SNV skall bedriva egen forskning. Ett översynsarbete inom detta område bör ske samordnat med en översyn av SNVs verksamhet och organisation.

5.1.31 Riksrevisionsverket: SNV har som utredningen poängterar en viktig roll som strategiskapare och samordnare. SNVs förmåga att fylla denna roll blir av avgörande betydelse för det samlade systemets effektivitet. Denna funktion bör säkerställas inom SNVs organisation.

Redan i dagens system inom miljöskyddsområdet med SNV som central

myndighet och 24 länsstyrelser som regionala organ finns problem med samverkan och samordning. Dessa problem kommer att öka när samtliga kommuner också kommer in i systemet. Systemets förmåga att åstadkomma samverkan och kunskapspridning blir central för effektiviteten i verksamheten.

RRV delar mot bakgrund av vad som sagts utredningens uppfattning att det behövs förändringar och omprioriteringar i SNVs resurser och organisation. En översyn bör göras i detta syfte. — — —

Utredningen skiljer ut olika kunskapsfunktioner på central nivå. Förutom strategi/policy- och utredningsfunktion framhålls uppgifterna forskningsstyrning/administration, kvalificerad laboratorieverksamhet/forskning och miljöövervakning/miljökontroll. Dessa fyra funktioner är enligt utredningen av så skiftande art att de inte bör integreras.

Utredningen föreslår att SNV skall ha egna laboratorieresurser och egen forskning. Riksdagen har nyligen beslutat att bryta ut forskningen ur arbetarskyddsverket. RRV anser att man bör överväga om de motiv som ledde till ett särskiljande av forskningen från arbetarskyddsverkets övriga verksamhet är giltiga också beträffande SNVs forskning. RRV delar dock utredningens uppfattning att SNV bör ha tillräckliga resurser för att kunna lägga ut beställningar på forskningsuppdrag hos olika forskningsorgan.

RRV vill vidare framhålla att en av nyckelfaktorerna för ett framgångsrikt miljöskyddsarbete är kopplingen mellan upptäckter av miljöproblem, genom t. ex. miljömätning, och förmågan att lösa problemen genom teknikutveckling m. m. RRV anser att möjligheterna till organisatoriska lösningar som kan underlätta denna koppling bör prövas närmare.

5.1.34 Statens naturvårdsverk: Som utredningen konstaterar är en viktig uppgift för naturvårdsverket som central myndighet på miljöområdet att svara för att relevant kunskap inom skilda områden samlas in, bedöms, bearbetas och görs tillgänglig som underlag för politiska och administrativa beslut. Detta är naturvårdsverkets *sakkunnigfunktion* på miljöområdet.

En annan viktig central myndighetsuppgift är att utifrån den tillgängliga informationen prioritera olika problemområden, ange ambitionsnivåer och formulera generella miljökrav samt föreslå hur olika miljöproblem kan angripas. Detta är naturvårdsverkets *ledningsfunktion* på miljöområdet. I denna senare ingår i huvudsak att rekommendera och initiera åtgärder. Alla viktigare *beslut* tas av organ vars sammansättning garanterar att inte enbart miljöintressen beaktas. Verkets ledningsfunktion har alltså en klart *indirekt* karaktär. Om verket ges befogenhet att bestämma om generella föreskrifter för utsläpp inom vissa branscher eller för hanteringen av vissa kemikalier ändras självklart denna bild.

Naturvårdsverket och utredningen har i väsentliga avseenden samma uppfattning om den roll verket bör spela i en (ytterligare) decentraliserad offentlig miljövårdsorganisation. Faktum är att naturvårdsverket redan sedan flera år tillbaka är på väg in i en roll som liknar den utredningen skisserar. Man kan här nämna ett intensifierat arbete med handlingsprogram/aktionsplaner, en kraftig utveckling av forskningen och informationsverksamheten samt den nu aktuella uppbyggnaden av en "miljöskola".

Traditionell ärendehantering (typ ML-remisser från koncessionsnämnden) är fortfarande viktig men har *relativt* sett minskat i betydelse. — — —

Naturvårdsverket avser att på olika sätt försöka förstärka kapaciteten för kvalificerad projektledning för styrning, samordning och uppföljning av verksamheten. Detta kan även komma att innebära vissa organisatoriska förändringar. Verket kommer vidare att bemöda sig om att i sitt utredningsarbete ta tillvara den kunskap som finns på andra håll i den samlade miljövårdsorganisationen. Detta förutsätter självfallet att bl. a. länsstyrelser och kommuner har möjlighet att avsätta kvalificerad personal för sådana uppgifter liksom att SNV förfogar över projektmedel i tillräcklig utsträckning.

Kunskapsförsörjningen bör i ökad utsträckning orienteras mot kommuner och länsstyrelser och deras behov. Ett program för detta håller på att utarbetas vid SNV både vad avser miljöeffekter och tekniskt miljöskydd.

— — —

En fortsatt utveckling av laboratoriernas arbete i riktning mot ökad avnämranpassning, produktinriktning och specialisering är nödvändig. Även om SNV i stora delar kan instämma i Heurgrens analys är verket inte berett att nu ta ställning till hur de olika laboratoriefunktionerna bör organiseras. Verket avser att snabbutreda detta tillsammans med en utomstående expert från RRV, Statskontoret eller annat rationaliseringsorgan.

5.1.43 Universitetet i Linköping: Miljövärdsmål som ska uppfyllas via planering och lokalisering får en blygsam behandling, jämfört med miljöskydd enligt Miljöskyddslagen. Med tanke på direktivens betoning på förebyggande åtgärder hade det varit befogat att något precisera hur miljöintressena skulle kunna hävdas effektivt, speciellt då länsstyrelserna inte ges större resurser. Decentraliseringen av miljövärdarbetet kommer att ställa stora krav också på centrala myndigheter, främst naturvårdsverket, vilket utredningen diskuterar. Att förse lokala och regionala myndigheter med handlingsprogram, specialistkunskaper och allmänna råd i policyfrågor kräver stora resurser. Vidare kan konflikterna mellan lokala och nationella intressen tänkas öka, till exempel vid lokalisering av miljöstörande verksamheter då NRL/PBL ska tillämpas.

5.1.48 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen vill avslutningsvis understryka värdet av att naturvårdsverket får erforderliga resurser för att kunna hålla hög kompetens inom miljöområdet knuten till sig. Naturvårdsverkets arbete med policyfrågor, handlingsprogram, allmänna råd m. m. är av utomordentlig betydelse för landets miljövärd. Även för det praktiska arbetet på länsnivå är det mycket värdefullt att genom naturvårdsverkets kunniga personal få information om aktuella forskningsresultat.

5.1.69 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Forskning och kunskapsförmedling är utomordentligt viktiga förutsättningar för ett framgångsrikt miljövärdarbete. Utredningens förslag i detta avseende är mycket allmänt hållna och frågan har ägnats väsentligt mycket mindre uppmärksamhet än exempelvis sanktionssystemet.

Enligt länsstyrelsens uppfattning måste naturvårdsverket ha en central roll i sammanhanget, inte bara för fördelning av forskningsmedel, bedrivande av viss högkvalificerad laboratorieverksamhet och administration av programmet för miljö kvalitetsövervakning utan även för att följa forskningen både utom och inom landet, att sammanställa och dra slutsatser av forskningsresultat och att på ett effektivt sätt förmedla kunskaper via bibliotekssystem, utbildning etc. Det är angeläget att naturvårdsverket får tillräckliga anslag för dessa viktiga uppgifter.

Naturvårdsverket bör sålunda ha ett övergripande ansvar för att tillgängliga forskningsmedel fördelas på bästa sätt. Detta hindrar inte att forskning, utvecklingsarbete och kvalificerat laboratoriearbete med fördel bedrivs ute i landet med tyngdpunkten i de regioner, där de verksamheter som berörs är vanligast. Länsstyrelserna bör få möjlighet att ekonomiskt stödja och på annat sätt medverka i sådant arbete.

5.2 Styrning och administration av den tillämpningsinriktade miljövårdsforskningen.

5.2.11 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut: SMHI biträder utredningens förslag att näringslivet skall vara representerat i naturvårdsverkets forskningsnämnd. Motiven är framförallt det ökade ansvaret som utredningen lägger på industrin i bl. a. miljötillsynen.

5.2.34 Statens naturvårdsverk: Forskningsnämnden har en blandad sammansättning. Ledamöterna hämtas idag från såväl myndigheter/avnämare som universitet och högskolor. För de centrala myndigheter som i särskilt hög grad är intressenter i sektorforskningen inom miljöområdet finns (m. el. m) fasta mandat. I övrigt utses ledamöterna av regeringen på grundval av personliga meriter.

Naturvårdsverket har svårt att se värdet av en utvidgad forskningsnämnd inkluderande fasta ledamotskap för kommuner resp. näringsliv. Nuvarande sammansättning utgör en lämplig avvägning mellan forskare och avnämarrantressen. När det gäller näringslivet finns dessutom ett forskningssamarbete på miljöområdet i form av s. k. kollektiv forskning. — — —

Sedan lång tid tillbaka samverkar staten och näringslivet inom miljöforskningen. Det sker genom att staten (via departementet) och industrin (via Föreningen för industriell miljövårdsforskning, FIM) årligen tillskjuter en summa pengar för s. k. kollektiv forskning. Pengarna fördelas via en stiftelse (Stiftelsen för vatten- och luftvårdsforskning) på lämpliga forskningsprojekt av gemensamt intresse för staten och industrin. Forskningen utförs i huvudsak av IVL AB som ägs av FIM, staten och enskilda intressen.

Naturvårdsverket är representerat genom en ledamot i stiftelsens styrelse och arbetsutskott samt medverkar i ett antal forskningskommittéer. IVL AB är på olika sätt tillförsäkrat inflytande i stiftelsen bl. a. genom sekreterarskap i stiftelsens styrelse och arbetsutskott. Statens ekonomiska bidrag finansieras numera via det s. k. miljöforskningsanslaget dvs. samma anslag som naturvårdsverkets forskningsnämnd (i övrigt) förfogar över.

Naturvårdsverket anser – liksom utredaren – att ledningen av den kollektiva miljöforskningen kan organiseras på ett enklare sätt. – – –

Utredningen noterar att forskningsnämnden "under årens lopp utvecklat en rad olika former för samverkan" med universitet och högskolor. Dessutom föreslår man en delvis ny modell för att effektivare samordna projekt med miljövetenskaplig inriktning. En sådan håller på att ta form vid Umeå universitet genom inrättandet av ett s. k. centrum för miljövetenskaplig forskning. Regeringen har i höst föreslagit att till detta centrum förlägga ett laboratorium för miljögifter.

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning om att erfarenheterna från försöket i Umeå liksom temaforskningen i Linköping bör utvärderas innan eventuella miljöforskningscentra inrättas.

5.2.37 Statens strålskyddsinstitut: Forskningsnämndens uppgift är att garantera forskningsuppdragets vetenskapliga kvalitet.

För ledamöter av forskningsnämnden är då vederbörandes egen kompetens avgörande och inte representation av företag eller kommun. Styrning av forskningen mot rätt problem åstadkommes på annat sätt, t. ex. via tillsynsenheternas beställningar av underlag.

5.2.42 Kungl. tekniska högskolan: Beträffande forskning inom miljövårdsområdet diskuterar Utredningen centra för miljövetenskaplig forskning och föreslår att sådana på sikt skall inrättas vid samtliga universitet och tekniska högskolor (sid. 534). Utredningen föreslår dock att man innan inrättandet skall avvakta utvecklingen vid det nyligen inrättade centret vid Umeå universitet.

Miljövårdsrådet vid KTH anser inrättandet av dylika centra vara en positiv åtgärd och ser inget hinder att sådana inrättas snarast. Något skäl att avvakta verksamheten i Umeå finns inte. Centrets verksamhet bör inte begränsas till forskning utan även innefatta initiering av utbildning såväl inom som utom universitetets/högskolans ram. Rådet anser att en av centrets viktiga uppgifter skall vara att samordna miljövårdsforskning och utbildning inom en region, således inte bara universitet utan även andra enheter inom regionen. Centret skall inte förses med fasta forskningsresurser och inte heller vara ett organ som fördelar pengar till forskning. Centret skall däremot vara ansvarigt för initiering av tvärvetenskapligt organiserade projekt inom miljöområdet samt verka för att en balans mellan effektrelaterad och åtgärdsrelaterad forskning inom miljöområdet upprätthålls.

5.2.46 Umeå universitet: Utredningen slår fast att för kunskapsförsörjningen är forskningen av grundläggande betydelse. Umeå universitet anser att miljöforskningen skall ha en stark förankring vid universiteten och högskolorna. Detta garanterar tillgången på en mångfald av forskningsinriktningar/kompetenser. Grundforskning är till sin karaktär internationell och kunskapsutbytet sker inom ett internationellt fält. Detta ökar möjligheterna att följa utvecklingen över hela fältet och att delta i internationella forsknings- och övervakningsprogram i fronten. Universitetens engagemang i forskningsfrågorna är viktigt för nyrekrytering av forskare, eftersom forskarut-

bildningen sker här. Dessutom ansvarar Umeå universitet för utbildning av tjänstemän för tillsynsorganisationen. Flexibilitet och beredskap för miljöforskning och kunskapsförsörjning åstadkomms i organisationer som samarbetar över ämnesgränser.

Ett exempel på detta är det i Umeå nyligen inrättade centrum för miljövetenskaplig forskning (CMF) som förenar grundforskning och sektorsforskning. Umeå universitet, FOA och Sveriges lantbruksuniversitet som ingår i centret bedriver alla inom sin egen organisation grundforskning med inriktningar som är relevanta för långsiktig kunskapsuppbyggnad inom miljöområdet, och som möjliggör att på bred front täcka upp utvecklingsbehov ur ett internationellt problemperspektiv. Organisationen inrymmer sektorsforskning med varierande grad av tillämpning inom specifika problemområden som är relevanta för utvecklingsbehov som finns redovisade.

5.2.47 Forskningsrådsnämnden: FRN delar utredningens markering av betydelsen av den långsiktiga kompetensutvecklingen och kunskapsutbyggnaden (s. 533). Den dialog mellan SNVs forskningsnämnd och universitet och högskolor som chefen för miljö- och energidepartementet markerar vikten av måste vidareutvecklas. I det sammanhanget har förslag från utredningen lagts om att vidare studera möjligheten av en slags centrumbildningar för miljövetenskaplig forskning av den typ som nu införs vid Universitet i Umeå. FRN, som i andra fall tillstyrkt centrumbildningar och ibland aktivt arbetat för sådana, är inte beredd att på nuvarande underlag ta ställning till denna fråga innan bl. a. huvudmannaskap, finansiering och inriktning klargjorts i stort, och förordar i likhet med utredningen en fortsatt beredning.

5.2.48 Sveriges lantbruksuniversitet: I utredningen berörs samverkan med universitet och högskolor. Utredningen föreslår att det närmare övervägs att inrätta miljövetenskapliga centra vid andra universitet vid sidan av det som nyligen inrättats vid universitetet i Umeå. Lantbruksuniversitetet tillstyrker detta och kan tillägga att universitetet har lång och positiv erfarenhet av liknande organisation för att utveckla samspelet mellan långsiktig kunskapsuppbyggnad och metodutveckling samt tillämpningsinriktad forskning genom den försöksverksamhet som är knuten till institutionerna vid lantbruksuniversitetet.

5.2.49 Stiftelsen institutet för vatten- och luftvårdsforskning: Mot bakgrund av ovanstående vill Stiftelsen framhålla som sin ståndpunkt att den nuvarande ordningen väl tillgodoser de allsidiga krav som kan ställas på styrning och administration av kollektiv forskningsverksamhet inom miljö- och vårdsområdet. Detta har visat sig under en lång följd av år.

Avtal mellan staten och industrin görs för treårsperioder och bör därför inte vara särskilt betungande för miljö- och energidepartementet.

FIM har till huvudsaklig uppgift att finansiera industrins andel av verksamheten men ej att planera och administrera densamma.

Styrelsen för AB IVL har till huvudsaklig uppgift att leda och admini-

strera företaget vilken bl. a. innebär att svara för ekonomi och organisation.

SNV:s forskningsnämnd har sitt kompetensområde begränsat till yttre miljöfrågor med tonvikt på recipientproblem. Arbetet inom denna sektor är värdefullt.

SNV:s huvuduppgift är dock myndighetsutövning. Det måste därför finnas ett fristående forskningsorgan, för att dels behandla andra miljöanknutna frågor, dels göra en oberoende bedömning och prioritering av problemområden. Viktigt är att detta organ självständigt kan utveckla nya forskningsområden och metoder och med utgångspunkt däri ta fram mera miljövänlig teknik.

Stiftelsens arbetsområde med dess forskningskommittéer framstår därför som synnerligen viktigt med hänsyn till den särskilda kompetens som är samlad i denna organisation. Möjligheterna till bedömning av olika miljöproblem på de ovannämnda specialområdena är därför utomordentligt goda. Prioritering av viktiga forskningsobjekt kan därför göras med stor tyngd. Bakgrundsmaterial inhämtas från en stor referensgrupp och resultaten redovisas till avnämare som snabbt kan föra ut dem i praktisk tillämpning.

Dessa skäl talar för att Stiftelsen IVL bör behållas i sin nuvarande form.

5.2.91 Ingenjörsvetenskapsakademien: Akademien delar utredningens synpunkt att miljötekniskt FoU-arbete, bl. a. genom referensanläggningar, är av största betydelse och behöver stöd i olika former. Akademien har nyligen avgivit en utredning till industridepartementet "Miljövårdspolitik och näringslivsutveckling" som stöder denna uppfattning. En ökad tillämpningsinriktad miljövårdsforskning på universitet och tekniska högskolor är angelägen men i detta fall bör olika kompetensinriktningar byggas upp vid de olika universiteten och tekniska högskolorna. Det är också viktigt att värna om verksamheten vid forskningsinstitutet IVL, som bl. a. betyder mycket för Sveriges ställning internationellt.

5.2.97 Sveriges industriförbund: Industriförbundet noterar med tillfredsställelse och tillstyrker förslaget att naturvårdsverkets forskningsnämnd sammansättning breddas med företrädare för bl. a. industrin. Den nuvarande ordningen med en forskningsnämnd rekryterad i första hand från forskarvärlden är otillfredsställande. Miljöforskningen är ju inget självändamål. Resultaten från forskningen bildar grund inte bara för myndighetsutövning utan också för omfattande investeringar på miljöskyddsområdet. Investeringar baserade på ett felaktigt faktaunderlag kan få svåra ekonomiska konsekvenser. Det är därför nödvändigt att också industrin får tillfälle att bidra med synpunkter på miljöforskningens inriktning. Enligt industriförbundet bör forskningsnämnden balanseras med företrädare för de forskningsutövande organen och dem som skall tillgodogöra sig resultaten (avnämarna).

Industriförbundet ser här IVL som en viktig kunskapsbas i miljöforskningen.

6.1 Samhällets räddningstjänst m. m.

6.1.5 Räddningsverket: Räddningsverket instämmer i utredningens uppfattning att det bör prövas om sjöfartsinspektionen och kustbevakningen bör läggas samman till en myndighet. En sådan översyn skulle också kunna inkludera andra frågor som berör relationerna mellan räddningsverket, sjöfartsverket och kustbevakningen, såsom frågan om ansvaret för räddningstjänsten enligt 27 § 1 p räddningstjänstlagen.

6.1.10 Sjöfartsverket: Med hänvisning till vad ovan framförts kan det i stället för vad som föreslagits av utredningen enligt sjöfartsverkets mening övervägas om inte så väl besparingar som effektivitetsvinster kan åstadkommas genom att den nya kustbevakningsmyndigheten liksom sjöfartsverket samutnyttjar befintliga sjöräddningscentralers personal och heltäckande nät på de maritima radiofrekvenserna. Genom överförande av ledningspersonal från kustbevakningen till sjöräddningscentralerna tillföres dessa en för den totala sjöräddningstjänsten heltäckande kompetens.

6.1.13 Generaltullstyrelsen: Generaltullstyrelsen har tidigare pekat på det angelägna i att öka tillsyn och kontroll av sjötransporterat farligt gods genom användning av kustbevakningspersonal i denna tillsyn. Genom sitt ansvar för miljöskyddet i sjöräddningen har också kustbevakningen utbildat sin personal inom ämnesområdet transport av farligt gods och måste i lednings/stabsfunktionerna upprätthålla en icke föraktlig kunskap om bekämpning av olja och farliga kemikalier. Samtidigt utgör bärgning, läktring etc. av ett havererat fartyg en mycket väsentlig del av en bekämpningsoperation. I detta avseende är sjöfartsinspektionens personal en ytterst värdefull och kunnig komponent i den totala operationen. Mycket talar för att utredningens förslag kunde innebära effektivitetsvinster och besparingseffekter inom såväl övervaknings- som sjöräddningstjänsten, miljön. Delta-gande och medverkan i internationellt samarbete skulle utan tvivel också kunna samordnas bättre. Klart är dock att om en sammanläggning skulle övervägas måste man se hela nuvarande sjöfartsinspektionen som en helhet med omfattande normarbete och tillsynsansvar inom en klart definierad del av sjösäkerhetsblocket.

Utan mer detaljerade studier av konsekvenserna av en sammanläggning är det svårt att ha en mera deciderad uppfattning i frågan. Utredningens förslag att överlämna frågan till kustbevakningskommittén för fortsatta överväganden kan därför tillstyrkas.

6.1.60 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att det bör prövas att lägga samman kustbevakningen och sjöfartsinspektionen till en myndighet. Statens räddningsverk bör dock svara för att ett enhetligt regelsystem tillskapas för alla former av transporter av farligt gods, till lands, till sjöss och i luften.

6.1.62 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att sjöfartsinspektionen tillsammans med den nuvarande kustbevakningen kommer att utgöra den nya kustbevakningen. Det torde medföra flera fördelar om ansvaret för ledning, tillsyn och samverkan sammanförs till en myndighet.

I detta sammanhang vill länsstyrelsen även framhålla vikten av att ett system för märkning av farligt gods utvecklas samt även anmälan för vissa fartyg med farligt gods. Vid det stora oljepåslaget på västkusten under september 1987 skulle ett sådant märkningssystem ha underlättat identifieringen av källan.

6.2 Föreskriftsansvar för bulleremission från fordon

6.2.2 Rikspolisstyrelsen: Rikspolisstyrelsen har inget att erinra mot förslaget att föreskriftsansvaret förs över från trafiksäkerhetsverket till naturvårdsverket. Enligt styrelsens mening utgör de bullerproblem som redovisats inte trafiksäkerhetsproblem i egentlig mening utan får med hänsyn till miljöpåverkan anses falla inom naturvårdsverkets ansvarsområde.

6.2.8 Vägverket: I kapitel 16 föreslås att föreskrifter för bulleremission från fordon överförs från TSV till SNV och att arbetet ska ske i samråd med TSV och vägverket. Enligt vägverkets mening är följande principiella fördelning av ansvaret för miljöskyddsföreskrifter mera effektiv. SNV svarar för emissionsriktvärden som grundas på tåligheten hos människa och natur, exempelvis avseende kvävenedfall, luftföroreningshalter och ljudnivå. Sedan är det sektormyndigheternas uppgift att välja den åtgärds-kombination som till lägsta samhällsekonomiska kostnad klarar dessa riktvärden. Tillämpat på trafikbullerområdet innebär detta att sektormyndigheten kan kombinera krav på tystare fordon med åtgärder som minskat däck/vägbanebuller, ändrad lokalisering av trafikaneläggningen eller bullerskyddsåtgärder. Enligt denna ansvarsfördelning bör ansvaret för fordonsbuller ligga kvar inom vägtrafiksektorn, och vägverkets inflytande över reglerna bli större.

6.2.9 Trafiksäkerhetsverket: — — — Vid framtida skärpningar av gränsvärden för fordonsbuller kommer de ökade kraven att förändra fordonens konstruktion i stigande grad. Här kommer påverkan på vägegenskaper, väggrepp, bromsning m. m. att behöva hållas under kontroll så att inte alltför negativa konsekvenser uppstår. Ett fordon är ju ett resultat av många kompromisser och därför behövs en samlad helhetssyn i bestämelsearbetet för att slutprodukten skall kunna uppfylla alla säkerhets- och miljökrav med en rimlig fördelning mellan egenskaperna.

TSV kan mot denna bakgrund inte tillstyrka utredningens förslag om att föreskriftsansvaret för bulleremission från fordon förs över från TSV till SNV.

I den ordning som för närvarande gäller åläggs inte TSV samordning med SNV. Trots detta har TSV sökt samverka med SNV. TSV vill därför föreslå att nuvarande ordning beaktas men att ett samråd med SNV blir en skyldighet.

6.2.24 Planverket: Utredningen föreslår att föreskriftsansvaret för bullermissioner från fordon förs över från trafiksäkerhetsverket till naturvårdsverket. Planverket tillstyrker förslaget. Vidare föreslås att en enhetlig svensk policy för bullerfrågor utarbetas under ledning av naturvårdsverket. Planverket önskar delta i ett sådant normeringsarbete. Planverket har utarbetat allmänna råd för planering av stadens trafiknät (TRÅD). Planverket avser att nu revidera dessa råd. Genom PBL har kommunerna fått ökade möjligheter att reglera buller från bl. a. trafiken.

6.2.30 Statskontoret: Utredningen föreslår att SNV ges befogenheter att utfärda föreskrifter om mer långtgående åtgärder mot bulleremission. Vi kan inte ansluta oss till ett sådant förslag. Vi anser att ansvaret som tidigare bör ligga på trafiksäkerhetsverket.

6.3.34 Statens naturvårdsverk: Utredningen har föreslagit att föreskriftsansvaret förs över från trafiksäkerhetsverket till SNV.

SNV tillstyrker förslaget. Om det genomförs kommer det att underlätta för SNV att agera aktivt för att bulleremissionerna skall minska. Detta har varit möjligt på bilavgasområdet, där SNV varit föreskrivande myndighet sedan 1979. Det är angeläget att frågan om minskade bulleremissioner från fordon drivs med betydligt större kraft än vad som hittills skett. Det är också logiskt och konsekvent att samla ansvaret för föreskrifter för både bulleremissioner och avgaser från fordon hos en och samma myndighet.

Några personella förstärkningar behövs inte för de nya arbetsuppgifterna. Däremot behövs vissa konsult- och utredningsmedel inledningsvis för att komma igång med arbetet.

6.2.62 Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län: Utredningen föreslår överförande av rubricerade föreskriftsansvar till naturvårdsverket, vilket ligger i linje med verkets övriga ansvar på miljövårdsområdet. En samverkan med trafiksäkerhetsverket förutsätts ske.

Länsstyrelsen vill framhålla behovet av riktlinjer för bullernivåer. I nuläget finns ibland stora skillnader mellan vad naturvårdsverket anser vara godtagbart och vad vägverket finner ekonomiskt rimligt.

Kontroll av att bullervillkor efterlevs föreslås av utredningen ske genom bilbesiktningen. Länsstyrelsen efterlyser föreskrifter även för andra bullrande föremål än fordon, t. ex. kompressorer, gräsklippare m. m. och föreslår att all slags bullrande produkter tillförs naturvårdsverkets föreskriftsansvar, i enlighet med det förslag som framföres i betänkandet Bättre Miljöskydd II (SOU 1983:20).

6.2.102 Landsorganisationen i Sverige: Redan i det yttrande som lämnades i anledning av utredningen Bättre miljöskydd II (SOU 1983:20) tillstyrkte LO att man tog ett samlat ansvar för bullerfrågorna. LO har därför inga invändningar mot att Naturvårdsverket får ansvar för att samordna frågorna om fordonsbuller tillsammans med Vägverket och Trafiksäkerhetsverket. Den sedan i år gällande regeln att hänsyn ska tas till miljön vid anläggande av väg understryker nödvändigheten av att ett sådant samlat ansvar läggs på Naturvårdsverket.

6.3 Ansvarsfördelning mellan naturvårdsverket och planverket/ bostadsstyrelsen:

6.3.24 Planverket: Enligt utredningen ska planverket (plan- och bostadsverket) även fortsättningsvis ha ansvar för den allmänna uppsikten över hushållningen med mark och vatten. I betänkandet (SOU 1987:48) Ett nytt plan- och bostadsverk slås fast att det nya verket ska vara central myndighet för frågor om fysisk planering och för samordning av frågor om hushållning med mark och vatten. Verkets samordningsuppgifter ska ses som samordning av en planeringsprocess i vilken ett stort antal sektorintressen ingår. Samordningsansvaret innebär att plan- och bostadsverket bistår kommunerna, länsstyrelser och centrala verk med råd, sammanställningar m. m. för att planeringen ska kunna föras vidare i enlighet med NRLs intentioner. Utredningen om miljövårdens organisation föreslår att naturvårdsverkets miljöbevakningsansvar bekräftas genom en ändring i 5 kap. 3 § NRL. Naturvårdsverket gavs detta ansvar redan under det tidigare arbetet med den fysiska riksplaneringen (Proposition 1980/81:183 Fortsatt fysisk riksplanering s 15). Planverket stöder förslaget till ändring i NRL och anser att utredningens ställningstagande beträffande ansvarsfördelningen är klagörande för det fortsatta samarbetet mellan planverket och naturvårdsverket.

I enlighet med den nya planlagstiftningen ska hushållningen med och användningen av vattenresurserna behandlas i den fysiska planeringen. Planverket har det centrala uppsiktsansvaret för PBL och NRL och därmed också för vattenfrågornas behandling i planeringen. Utredningen anser att ansvaret även fortsättningsvis ska ligga på planverket (plan- och bostadsverket). Planverkets arbete med att utveckla formerna för att behandla vatten i den fysiska planeringen och i hushållningen med naturresurser sker redan nu i nära samarbete med naturvårdsverket.

6.3.34 Statens naturvårdsverk: När det gäller naturresurslagen (NRL) föreslår utredningen ett tillägg till 5 kap. 3 § vari naturvårdsverkets miljöbevakningsansvar fastläggs. Däremot finner utredningen inte anledning att föreslå en förändring av det allmänna uppsiktsansvaret för tillämpningen av NRL.

Naturvårdsverket finner det välbefogat att göra det föreslagna tillägget till NRL 5 kap. 3 § om det centrala uppsiktsansvaret inte förändras. Verket vill då i likhet med utredningen starkt understryka det angelägna i att den enhet inom det nya plan- och bostadsverket som får ansvaret för det praktiska tillsynsarbetet beträffande NRL verkligen ges en stark ställning och integritet så att den kan hävda den neutrala och samordnande rollen utan sakområdesansvar.

Den främsta fördelen med att ålägga SNV ett specifikt miljöbevakningsansvar beträffande NRL:s tillämpning är att miljövården härigenom kan komma in i planeringen (via PBL och andra lagar där NRL skall tillämpas) på ett så tidigt stadium som möjligt. Det innebär att SNV får samverka praktiskt med de olika myndigheter som planerar för ett naturresursutnyttjande enligt NRL. SNV:s roll härvid blir att belysa de långsiktiga miljömässiga effekterna. Att miljövården ges möjlighet att komma in på ett

tidigt stadium i planeringsprocessen bör också innebära att man kan spara på utredningsresurser, undvika dubbelarbete m. m.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.3

6.3.47 Forskningsrådsnämnden: Om man noterar, som FRN menar att man bör göra, att flera övergripande samhällsplaneringsaktiviteter har miljöpolitiska dimensioner är det viktigt att motsvarande aktörer inom ramen för sina mandat hanterar dessa frågor. Den ökade betoningen av det miljöpolitiska elementet bör dock mindre göras genom att rena naturvårdsorgan går in och tar över sammanvägningen av flera samhällsmål. Exempel på fysisk planering kommer här osökt i tankarna. Det är därför enligt FRN helt riktigt att utredningen noterar relevansen av de markanvändnings- och hushållningsaspekter som återspeglas i den nyligen av Riksdagen antagna Naturresurslagen (NRL) och plan- och bygglagen (PBL). Det kan dock beklagas att de bredare miljöfrågorna som kan förknippas med dessa lagsystem ej infogats i utredningens perspektiv med hänvisning till att de redan klarats av vid Riksdagens behandling.

Ändå måste, enligt FRN, utredningens ställningstagande i frågan om det allmänna uppsiktsansvaret i vad gäller naturresurslagens tillämpning (kap. 17) ses som rimligt, nämligen att den nya sammanslagna Bostadsstyrelsen och Statens Planverk inte skall fråntas det övergripande ansvaret. FRN tillstyrker således utredningens ställningstagande i denna fråga och kan också instämma i "att 5 kap. 3 § NRL kompletteras med att statens naturvårdsverk särskilt har att i *samverkan* med övriga centrala förvaltningsmyndigheter utöva ett miljöbevakningsansvar" (s. 568).

6.4 Regional tillsyn över hantering av kemikalier

6.4.23 Arbetarskyddsstyrelsen: Styrelsen är positiv till förslaget om en vidgad samverkan mellan yrkesinspektionen och länsstyrelsen avseende tillsyn på kemikalieområdet. Samverkan bör enbart utgöras av utbyte av information om resultat av tillsynsaktiviteter. Därigenom riskeras inte att de resurser som statsmakterna allokera till arbetsmiljötillsyn utnyttjas för tillsyn av den yttre miljön. Exempel på sådant informationsutbyte kan vara information från länsstyrelsen till yrkesinspektionen om nystartade verksamheter eller information från inspektionen till länsstyrelsen om kemikaliespill som riskerar att läcka ut från företag till omgivningen. Redan nu finns i många yrkesinspektionsdistrikt informell samverkan och utbyte av information mellan länsstyrelsen och yrkesinspektionen. Värdet av en samverkan på det mättekniska området som också diskuteras i utredningen är inte lika uppenbart. De halter som är intressanta för luftburna kemiska agens i arbetsmiljösammanhang överstiger kraftigt dem som är acceptabla i den yttre miljön. Den måtnoggrannhet som yrkesinspektionens analysinstrument har kan därför endast i undantagsfall användas vid immissionsmätningar. Provtagningstekniken är dessutom helt inriktad på att mäta enskilda arbetstagares kemiska belastning och inte på att bestämma emissionskällor och deras styrka. På bullersidan däremot har vanligtvis både yrkesinspektionen och länsstyrelsen användning av utrustning med likartad kapacitet.

Styrelsen vill starkt understryka behovet av den av utredningen föreslagna överläggningen mellan de centrala myndigheterna för att finna lämpliga former för en samverkan med informationsutbyte.

6.4.36 Kemikalieinspektionen: Inspektionen har tidigare understrukt vikt av att lagen om kemiska produkter utnyttjas i arbetet med att komma åt de kemiska miljöriskerna vid användning av kemikalier. För att detta skall vara möjligt krävs som nämnts dels att naturvårdsverket ger ut föreskrifter och allmänna råd. Dels behövs vägledning för den regionala och lokala tillsynen med avseende på den yttre miljön över användningen av kemiska produkter. Sådan vägledning har länge efterlysts från bl. a. kommunerna.

Det behövs dessutom samarbete på alla nivåer. Lokalt mellan miljö- och hälsoskyddsnämnderna och yrkesinspektionen, regionalt mellan länsstyrelserna och yrkesinspektionen och centralt mellan naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen och kemikalieinspektionen. Vid inspektionen har nyligen påbörjats ett projekt som syftar till att etablera ett samarbete mellan de centrala myndigheterna och ge vägledning till regionala och lokala myndigheter. Som ett led i detta arbete kommer inspektionen att under våren 1988 kalla till den typ av överläggningar som utredningen önskar få till stånd.

6.4.60 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att tillsynen över företagens kemikalieanvändning bör vara knuten till tillsynen enligt miljöskyddslagen. Detta bör då följas upp med motsvarande förtydliganden i kemikalielagstiftningen.

Länsstyrelsen delar även utredningens uppfattning om behovet av en samverkan mellan länsstyrelserna och yrkesinspektionen. För att uppnå konkreta resultat krävs dock mer långtgående åtgärder än att diskussioner förs mellan vissa myndigheter.

6.4.66 Länsstyrelsen i Örebro län: Utredningens förslag om ökad samverkan i tillsynsarbetet mellan länsstyrelsen och yrkesinspektionen finner länsstyrelsen viktig. Samarbetet kan också omfatta andra områden, såsom mätverksamhet, buller m. m. Arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket bör få i uppdrag att närmare utreda detta och lämna förslag till samverkansformer.

6.4.68 Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Regional tillsyn över hanteringen av kemikalier genom ökad samverkan i tillsynsarbetet och yrkesinspektionen. Kemikalietillsynen på lokal och regional nivå har brister när det gäller ansvarsfördelningen. Klara föreskrifter bör utfärdas som preciserar arbets- och ansvarsuppgifterna för berörda organ.

6.4.69 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen instämmer i utredningens resonemang om kemikalietillsynen. Ett utökat samarbete mellan länsstyrelsen och yrkesinspektionen bedöms angeläget. Inspektionens yrkesregister kommer att vara till stor nytta även för länsstyrelser och miljö- och hälsoskyddsnämnder. Länsstyrelsen vill dock påpeka att även denna

viktiga tillsynsuppgift är resurskrävande, att länsstyrelsen aldrig tilldelats särskilda resurser för uppgiften och att utredningen inte heller synes ha beräknat något resurstillskott för detta ändamål.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.3

6.4.97 Sveriges industriförbund: Utredningen berör frågan om effektivisering av myndighetstillsyn genom ökad samverkan mellan yrkesinspektion, länsstyrelse och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Industriförbundet tillstyrker förslaget till överläggningar mellan berörda parter för att närmare utveckla formerna för samverkan.

6.4.103 Landsorganisationen i Sverige: Utredningen föreslår också en samverkan med yrkesinspektionen lokalt/regionalt när det gäller tillsyn av kemiska produkter. LO tillstyrker en sådan samverkan, och vill i detta sammanhang peka på en brist i den av utredningen föreslagna organisationen. Såväl mätningar som provtagningar och tillsyn av gällande reglers efterlevnad borde på ett bättre sätt kunna göras, om en samordning har skett mellan myndigheter som har att utöva tillsyn över miljöskyddslag/naturvårdslag å ena sidan och de som utövar tillsyn över kemilagstiftning/arbetsmiljölagstiftning å den andra.

Lagförslag i jordbruksdepartementets promemoria (DsJo 1985:3). Ändrad instansordning i miljöskyddsärenden.

Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

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

dels att 15 och 48 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 48 a och b §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

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

Yppas vid koncessionsnämndens överläggning till beslut skiljaktiga meningar, skall omröstning ske. Uppkommer därvid fråga om tillämpligheten av denna lag eller fråga om vidtagande av förberedande åtgärd eller fråga om underställning enligt 16 § *eller 48 b § andra stycket*, skall särskild omröstning ske beträffande sådan fråga.

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

48 §²

Beslut enligt denna lag får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnden, och hos regeringen, om beslut har meddelats av länsstyrelsen, koncessionsnämnden eller statens naturvårdsverk. Dock överklagas beslut om ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut om förbud vid vite enligt 51 § hos kammarrätten genom besvär. Om klagan över beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns särskilda bestämmelser i 59–62 §§.

Naturvårdsverket får överklaga beslut som har meddelats i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje

Beslut om ersättning för kostnader enligt 14 § femte stycket andra meningen eller 43 § tredje stycket eller beslut om förbud vid vite enligt 51 § får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Beslut av länsstyrelsen enligt 8 a eller 44 a § får överklagas hos regeringen genom besvär.

Om klagan över beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns särskilda bestämmelser i 59–62 §§.

Andra beslut enligt denna lag än de som avses i första–tredje styckena får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnden, hos koncessionsnämnden om beslutet har medde-

¹ Lagen omtryckt 1981:420.

² Senaste lydelse 1984:912.

styckena, 40, 41 §§ eller 43 § andra stycket.

Rätt att överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

lats av länsstyrelsen eller statens naturvårdsverk och hos regeringen om beslutet har meddelats av koncessionsnämnden. Dock får koncessionsnämndens beslut enligt 48 b § andra stycket eller i en dit överklagad fråga inte överklagas.

48 a §

Statens naturvårdsverk får överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena, 40, 41 §§ eller 43 § andra stycket.

Rätt att överklaga beslut som har meddelats i frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje styckena har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet.

48 b §

I fråga om besvärssärenden som prövas av koncessionsnämnden gäller i tillämpliga delar 11 och 12 §§, 14 § första stycket, andra stycket 2–4 och tredje–femte styckena samt 15 och 16 §§. Vad som sägs i 14 § andra stycket 3 skall dock bara tillämpas om det behövs för utredningen i ärendet. Vad som i 14 § andra stycket 4 sägs om den som gjort ansökan gäller även klaganden. Koncessionsnämnden bestämmer vilka parter som skall kallas till sammanträde eller besiktning.

Koncessionsnämnden får med eget yttrande hänskjuta ett besvärssärende till regeringen för avgörande, även om ärendet inte är av en sådan beskaffenhet som anges i 16 § men har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Sammanställning av remissyttranden över jordbruksdepartementets promemoria (Ds Jo 1985:3) Ändrad instansordning i miljöskyddsärenden

1 Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, statskontoret, riksrevisionsverket, Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinges, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, svenska kommunförbundet, svenska naturskyddsföreningen samt Sveriges industriförbund.

2 Remissinstansernas synpunkter:

2.1 Statens naturvårdsverk: SNV har ingen erinran mot förslaget, att länsstyrelsens beslut i tillståndsärenden överklagas hos koncessionsnämnden för miljöskydd (KN) i stället för hos regeringen och att KN får underställa ett besvärssärende regeringens prövning.

Vad gäller själva *prövningen hos nämnden* får SNV anföra följande.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att besvärsprövningen hos nämnden leder till en enhetlig praxis. Detta är också viktigt mot bakgrund av den prejudicerande betydelse som nämndens beslut i besvärssärenden kommer att få. I departementspromemorian anges att det är en viktig uppgift för ordföranden i nämnden att lägga upp arbetet så att det främjar enhetlighet i avgörandena. Med den självständiga ställning som varje avdelning inom nämnden har är detta en svår uppgift för ordföranden och SNV ifrågasätter om det ens är möjligt.

Enligt verkets bedömning förekommer det i dag i viss utsträckning avgöranden som inte kan betraktas som "enhetliga" och som alltså avviker från praxis i större utsträckning än vad de individuella omständigheterna kan anses motivera. För att detta problem inte skall uppkomma eller åtminstone motverkas när det gäller besvärssärenden bör endast en nämnd (avdelning) inom nämnden besluta i besvärssärenden.

Vad gäller *nämndens sammansättning i besvärssärenden* får SNV framföra följande.

KN består av ordförande och tre andra ledamöter. Ordföranden är lagfaren och erfaren i domarvärv. En ledamot har sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor. Den tredje ledamoten har erfarenhet av frågor som

faller inom verksamhetsområdet för SNV och den fjärde ledamoten av industriell eller kommunal verksamhet.

Enligt vad som uttalats från riksdagens sida är regeringens befattning med vissa ärenden av vikt från allmänna demokratiska utgångspunkter och för rättssäkerheten. Motsvarande gäller självfallet även för en besvärsmyndighet. Att beslutsfattandet sker med dessa utgångspunkter är av vikt för alla i samhället och inte bara för några särskilda intressegrupper. På grund härav anser SNV att några partsrepresentanter inte bör delta i bevärsprövningen. Om partsrepresentation införs i besvärssärenden i KN innebär detta dessutom ett stort avsteg från de mer allmänna avvägningar som sker i dag vid regeringsprövningen av besvärssärenden. SNV anser att det vid sidan av ordföranden och den tekniske ledamoten bör finnas representanter som är fristående gentemot olika särintressen och enbart representerar "allmänintresset". En sådan sammansättning av nämnden i förening med att endast en nämnd (avdelning) inom nämnden handlägger besvärssärenden främjar också enhetligheten i beslutsfattandet.

— — —

Enligt förslaget skall *tillsynsbeslut* av länsstyrelserna överklagas hos KN. Detta gäller både beslut som fattats av länsstyrelsen som första instans och beslut som överklagats från en hälsoskyddsnämnd till länsstyrelsen.

De flesta tillsynsbeslut som fattas i dag gäller fastställande av kontrollprogram enligt 43 § miljöskyddslagen. För SNV är det en viktig uppgift att ge ut allmänna råd avseende kontrollfrågor. Råden kan gälla både kontrollfrågor för en bransch och speciella frågor som är branschgemensamma, exempelvis flödesmätning, provtagning av olja.

SNV är berett att påta sig uppgifter som besvärsmyndighet i tillsynsfrågor. Verket anser att den mest naturliga lösningen är att den centrala myndigheten på tillsynsområdet också är den bevärsprövande myndigheten.

SNV anser också att det stämmer bäst med lagstiftningens uppbyggnad att KN enbart prövar tillståndsfrågor och inte tillsynsfrågor (jfr prop. 1973:141 sid. 34). Med de knappa resurser KN förfogar över anser SNV att det inte finns anledning att nu bryta den princip som hittills gällt och att ge nämnden utökade arbetsuppgifter på tillsynsområdet. Det finns en risk för att det blir en bristande samordning av tillsynen om det blir två centrala myndigheter på tillsynsområdet. KN saknar dessutom detaljkunskaper nära det gäller kontrollfrågor.

De fåtaliga tillsynsbeslut som SNV fattar självt bör överklagas direkt till regeringen. Vad gäller möjlighet att underställa ett besvärssärende regeringens prövning har SNV ingen erinran.

2.2 Koncessionsnämnden för miljöskydd. Koncessionsnämnden har ingen erinran mot departementspromemorians förslag att göra nämnden till slutinstans beträffande besvär över länsstyrelsebeslut i tillståndsärenden samt länsstyrelsernas och naturvårdsverkets beslut i tillsynsärenden enligt miljöskyddslagen med möjlighet för nämnden att, om så erfordras, underställa besvärssärende regeringens prövning. Koncessionsnämnden har hel-

ler ingen erinran mot vad som sägs i promemorian om besvärspövning hos nämnden (s. 16 ff).

2.3 Statskontoret: Statskontoret har inget att erinra mot den ändrade beslutsordningen som torde komma att avlasta regeringen ett stort antal ärenden.

2.4 Riksrevisionsverket: Departementspromemorians förslag att flytta vissa besvärärenden från regeringen till koncessionsnämnden för miljöskydd grundar sig på ett riksdagsbeslut våren 1984, där riktlinjer anges för vilken besvärspövning regeringen i framtiden bör ha. RRV har inga invändningar mot den bedömning som görs i promemorian, att överlåtande av besvärärenden till koncessionsnämnden inte bör innebära några nackdelar från rättssäkerhetssynpunkt.

2.5 Svea hovrätt: Departementspromemorians förslag innebär att koncessionsnämnden blir slutinstans beträffande besvär över länsstyrelsebeslut i tillståndsärenden samt över länsstyrelsernas och naturvårdsverkets beslut i tillsynsärenden enligt miljöskyddslagen med möjlighet för nämnden att underställa besvärärende regeringens prövning.

Hovrätten har ingen erinran mot förslaget i dessa delar. Inte heller har hovrätten något att erinra mot vad som anförs i promemorian om besvärspövning hos nämnden. Vad som sägs i specialmotiveringen till ändringen i 48 § fjärde stycket på sid. 24 n och 25 ö är dock svårt att förstå. Där antyds att frågor av saklig natur som kommer upp inom ramen för ett besvärärende men som inte har prövats tidigare skulle kunna överklagas till regeringen.

2.6 Kammarrätten i Stockholm

Allmänna synpunkter

I yttrande den 4 april 1979 över miljöskyddsutredningens betänkande Bättre miljöskydd I (SOU 1978:80) har kammarrätten påtalat den brist på samordning som förelåg mellan miljöskyddslagstiftningen och den då gällande hälsovårdsstadgan (1958:663), framför allt i tillsynsärenden. Domstolen fann det mycket otillfredsställande att mot likartade ingripanden av länsstyrelse talan skall kunna föras olika vägar beroende på vilken författning länsstyrelsen i det särskilda fallet har valt att åberopa. För att undanröja denna olägenhet och i någon mån åstadkomma en bättre samordning mellan de två lagområdena föreslog kammarrätten att beslut enligt 40 § miljöskyddslagen (1969:387), ML, skulle överklagas hos kammarrätten i stället för hos regeringen. I yttrande den 31 oktober 1983 över miljöskyddsutredningens betänkande Bättre miljöskydd II (SOU 1983:20) underströk kammarrätten ånyo de olägenheter beträffande bl. a. instansordningen som följer av att det finns två alternativa lagar för att komma till rätta med i huvudsak samma slag av störningar eller olägenheter.

Kammarrätten vidhåller att det är önskvärt att en samlad och samordnad översyn sker av hälsoskyddslagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen för att bl. a. få en tillfredsställande lösning på instansordningsproblemet.

Domstolen instämmer i övrigt i att regeringen bör befrias från flertalet besvärssärenden enligt ML. Det är däremot inte givet att de i stället alltid skall prövas av koncessionsnämnden (jfr nedan).

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.5

Besvär i tillståndsärenden

Kammarrätten har ingen erinran mot förslagen i denna del.

Besvär över beslut i tillsynsärenden

Länsstyrelse utövar tillsyn inom sitt område både enligt ML och hälso- skyddslagen (1982:1080), HL. Den centrala tillsynen ankommer på statens naturvårdsverk enligt ML och, efter regeringens bestämmande, enligt HL. I egenskap av tillsynsmyndighet kan länsstyrelsen eller naturvårdsverket komma att fatta beslut angående en störande verksamhet enligt antingen ML eller HL eller enligt båda lagarna. Enligt domstolens erfarenhet synes valet inte sällan ske slumpartat. Talan mot dessa likartade beslut skall föras skilda vägar beroende på vilken lag som har tillämpats. I stort sett samma ingripande kan således komma att prövas parallellt inom ramen för skilda instansordningar. Detta förhållande – som inte ändras genom förslagen i departementspromemorian – är otillfredsställande. Kammarrätten vidhåller att en bättre samordning bör skapas genom att besvär över länsstyrelses eller naturvårdsverkets beslut i dessa ärenden alltid anförs hos kammarrätt.

I enhetlighetens intresse bör beslut om förbud och föreskrifter som koncessionsnämnden meddelar med stöd av 41 § ML också få överklagas hos kammarrätten i stället, för såsom enligt förslaget, hos regeringen. Samma instansordning bör, med hänsyn till beslutens natur, gälla i fråga om beslut som har meddelats enligt 43 § andra och fjärde styckena ML.

Besvärsprövningen

I fråga om besvärssärenden hos koncessionsnämnden skall enligt 48 b § ML gälla bl. a. 14 § femte stycket samma lag. Däri anges att kostnad för kungörelse och för viss utredning skall betalas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Med hänsyn till grunderna för den av rättssäkerhetsskäl betingade principen, att myndigheternas kostnader för arbete med anledning av ett besvärssärende inte skall finansieras genom avgifter, bör de aktuella kostnaderna inte läggas på den som utövar verksamheten (jfr PM s. 23).

Kammarrätten har inte någon erinran mot övriga förslag i promemorian.

Upprättat lagförslag

När det gäller de särskilda paragraferna i förslaget bör 48 och 48 b §§ ML omarbetas mot bakgrund av vad som har anförts i det föregående.

2.7 Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen tillstyrker i alla delar de författningsförslag som framläggs i Ds Jo 1985:3. Länsstyrelsen anser dock att instansordningen vid besvär över beslut som fattas av kommunal miljö- och hälso- skyddsnämnd (MHN) bör granskas ytterligare. I Ds Jo 1985:3 konstateras att besvär i dessa fall inges till länsstyrelsen och att

dess beslut kan överklagas till koncessionsnämnden för miljöskydd. Detta innebär att ett beslut från en MHN i ett tillsynsärende kan överklagas två gånger, medan ett tillståndsbeslut endast kan överklagas en gång. För att undvika denna brist på överensstämmelse och i avsikt att rationalisera ärendehandläggningen bör enligt länsstyrelsens mening även MHN:s beslut endast kunna överklagas en gång. Möjligheten att göra länsstyrelsen till slutinstans i de fall besvär förs över MHN:s beslut i tillsynsärenden bör övervägas. Eventuellt bör besvär i ärendet av särskilt kvalificerad art kunna föras direkt hos koncessionsnämnden.

Det finns enligt länsstyrelsens mening starka motiv för att ge koncessionsnämnden möjlighet att förordna om komplettering av beslutsunderlaget om detta inte är tillfyllest. Om nämnden återförvisar ärenden för ytterligare utredning till länsstyrelsen, uppkommer i flertalet fall problem med att länsstyrelsen saknar såväl ekonomiska som personella resurser att genomföra önskade kompletteringar i det fall kostnaderna inte kan läggas på sökanden/klaganden. Det kan även tilläggas att liknande behov av kompletteringar ibland uppstår vid länsstyrelsens nuvarande behandling av ärenden. Det vore önskvärt om medel för sådana kompletterande undersökningar kunde ställas till nämndens och länsstyrelsens förfogande, t. ex. genom att ett särskilt förslagsanslag inrättas på koncessionsnämnden eller naturvårdsverket.

2.8 Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att koncessionsnämnden i stället för regeringen blir slutinstans när det gäller besvär över länsstyrelsens beslut i tillstånds- och tillsynsärenden enligt miljöskyddslagen. Genom sin verksamhet som prövningsmyndighet i de typiskt sett mest kvalificerade tillståndsärendena har nämnden förvärvat en betydande erfarenhet av de avvägningar som måste göras enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Genom det domstolsliknande förfarandet hos nämnden kommer den föreslagna överflyttningen närmast att innebära en förstärkning, särskilt från rättssäkerhetssynpunkt. Om det undantagsvis i ett besvärärende skulle aktualiseras avgöranden som kräver ett politiskt ställningstagande öppnar förslaget möjlighet för nämnden att underställa besvärärendet regeringens prövning. Det finns därför inte heller någon anledning att från effektivitetssynpunkt erinra mot att nämndens beslut i besvärärenden enligt tvåinstansprincipen inte kommer att få överklagas till regeringen. När det gäller besvär i tillsynsärenden frångås i förslaget tvåinstansprincipen för det fall att miljö- och hälsoskyddsnämnden är tillsynsmyndighet enligt 44 a § miljöskyddslagen. För sådant fall kan ett tillsynsbeslut komma att prövas i tre instanser. I och för sig kan detta förefalla inkonsekvent men eftersom tvåinstansprincipen ännu inte genomförts inom andra delar av förvaltningsrättsskipningen anser länsstyrelsen att förslaget även i denna del bör godtas.

Enligt departementsförslaget skall besvär över beslut som länsstyrelsen meddelat enligt 8 a § miljöskyddslagen fortfarande anföras hos regeringen. Eftersom föreskrifter som meddelas med stöd av nämnda paragraf närmast är av normkaraktär finner länsstyrelsen den föreslagna besvärordningen naturlig.

Länsstyrelsen har ingenting att erinra mot vad som i promemorian anförs om besvärsprovningen i koncessionsnämnden.

Prop. 1987/88:85
Bilaga 10.5

— — —

När det gäller provningsförfarandet i tillståndsärenden hos länsstyrelsen är detta i stort sett oreglerat i nuvarande miljöskyddslagstiftning. Närmare regler om länsstyrelsens sammansättning och arbetsformer vid tillståndsprovningen saknas. Om naturvårdsverkets förslag om överflyttning av tillståndsärenden från koncessionsnämnd till länsstyrelse genomförs synes formerna för tillståndsprovningen inom länsstyrelsen böra ses över.

Med de förbehåll som ligger i vad anförts i fråga om listornas utformning har länsstyrelsen ingenting att erinra mot innehållet i departementspromemorian eller i naturvårdsverkets rubricerade skrivelser.

2.9 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att beslut i tillstånds- och tillsynsärenden enligt miljöskyddslagen får överklagas hos koncessionsnämnden för miljöskydd i stället för hos regeringen. Inte heller har länsstyrelsen någon erinran mot att länsstyrelsen tillförs ytterligare tillståndsärenden för att avlasta koncessionsnämnden arbetsuppgifter.

Länsstyrelsen ser en klar fördel i att koncessionsnämnden anförtros besvärsprovningen. Nämnden har stor erfarenhet av att avgöra de lämplighetsfrågor som dominerar även besvärärendena. Koncessionsnämndens noggranna utredningar och utförliga motiveringar torde bli till god vägledning i miljöskyddsarbetet.

Miljöskyddet får inte försvagas genom bristande resurser för vare sig förprövnings-, tillsyns- eller besvärärenden. Det är väsentligt – även från rättssäkerhetssynpunkt – att ärendena kan avgöras utan dröjsmål. Det är angeläget att arbetssituationen hos de båda förvaltningsmyndigheterna noga följs upp. Med hänsyn till att såväl koncessionsnämndens som länsstyrelsens provningsarbete avgiftsfinansieras bör, även med nuvarande ansträngda statsfinansiella läge, erforderliga resursförstärkningar tillföras där behov uppstår.

2.10 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Överföringen av ärenden från koncessionsnämnden till länsstyrelsen måste dock förknippas med rimlig resursförstärkning.

2.11 Länsstyrelsen i Jönköpings län: Länsstyrelsen har i och för sig inte något att erinra mot förslaget. För att detta skall kunna genomföras på ett för länsstyrelsen godtagbart sätt torde dock – på skäl som framgår i det följande – krävas resursförstärkningar för länsstyrelsens del.

2.12 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att beslut i tillstånds- och tillsynsärenden enligt miljöskyddslagen får överklagas hos koncessionsnämnden för miljöskydd i stället för hos regeringen, men kan dock inte utan vidare godta att denna överföring sker utan rimlig kompensation på resurssidan.

— — —

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang fästa regeringens uppmärksamhet på det förhållande att ML och MF innehåller regler om koncessionsnämndens sammansättning och arbetsformer, medan motsvarighet i stort sett saknas för länsstyrelsen i dess egenskap av tillståndsmyndighet. Om nu länsstyrelsen skall svara för en allt större del av tillståndsprövningen i första instans, borde formerna för prövningen inom länsstyrelserna ses över.

2.13 Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att beslut som fattats av länsstyrelsen eller naturvårdsverket i tillstånds- och tillsynsärenden enligt miljöskyddslagen får överklagas hos koncessionsnämnden för miljöskydd i stället för hos regeringen — — — under förutsättning att tillräckliga resurser ställes till förfogande för att möta den ökade arbetsbelastningen.

— — — Länsstyrelsen vill erinra om att miljöskyddslagstiftningen innehåller regler om koncessionsnämndens sammansättning och arbetsformer, medan sådana regler i stort sett saknas för länsstyrelsen i dess egenskap av tillståndsmyndighet. Om länsstyrelsen skall svara för en ökad del av tillståndsprövningen borde formerna för prövningen i länsstyrelserna ses över.

2.14 Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen har inget att invända mot förslaget att beslut i tillstånds- och tillsynsärenden enligt miljöskyddslagen får överklagas hos koncessionsnämnden för miljöskydd i stället för hos regeringen.

Koncessionsnämnden torde, genom att resurser görs disponibla genom att ärenden förs över till länsstyrelserna, genom att nämnden är en förvaltningsmyndighet som är underkastad förvaltningslagens regler och genom de speciella regler om nämndens utredningsansvar m. m. som föreslås, bli väl skickat att handlägga aktuella besvärärenden.

2.15 Länsstyrelsen i Blekinge län: Jordbruksdepartementet föreslår ändrad instansordning i miljöskyddsärenden. Koncessionsnämnden för miljöskydd kommer därigenom att få en stor del av sin verksamhet förskjutet mot besvärprövning. I många ärenden där länsstyrelsen nu endast yttrar sig till koncessionsnämnden får länsstyrelsen enligt förslaget ta över tillståndsprövningen. En sådan omfördelning av arbetet ger koncessionsnämnden utrymme för besvärprövningen, medan länsstyrelsernas arbetsbörda därigenom kommer att öka. Länsstyrelsen återkommer avslutningsvis med synpunkter på resursfrågan.

I samband med att huvudparten av tillståndsprövningen föreslås bli överflyttad till länsstyrelsen borde formerna för prövningen inom länsstyrelsen ses över.

Länsstyrelsen tillstyrker att koncessionsnämnden blir slutinstans i överklagade ärenden.

2.16 Länsstyrelsen i Kristianstads län: Den föreslagna ändrade instansordningen, som innebär att besvär i tillstånds- och tillsynsärenden enligt

miljöskyddslagen (ML) skall prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd i stället för som nu av regeringen, är enligt länsstyrelsens uppfattning en lämplig och välmotiverad åtgärd. Koncessionsnämnden har numera en lång erfarenhet av handläggning av kvalificerade miljöskyddsärenden, varför det kan förväntas att nämndens hantering av ifrågavarande besvärärenden blir fullt tillfredsställande både med hänsyn till sakbedömning som rättssäkerhet.

— — —
Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i vad det avser ändringar i instansordningen. Naturvårdsverkets synpunkter att denna decentralisering skulle innebära en sänkt ambitionsnivå vad gäller hanterandet av miljöintressena synes inte grundande. Länsstyrelsen är beredd att liksom hittills hävda dessa intressen minst lika strängt som koncessionsnämnden.

2.17 Länsstyrelsen i Malmöhus län: I föreliggande promemoria har föreslagits ändrade besvärbestämmelser i miljöskyddslagen (ML). Länsstyrelsen har ingen principiell invändning mot de förslag som framförs. De föreslagna förändringarna medför vissa konsekvenser ur resurssynpunkt även för länsstyrelsens del. Synpunkter härpå redovisas i följande avsnitt.

2.18 Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen har ingen erinran mot förslaget att besvär över beslut av länsstyrelsen i tillstånds- och tillsynsärenden skall prövas av koncessionsnämnden i stället för av regeringen. Några invändningar från rättssäkerhetssynpunkt kan inte göras mot en sådan ordning. Vidare finner länsstyrelsen att det behov av regeringsprövning som kan finnas i enskilda fall tillgodoses genom den föreslagna underställningsmöjligheten.

Länsstyrelsen har i princip inte heller något emot att koncessionsnämnden för att kunna fullgöra sina uppgifter som besvärmyndighet avlastas arbetsuppgifter genom att tillståndsprövning av vissa verksamheter överförs till länsstyrelserna. Den tillståndsprövning som skett vid länsstyrelserna sedan ändringen i miljöskyddslagstiftningen 1981 har gett länsstyrelserna erfarenheter som gör att dessa bör kunna anförtros ytterligare tillståndsprövning.

I detta sammanhang vill länsstyrelsen också erinra om möjligheten att i enskilda fall hänskjuta länsstyrelseärenden till koncessionsnämnden enligt 3 och 5 §§ i miljöskyddsförordningen. Denna bestämmelse torde få ökad betydelse om tillståndsprövningen överförs i den omfattning som föreslagits. För närvarande gäller att endast den länsstyrelse som har ett enskilt tillståndsärende för prövning kan hänskjuta ärendet till koncessionsnämnden. Med hänsyn bl. a. till att länsstyrelserna genom förslaget kan komma att i ökad omfattning få pröva anläggningar vars verkningar sträcker sig över länsgränserna kan det från principiella utgångspunkter anses otillfredsställande, att frågan om hänskjutning helt ligger i händerna på den enskilda länsstyrelsen. Man bör därför, om ändringarna kommer till stånd, överväga att även ge naturvårdsverket befogenhet att hänskjuta länsstyrelseärenden till koncessionsnämnden. En sådan befogenhet förefaller enligt länsstyrelsens mening naturlig med hänsyn till verkets roll som central tillsynsmyndighet.

Som framgår ovan har länsstyrelsen inga principiella invändningar mot att tillståndsprövningen i vissa fall överflyttas till länsstyrelserna. En överföring i den omfattning som föreslagits torde emellertid kräva resursförstärkningar om inte miljöskyddsarbetet i stort skall bli eftersatt. I denna bedömning har länsstyrelsen också beaktat verkningarna av de förslag som naturvårdsverket lämnat i syfte att förenkla förprövningen vid länsstyrelserna. Dessa frågor behandlas närmare i följande avsnitt.

2.19 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen har intet att erinra mot förslaget att beslut enligt miljöskyddslagen får överklagas hos koncessionsnämnden för miljöskydd.

— — —

Länsstyrelsen ställer sig frågande till att överföring av tillståndsärenden till länsstyrelsen skulle innebära "en i viss mån sänkt ambitionsnivå i vad avser kvaliteten på tillståndsprövningen", länsstyrelsen avser självfallet att iaktta att tillståndsprövningen sker helt enligt lagens bestämmelser. Däremot innebär överföringen en sänkt ambitionsnivå på tillsynen såsom framhållits ovan.

2.20 Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Länsstyrelsen har inget att erinra mot det förslag till ändring av instansordningen som redovisas i departementspromemorian. Den ändring av prövningslistorna som blir en direkt följd av förslaget kan emellertid leda till ett avsevärt merarbete för länsstyrelserna.

2.21 Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Länsstyrelsen delar de synpunkter som framförts i promemorian och tillstyrker därför förslaget i rubricerat avsnitt. En följd av förslaget blir att innehållet i miljöskyddsförordningens bilagor ändras på så sätt att fler ärenden överförs för avgörande av länsstyrelsen. Vidare torde ett flertal verksamheter behöva överföras från att vara tillståndspliktiga till att bli anmälningspliktiga.

2.22 Länsstyrelsen i Värmlands län: Länsstyrelsen har inget att invända mot departementspromemorians förslag.

2.23 Länsstyrelsen i Örebro län: Länsstyrelsen har i princip inget att erinra mot förslaget, förutsatt att den överföring av arbetsuppgifter, som en ändrad instansordning och en eventuell överföring av ärenden från koncessionsnämnden för miljöskydd till länsstyrelsen innebär, inte sker utan rimlig kompensation med ökade resurser.

2.24 Länsstyrelsen i Västmanlands län: Länsstyrelsen har ingen erinran mot departementspromemorians förslag att göra koncessionsnämnden till slutinstans beträffande besvär över länsstyrelsebeslut i ärenden enligt miljöskyddslagen.

2.25 Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen tillstyrker de i departementspromemorian föreslagna ändringarna i miljöskyddslagen vilka innebär att beslut i tillstånds- och tillsynsärenden får överklagas hos koncessionsnämnden för miljöskydd istället för hos regeringen.

2.26 Länsstyrelsen i Jämtlands län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att beslut i tillstånds- och tillsynsärenden enligt miljöskyddslagen får överklagas hos koncessionsnämnden för miljöskydd i stället för som nu hos regeringen. Förslaget förutsätter att koncessionsnämnden får ökade resurser disponibla för besvärprövning genom att vissa ärendegrupper förs över till länsstyrelsen.

2.27 Länsstyrelsen i Västerbottens län: I departementspromemorian föreslagna ändringar av besvärordningen m. m. i tillstånds- och tillsynsärenden tillstyrks.

2.28 Länsstyrelsen i Norrbottens län: Det i promemorian (Ds Jo 1985:3) framlagda förslaget om ändrad instansordning i miljöskyddsärenden så att koncessionsnämnden för miljöskydd i stället för regeringen skall pröva besvär över länsstyrelsens beslut i miljöskyddsärenden anser länsstyrelsen vara lämpligt.

Formerna för koncessionsnämndens handläggning av tillståndsärenden är nu väl reglerade och förfarandet vid besvärprövningen behandlas ganska utförligt i promemorian (Ds Jo 1985:3). Motsvarande frågor vid behandlingen hos länsstyrelsen behandlas inte i promemorian. Med hänsyn till överflyttningen av prövningen av ett stort antal ärendegrupper av större svårighetsgrad är en förutsättning för ändring av instansordningen bör övervägas om inte formerna för länsstyrelsens handläggning bör anges något närmare än i dag utan att flexibiliteten begränsas för mycket.

2.29 Svenska kommunförbundet: Styrelsen delar uppfattningen i jordbruksdepartementets promemoria att regeringen i allmänhet inte behöver vara besvärinstans i tillstånds- och tillsynsärenden enligt miljöskyddslagen. Att besvärprövningen på nu föreslaget sätt överförs från regeringen till koncessionsnämnden för miljöskydd äventyrar inte, enligt styrelsens mening, gällande krav på rättssäkerhet. Styrelsen delar den i promemorian framförda åsikten att nämndens avgöranden har tillvunnit sig respekt och anses utgöra goda exempel på den svåra avvägningen mellan ett fungerande skydd för miljön samt industriell och kommunal verksamhet.

Såsom anförs i promemorian bör dock ärenden som fordrar en politisk intresseavvägning prövas av regeringen. Detsamma gäller ärenden av principiell betydelse eller som annars är av större vikt. Styrelsen ställer sig bakom den i promemorian framförda uppfattningen att det bör ankomma på koncessionsnämnden att själv avgöra när underställning skall ske.

Vidare är länsstyrelsens beslut enligt 44 a § miljöskyddslagen (överlåtelse av tillsyn till miljö- och hälsoskyddsnämnd) av sådan art att besvär bör prövas av regeringen. Styrelsen tillstyrker förslaget på denna punkt.

Beslut som fattats av miljö- och hälsoskyddsnämnden med stöd av 44 a § miljöskyddslagen överklagas enligt gällande rätt till länsstyrelsen och därefter till koncessionsnämnden. I promemorian föreslås ingen ändring. Styrelsen menar dock att miljö- och hälsoskyddsnämndernas beslut bör överklagas direkt till koncessionsnämnden. Skälen härtill är följande:

– *Principiell fråga.* Miljö- och hälsoskyddsnämndernas övertagande av tillsynsuppgifter enligt 44 a § miljöskyddslagen innebär att nämnderna ges samma ställning som tillsynsmyndighet som länsstyrelserna. En av orsakerna till att miljö- och hälsoskyddsnämnderna gavs möjlighet att ta på sig detta utökade ansvar var att tillsynen borde effektiviseras (jämför prop 1980/81:92 om ändring i miljöskyddslagen, sid 45). Miljö- och hälsoskyddsnämndernas beslut bör därför i likhet med vad som gäller för länsstyrelsebeslut överklagas direkt till koncessionsnämnden.

– *Tidsaspekten.* Genom att beslut som fattas av miljö- och hälsoskyddsnämnden först överklagas till länsstyrelsen och sedan vidare till koncessionsnämnden kan miljö- och hälsoskyddsnämndens ingripande onödigt länge. De som är utsatta för störning i kommuner där miljö- och hälsoskyddsnämnden är tillsynsmyndighet kommer på detta sätt i ett sämre läge på grund av längre handläggningstid än om länsstyrelsen varit tillsynsmyndighet.

– *Jävfrågan.* Enligt 38 § miljöskyddslagen skall tillsynsmyndigheterna samarbeta med varandra. Länsstyrelsernas vilja att meddela råd i miljöskyddsärenden hämmas av att miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut kan överklagas dit. Om nämndens beslut i stället överklagas direkt till koncessionsnämnden bortfaller problemet.

I sammanhanget kan erinras om remissyttrande 1981-11-13 över förvaltningsrättsutredningens betänkande "Ändringar i förvaltningslagen". Där framhöll styrelsen bl. a. att en enhetligare och enklare instansordning borde eftersträvas och att antalet besvärinstanser på sikt borde nedbringas.

2.30 Svenska naturskyddsföreningen: Enligt föreningens mening innebär det uteslutande fördelar med att koncessionsnämnden i stället för jordbruksdepartementet blir besvärinstans i tillståndsärenden. Föreningen utgår då från att den relativt konsekventa rättstillämpning som koncessionsnämnden utövat i mera komplicerade fall bibehålls och tillgrips i samtliga besvärärenden. Detta är väsentligt av flera skäl, även resursskäl. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas att ju striktare tillämpningen blir, desto färre besvär kommer att anföras "i onödan" över länsstyrelsebeslut. En följd blir också att kvaliteten på länsstyrelsernas lagtillämpning höjs på lite längre sikt eftersom koncessionsnämndens praxis kan väntas verka prejudicerande för länsstyrelsernas prövning av tillståndsansökningar.

För att även besvär i tillsynsärenden ska kunna föras över till koncessionsnämnden måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. Den viktigaste är att koncessionsnämndens resurser förstärks avsevärt. Sker inte detta, avstyrker föreningen med största bestämdhet att tillsynsbeslut överprövas av koncessionsnämnden.

— — —

I sammanhanget vill föreningen påpeka att det synsätt, som skyntar fram i promemorian om lämplighetsfrågor såsom varande något artskillt från rättsfrågor är felaktigt; något som för övrigt delvis påpekades redan av departementschefen i prop. 1969:28. Med beaktande av att olika omstän-

digheter – men dock bara sådana omständigheter som är rättsligt relevanta – i det enskilda fallet har betydelse för besluten, kan ändå sägas att tillämpningen av tillåtlighetsreglerna innebär en konkretisering av gällande rättsregler och inte utgör – i någon enda del – politiskt beslutsfattande som går längre än eller ligger vid sidan av lagstiftarens intentioner.

Vad gäller besvärspövningen i tillsynsärenden vill föreningen uppmärksamma departementet på det märkliga i överprövningen av miljö- och hälsoskyddsmyndens beslut. Sådana beslut överprövas i två instanser, medan länsstyrelsernas och naturvårdsverkets tillsynsbeslut överprövas i en. På denna punkt föreslås ingen ändring i promemorian. I praktiken innebär detta att den som berörs av ett tillsynsbeslut enligt miljöskyddslagen vilket fattats av en miljö- och hälsoskyddsmyndighet lätt kan fördröja genomförandet av beslutet (i normalfallen) genom att utverka inhibition och överklaga två gånger. Till bilden hör också att det är tveksamt hurvida detta rimmar med tanken att miljö- och hälsoskyddsmyndighet ska överta (och inte bara bistå i) tillsynsuppgifterna från länsstyrelsen. Det kan inte vara lämpligt att samma länsstyrelse i sådana fall överprövar tillsynsbesluten. Bland annat hämmar ett sådant förfarande den rådgivning och det mera informella samarbete som borde kunna få förekomma mellan miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna och länsstyrelserna.

Föreningen menar därför att tillsynsbeslut som fattas enligt miljöskyddslagen av miljö- och hälsoskyddsmyndighet ska överprövas av samma instans som överprövar länsstyrelsens tillsynsbeslut.

Föreningen har beträffande beslutsunderlaget för besvärspövningen en annan uppfattning än den som kommer till uttryck i promemorian. Promemorian förefaller överskatta det beslutsunderlag som idag finns i tillståndsärenden. Det är relativt vanligt att såväl koncessionsmyndighet som – i högre utsträckning – länsstyrelserna beslutar på ett underlag som inte är tillräckligt för att rätt kunna bedöma vad tillåtlighetsreglerna kräver. Föreningen har tidigare hävdat att miljökonsekvensbeskrivningar i en eller annan form bör införas i Sverige. Utvecklingen efter 1981 visar att sådana verkligen behövs. De utredningar och det beslutsunderlag som koncessionsmyndigheten och länsstyrelserna idag accepterar är ofta otillräckligt och de invändningar, som tidigare riktats mot föreningens förslag beträffande miljökonsekvensbeskrivningar, innebärande att nuvarande lagstiftning fullt ut tillgodoser samma syften, är lätta att vederlägga.

Länsstyrelsernas prövning i tillståndsärenden varierar starkt. En tendens är dock att sakägare och allmänhet får sämre information och – psykologiskt sett – sämre möjligheter att delta i ärendet hos länsstyrelserna än hos koncessionsmyndigheten. Samråden enligt 12 § blir oftare illusoriska på länsstyrelsenivå. Den sedvana som har utvecklats med annonser i pressen och den enda möjligheten för sakägare och allmänhet att på eget initiativ kontakta någon i företaget innebär i praktiken att det mesta av syftet med samrådet har gått om intet. Att även många koncessionsärenden föregås av dessa fattiga substitut för samråd ändrar inte kritiken mot länsstyrelseprövningarna. Vidare händer det att samråd inte alls hålls. Det är enligt föreningens uppfattning en illusion att allmänheten fått komma till tals på ett rimligt sätt i de normala länsstyrelseärendena.

Till detta kommer en annan sak som har stor betydelse, nämligen att den klagandes syfte med en överklagning är just att få en ändring till stånd. Ett tillståndsbeslut har rättsverkan mot alla sakägare. I tillståndsärendets överprövning kan saker inträffa, som drastiskt ändrar förutsättningarna för en eller flera sakägare. Dessa måste därför ges samma möjligheter som företagare och myndigheter att delta i handläggningen även i den besvärsprovande instansen.

Föreningen är medveten om att promemorians förslag skulle innebära en förbättring för allmänheten och sakägarna jämfört med idag, då regeringen prövar besvären. Denna förbättring kan dock inte gärna vara ett argument mot föreningens påpekande och förslag. Emellertid vill föreningen här peka på ännu en fördel med att koncessionsnämndens handläggning av besvären i tillståndsärenden sker på samma sätt som nu sker i de tillståndsärenden där koncessionsnämnden är första instans (med förändring av de detaljer som följer av att länsstyrelsen redan skött om vissa saker) nämligen att besvärsprovningen blir mycket väl grundad, vilket i sin tur ökar respekten för koncessionsnämndens praxis och återverkar på enhetligheten hos länsstyrelserna. Det ökar också förutsättningarna för att beslutsunderlaget redan i första instans blir fullgott eftersom risken att en inträngande prövning, med en förhandling, inför koncessionsnämnden uppenbarar brister i beslutsunderlaget som kan försena tillståndsprovningen för företagaren.

Föreningen anser därför att sammanträde på platsen ska hållas i besvärärenden i tillståndsfrågor i samma utsträckning som om tillståndsfrågan vore uppe hos koncessionsnämnden som första instans. I princip ska alltså överprövningen innebära en ny "omgång" av hela ärendet.

Annorlunda är det vid besvärsprovning i tillsynsärenden. Förutsatt att koncessionsnämnden ska pröva dessa (se förutsättningarna ovan), kan ordningen i allt väsentligt överensstämja med vad som föreslås i promemorian med beaktande av den vida sakägarkrets som miljöskyddslagen erkänner. Skälen till åtskillnaden är främst att ett tillsynsbeslut inte i sig ger samma slags rättsverkan som ett tillståndsbeslut. Emellertid förutsätter detta resonemang att besvären inte gäller sådana frågor som egentligen borde ha avgjorts i ett tillståndsärende men har hänskjutits till att avgöras tillsynsvägen. Detta problem kräver dock en lösning som inte nödvändigtvis aktualiseras i detta lagstiftningssammanhang.

2.31 Sveriges industriförbund: Förslaget att besvär över vissa beslut av naturvårdsverket resp. länsstyrelsen skall prövas av koncessionsnämnden i stället för av regeringen är ändamålsenligt. En oavvislig förutsättning för ett genomförande av förslaget är dock att detta icke ökar koncessionsnämndens arbetsbörda till men för uppgifterna inom den ordinarie tillståndsgivningen.

Förslaget är särskilt angeläget såvitt gäller besvär över beslut i tillsynsärenden. Dessa har ju sällan eller aldrig principiella inslag av sådan art att en regeringsprövning är önskvärd. I praktiken torde tvister i tillsynsärenden för övrigt normalt komma att överlämnas till koncessionsnämnden för avgörande utan att detta ges form av ett besvär.

