

# Regeringens proposition

1991/92:137

om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m.



Prop.  
1991/92:137

---

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 mars 1992.

På regeringens vägnar

*Carl Bildt*

*Olof Johansson*

## Propositionens huvudsakliga innehåll.

I fråga om miljöskyddslagen (1969:387) föreslås att uppgiftsskyldigheten i en miljörapport får utvidgas för att underlätta att de av riksdagen fastlagda nationella miljömålen skall kunna uppnås. Vidare föreslås att en tillståndshavare skall kunna begära ändring av villkor i tillståndsbeslutet även i skärpande riktning.

Lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel utvidgas till att omfatta spindeldjur.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1992.

1 Förslag till  
Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Härigenom föreskrivs att 27, 38 b och 48 §§ miljöskyddslagen (1969:387)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

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 koncessionsnämnden upphäva, *ändra* eller *meddela nya* villkor i tillståndsbeslut. *Villkor får dock upphävas eller mildras endast* om det är uppenbart att villkoret *inte* längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av *omständigheter* som *inte* förutsågs när tillståndet meddelades.

38 b §<sup>2</sup>

Den som utövar miljöfarlig verksamhet *som omfattas av tillstånd* enligt denna lag skall varje år avge en särskild miljörapport till länsstyrelsen eller till en kommunal nämnd som avses i 38 §.

*Om en miljöfarlig verksamhet är av sådant slag att den är tillståndspliktig* enligt denna lag, skall *den som utövar verksamheten* varje år avge en särskild miljörapport till länsstyrelsen eller till en kommunal nämnd som avses i 38 §.

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 *denna* redovisning.

I miljörapporten skall de åtgärder redovisas som vidtagits för att uppfylla villkoren i *ett tillståndsbeslut* och resultaten av dessa åtgärder. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får *föreskriva att en miljörapport skall innehålla en* redovisning av anläggningens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkor i ett tillståndsbeslut.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om *hur uppgifterna i en miljörapport skall redovisas*.

Tillsynsmyndigheten får förelägga *en tillståndshavare* som underlåtit att avge en miljörapport att fullgöra sin

Tillsynsmyndigheten får förelägga *den som är skyldig att avge en miljörapport och* som underlåtit att avge

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1989:363.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1991:1698.

skyldighet. I beslut om föreläggande får tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

en *sådan rapport* att fullgöra sin skyldighet. I beslut om föreläggande får tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

48 §<sup>3</sup>

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

Om inte något annat framgår av andra-femte styckena, får beslut *i särskilda fall enligt denna lag eller enligt föreskrift som beslutats med stöd av lagen* överklagas

1. hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av en sådan nämnd som avses i 38 §,

1. hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av en sådan nämnd som avses i 38 §,

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

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

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

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.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1991:1698.

## 2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Med biologiskt bekämpningsmedel avses i denna lag mikroorganismer, virus, nematoder eller insekter, som framställts särskilt för att förebygga eller motverka att sanitär olägenhet eller skada på egendom förorsakas av djur, växter, mikroorganismer eller virus.

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Med biologiskt bekämpningsmedel avses i denna lag mikroorganismer, virus, nematoder, insekter eller *spindeldjur*, som framställts särskilt för att förebygga eller motverka att sanitär olägenhet eller skada på egendom förorsakas av djur, växter, mikroorganismer eller virus.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1992.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Johansson

## Proposition om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m.

### 1 Inledning

Statens naturvårdsverk inkom i maj 1991 till regeringen med förslag om ändringar i miljöskyddsförordningen (1989:364) m.m. Förslaget har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels en sammanfattning av naturvårdsverkets förslag som *bilaga 1*, dels en förteckning över remissinstanserna och en sammanfattning av remissyttrandena som *bilaga 2*.

Sveriges Industriförbund inkom i november 1991 till regeringen med förslag om ändring i miljöskyddslagen. Förslaget har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels en sammanfattning av Industriförbundets förslag som *bilaga 3*, dels en förteckning över remissinstanserna och en sammanfattning av remissyttrandena som *bilaga 4*.

Kemikalieinspektionen inkom i februari 1992 till regeringen med förslag till ändring i lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Kemikalieinspektionens förslag framgår av den allmänna motiveringen.

## 2 Allmän motivering

### 2.1 En utvidgad miljörapport

**Mitt förslag:** Alla som bedriver miljöfarlig verksamhet skall avge en miljörapport, om verksamheten finns angiven som tillståndspliktig i bilagan till miljöskyddsförordningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att uppgiftsskyldigheten i en miljörapport också skall avse sådana utsläpp till omgivningen som inte regleras av villkor i tillståndsbeslutet.

**Skälen för mitt förslag:** Riksdagen har antagit ett antal s.k. nationella miljömål som innebär att utsläppen främst till luft och vatten av miljöstörande ämnen skall minska avsevärt. Svavelutsläppen till luft skall minska med 80 % mellan åren 1980 och 2000. Ett annat miljömål är att utsläppen till vatten av kvicksilver, kadmium och bly skall minskas med 70 % mellan åren 1985 och 1995. Utsläppen till vatten av andra miljöstörande metaller skall halveras under samma tid.

Att begränsa utsläpp av skadliga föroreningar och att utveckla användningen av farliga kemikalier är en viktig del i arbetet med att bevara den biologiska mångfalden, skydda människors hälsa och hushålla med naturresurserna. Myndigheterna på miljöområdet har till uppgift att vidta en rad åtgärder för att dessa av riksdagen fastlagda miljömål skall uppnås. Bl.a. skall de ha en god överblick över tillståndet i miljön och se till att tillsynen upprätthålls i enlighet med miljöskyddslagens bestämmelser. Ett värdefullt hjälpmedel för myndigheterna i detta arbete är de miljörapporter som alla företag med tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387), ML, är skyldiga att lämna varje år. Miljörapporterna underlättar för tillsynsmyndigheterna att få kunskap om hur en verksamhet har bedrivits och hur företagen lever upp till sina villkor. Genom att naturvårdsverket har rätt att meddela föreskrifter i fråga om redovisningen av de åtgärder som vidtagits för att uppfylla villkoren i tillståndsbeslutet och resultaten av dessa åtgärder, kan en enhetlig information samlas in och bearbetas. Det är naturligt att miljömyndigheterna utnyttjar miljörapporterna också för att få en bild av de samlade utsläppen av industriell verksamhet särskilt när det gäller utsläpp av sådana ämnen för vilka riksdagen har tagit ställning för en utsläppsreducering.

För att få en samlad bild av utsläppen med hjälp av miljörapporterna är det dock angeläget att uppgifterna i rapporten blir bättre och att uppgiftsskyldigheten utvidgas.

Syftet med miljörapporten är dels att förstärka verksamhetsutövarens egenkontroll, dels att förbättra myndigheternas tillsyn över verksamheten. En effektiv tillsyn över tillståndet i miljön förutsätter dock att miljörapporten innehåller uppgifter som gör det möjligt att vid sidan av villkorskontrollen också bedöma belastningen på miljön.

Det är viktigt att med hjälp av tillförlitlig statistik kunna bedöma om utsläppen minskar och pröva om de av riksdagen fastlagda miljömålen kan uppnås. Uppgifterna i miljörapporten skulle enligt min mening kunna utgöra ett gott statistiskt underlag för detta syfte.

Det finns många företag som har förhållandevis stora utsläpp, vilka inte redovisas i någon miljörapport. Naturvårdsverket har uppskattat att mer än hälften av de företag som numera är förprövningspliktiga inte har tillstånd enligt ML. Detta kan bero på att verksamheten fanns före ML:s tillkomst år 1969 och därefter inte har ändrats, vilket innebär att den inte är tillståndspliktig. En annan orsak kan vara att verksamheten har prövats med hjälp av dispensordningen, en ordning som upphörde år 1981. Om verksamheten inte omfattas av tillstånd enligt ML föreligger inte heller någon skyldighet för verksamhetsutövaren att avge miljörapport. Det stora antalet verksamheter som inte har tillståndsprovats innebär alltså att stora utsläppsmängder inte redovisas till myndigheterna. Redan i dag finns i miljöskyddslagen föreskrif-

ter om upplysningsplikt. I 43 § första stycket framgår det t.ex. att innehavaren av en anläggning som kan befaras vara miljöfarlig har en upplysningsplikt i fråga om anläggningen. För att förbättra tillsynen och få ett bättre statistiskt underlag för bedömningen av totala utsläppsmängder och liknande bör det införas ett generellt krav att miljöfarliga verksamheter som finns upptagna som tillståndspliktiga i bilagan till miljöskyddsförordningen skall omfattas av kravet på miljörapport, detta oavsett om verksamheten har underkastats tillståndsprövning enligt ML eller ej.

En annan fråga i detta sammanhang är att uppgiftsskyldigheten som sådan också behöver utvidgas. Det förekommer inte sällan, särskilt i äldre beslut, att villkoren inte omfattar utsläpp av sådana miljöfarliga ämnen, om vilka riksdagen uttalat, att utsläppen skall minskas avsevärt. Sådana riksdagsbeslut utgör en del av de nationella miljömålen. I fråga om dessa utsläpp finns det alltså fog för att de skall omfattas av uppgifterna i en miljörapport, inte minst för att säkerställa statistiskt underlag för en bedömning av förutsättningarna att nå de nationella miljömålen. En föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om skyldighet att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten utöver de som rör villkoren bör därför fogas till 38 b §. I samband med att sådana föreskrifter meddelas bör givetvis berörda myndigheter och organisationer ges tillfälle att yttra sig.

## 2.2 Ändring av villkor efter ansökan av tillståndshavaren

**Mitt förslag:** Tillståndsmyndigheten skall efter tillståndshavarens ansökan kunna ändra villkor även i skärpande riktning.

**Naturvårdsverkets och Industriförbundets förslag:** Överensstämmer med mitt.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är överlag positiva till förslaget. Koncessionsnämnden för miljöskydd anser dock att frågan inte är helt okomplicerad och att den bör överlämnas till miljöskyddskommittén för övervägande.

**Skälen för mitt förslag:** Enligt 27 § ML kan koncessionsnämnden efter ansökan av tillståndshavaren 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 omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Industriförbundet har i sin framställning till regeringen framhållit att det finns fall där tillståndshavaren har intresse av att få villkoren ändrade även i skärpande riktning. Som exempel nämner Industriförbundet att villkoren har blivit otidsenliga. Det förfarande som kan tillämpas i dag, att tillståndshavaren hos naturvårdsverket eller länsstyrelsen begär att myndigheten skall initiera en omprövning, är onödigt omständligt enligt Industriförbundet, som anser det angeläget med en förenkling av den nu gällande ordningen.

Naturvårdsverket anser att det är otillfredsställande att en tillståndshavarens rätt att begära omprövning av villkor är begränsad på det sätt som fram-

går av 27 § ML. Enligt Naturvårdsverket kan det finnas andra fall när det är motiverat också för tillståndshavaren att söka ändring av villkor, också i skärpande riktning, exempelvis i fråga om användningen av en ny och lämpligare analysmetod för ett utsläpp.

För egen del anser jag att 27 § ML bör ändras i enlighet med vad naturvårdsverket och Industriförbundet har begärt. Den föreslagna ändringen innebär en utvidgning av tillståndshavarens möjligheter att efter ansökan få andra villkor för verksamheten. Ändringen påverkar inte bestämmelserna i 22 §, som reglerar miljömyndigheternas möjligheter att meddela ålägganden för tillståndshavaren.

Jag vill i detta sammanhang något beröra naturvårdsverkets förslag till ändringar i miljöskyddsförordningen, MF, m.m. i de delar som inte behandlas här. Naturvårdsverket har pekat på att MF i sin nuvarande utformning kan föranleda tillämpningsproblem för tillsynsmyndigheterna i fråga om tillståndshavare som ändrar sin miljöfarliga verksamhet. Problemen som nämns är bl.a. att 22 § ML, som ger ett tillståndsbeslut en betydande rättsverkan, i praktiken innebär att tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa, även i de fall tillståndsplikten för verksamheten har upphört genom 1989 års förordning, i praktiken är mycket begränsade. Vidare påpekar naturvårdsverket att MF:s utformning i fråga om tillståndsplikt för ändring av verksamheten kan komma i konflikt med villkor i givna tillståndsbeslut. Jag är medveten om dessa problem. I viss utsträckning kan problemen lösas genom ändringar i MF. Jag kommer därför att återkomma till regeringen med förslag till ändringar i MF. Fråga om tillståndsbeslutets rättsverkan enligt miljöskyddslagen bör dock lösas i ett annat sammanhang.

## 2.5 Ändring i lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel

**Mitt förslag:** Lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel utvidgas till att också omfatta spindeldjur.

**Kemikalieinspektionens förslag:** Överensstämmer med mitt.

**Skälen för mitt förslag:** Med biologiskt bekämpningsmedel avses enligt lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel mikroorganismer, virus, nematoder eller insekter som framställts särskilt för att förebygga eller motverka att sanitär olägenhet eller skada på egendom förorsakas av djur, växter, mikroorganismer eller virus.

De skäl kemikalieinspektionen har redovisat för en utvidgning av lagens tillämpningsområde kan sammanfattas enligt följande.

Kvalster av många släkten är rovlevande och livnär sig på många olika sorters små insekter och kvalster. Den främsta användningen i fråga om biologisk bekämpning med hjälp av kvalster sker i växthus. Rovkvalster används t.ex mot växthusspinnkvalster. Rovkvalster används även mot trips. Användningen av rovkvalster utomhus, bl.a. för biologisk bekämpning av spinnkvalster i jordgubbsodlingar, kan förväntas öka. Kvalster hör till ord-



ningen spindeldjur. Denna ordning omfattas för närvarande inte av lagen. För att kemikalieinspektionen efter ansökan skall kunna pröva godkännande av kvalster för biologisk bekämpning krävs alltså att lagens tillämpningsområde utvidgas.

Jag har ingen annan uppfattning än kemikalieinspektionen i denna fråga. Lagens tillämpningsområde bör därför utvidgas i enlighet med inspektionens förslag.

### 3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom miljö- och naturresursdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387),
2. lag om ändring i lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel.

### 4 Specialmotivering

#### 4.1 Miljöskyddslagen

##### 27 §

Genom den föreslagna ändringen ges tillståndshavaren rätt att ansöka om nya eller ändrade villkor även i skärpande riktning och i de fall det inte klart framgår om det är fråga om mildring eller skärpning av villkoren. Om prövningen sker efter ansökan av tillståndshavaren och ansökan innebär en förmodad skärpning av gällande villkor för verksamheten, kan prövningsmyndigheten i beslutet inte ställa upp längre gående villkor än vad tillståndshavaren själv har ansökt. Om miljöhänsynen kräver längre gående villkor än sökanden yrkat, skall prövningsmyndigheten i stället avslå ansökningsen. Vill naturvårdsverket eller länsstyrelsen ha en skärpning får myndigheten i sådant fall utnyttja möjligheten enligt 26 § att med åberopande av någon av grunderna i 23 – 25 §§ påkalla ändring.

##### 38b §

Av första stycket framgår att om verksamheten som sådan är tillståndspliktig enligt vad regeringen föreskriver med stöd av 10 §, dvs. i bilagan till miljöskyddsförordningen är den som utövar verksamheten skyldig att avge en miljörapport.

I andra stycket föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport skall innehålla en redovisning av anläggningens miljöpåverkan i annat avseende än vad som omfattas av villkor i ett tillståndsbeslut. Redan i dag finns i ML föreskrifter om upplysningsplikt. I 43 § första stycket ML framgår det t.ex. att innehavaren av en anläggning som kan befaras vara miljöfarlig har en upplysningsplikt i fråga om anläggningen. Av den allmänna motiveringen framgår skälen till att upp-

lysningssplikten föreslås kunna ingå som en del av den obligatoriska rapporteringen.

Prop. 1991/92:137

Tredje stycket utgör för närvarande andra styckets andra mening. Ändringen är enbart av redaktionell karaktär. Ändringen i fjärde stycket, nuvarande tredje stycket, föranleds av att skyldigheten att avge miljörapport har utvidgats på sätt framgår av första stycket.

#### 48 §

Genom den föreslagna ändringen framgår det att instansordningen överensstämmer för beslut som i särskilda fall har meddelats enligt ML och sådana beslut som har givits med stöd av en föreskrift enligt ML. Av 30 § verksförordningen (1987:1100) framgår att myndighets beslut om föreskrifter får överklagas hos regeringen.

### 4.2 Lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel

#### 1 §

Till lagens tillämpningsområde har också förts spindeldjur. Skälen för detta framgår av den allmänna motiveringen.

## 5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till

1. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387),
2. lag om ändring i lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel

## 6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

# Sammanfattning av statens naturvårdsverks förslag om ändringar i miljöskyddsförordningen (1989:364) m.m.

Prop. 1991/92:137  
Bilaga 1

Enligt 3 § 2 st miljöskyddsförordningen, MF, (1989:364) gäller tillståndsplikt vid ändring av en tillståndspliktig inrättning eller verksamhet, om åtgärden innebär att ett utsläpp eller störning kan ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kan uppstå. Problem har uppstått särskilt i sådana fall där en ändring synes gå fri från tillståndsplikt enligt 3 § 2 st och därför kunna anmälningsprövas enligt 19 § 1 st 3 MF, men ändringen likväl skulle innebära att verksamheten efter ändringen skulle strida mot produktionsgränser, särskilda villkor i ett tidigare meddelat tillståndsbeslut eller ett s k "allmänt villkor" i ett sådant beslut om överensstämmelse med ansökan och åtaganden.

Ett annat typfall, där oklarhet råder om innebörden i ändringsregleringen, rör situationen när likaså ett tillstånd tidigare har meddelats, men verksamheten är av sådant slag som numera omfattas av anmälningsplikt. Vad gäller i denna situation i fråga om förprovning av en ändring? Författningstexten (19 § 1 st 1 och 2 MF) tycks innebära att miljö- och hälsoskyddsnämnden kan pröva ändringen inom ramen för ett anmälningsförfarande. Punkt 4 i övergångsbestämmelserna till 1989 års MF torde ha tillkommit i avsikt att förtydliga förordningen i detta avseende. Denna punkt har följande lydelse:

I fråga om miljöfarlig verksamhet, som enligt äldre bestämmelser har omfattats av tillståndsplikt, gäller det som i den nya förordningen har föreskrivits om anmälningskyldighet, om verksamheten har beteckningen C i bilagan till denna.

Men kan miljö- och hälsoskyddsnämnden genom sitt ställningstagande i det aktuella anmälningsärendet kräva eller medge något som skulle strida mot vad som föreskrivits i det för verksamheten gällande tillståndet? Den ifrågavarande punkten i övergångsbestämmelserna kan inte den föreställningen att det inte skulle föreligga några hinder häremot. Det förefaller som om avsikten med bestämmelsen faktiskt varit att möjliggöra en övergång i de konkreta fallen från tillståndsplikt- till anmälningspliktsnivån. Utan en sådan övergång skulle den i 1988-89 års lagstiftningsärende avsedda avlastningen av länsstyrelserna bli ganska begränsad.

Enligt naturvårdsverkets mening är det i båda de ovan berörda typfallen emellertid med hänsyn till innebörden i miljöskyddslagens nuvarande regler ofrånkomligt att tillmäta redan meddelade tillstånd större betydelse än som framgår av de nuvarande reglerna i MF. Enligt 22 § ML kan den som fått tillstånd enligt ML inte på grund av någon bestämmelse i denna lag eller i vissa andra lagar åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna vidta försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om ej annat följer av 23-25 §§, 29 § 2 st eller 40 § 2 st ML. I 24 och 27 §§ ML anges under vilka förutsättningar som villkor kan ändras. Enligt 45 § kan följa straff och enligt 52 § miljöskyddsavgift om villkor åsidosätts. Varken i 45 eller 52 § anges något undantag för den situationen att en tillsynsmyndighet genom råd eller föreläggande krävt eller medgett något annat än som gäller enligt villkor för verksamheten.

havare att påkalla omprövning av ett villkor, om det inte är fråga om ett mildrande av villkoret (27 § ML). Som naturvårdsverket framhållit bl.a. i en skrivelse till miljöskyddskommittén bör möjlighet skapas för en tillståndshavare att få till stånd en omprövning av villkor även under andra förutsättningar, som t.ex. när detta är motiverat för att kunna använda en ny och lämpligare analysmetod för ett utsläpp.

Ett sätt att undvika en fullständig tillståndsprovning av en ändring i fall där en sådan provning inte framstår som sakligt motiverad, kan vara att införa en bestämmelse i ML om möjlighet för en tillståndshavare att på begäran få ett medgivande (dispens), av den myndighet som vid tillfället i fråga är tillståndsmyndighet för en anläggning enligt bilagan till MF, att i visst hänseende avvika från ett erhållet tillstånd eller däri meddelat villkor. En sådan dispensprovning borde kunna övervägas framförallt för sådana fall, där avsteg från ett tillstånd eller villkor kan finnas motiverat för en begränsad tid. En dispensmöjlighet av detta slag kan bli aktuell som en form för myndighetsprovning av sådana haverier som inte leder till avsevärda olägenheter i miljön och som inte beror på försummelse från verksamhetsutövarens sida.

Härutöver skulle kunna övervägas att införa en möjlighet att ansöka om dispens från skyldigheten att ansöka om tillstånd till ändring enligt 3 § 2 st MF i dess nu föreslagna lydelse. Som förutsättning för en sådan dispens skulle kunna anges att frågan är om en mindre ändring som saknar betydelse från störningssynpunkt (jfr 10 § 1 st 4 ML) eller att tillståndsprovning av annat skäl är uppenbart onödig. Uttrycket "saknar betydelse från störningssynpunkt" får i sådant fall tolkas snävt.

Bestämmelser om dispens från förprövningsplikt enligt ML har tidigare funnits i denna lag. Om ett dispensinstitut ånyo skulle införas i lagen kan en särskild markering behöva göras beträffande skillnaden mellan de två typerna av dispens.

De möjligheter som nu diskuterats förutsätter att den myndighet, som är eller varit tillståndsmyndighet för en viss anläggning enligt bilagan till MF, kopplas in på något sätt (genom återkallelse av tillstånd, omprövning av villkor eller dispens i någon form). Vid överväganden om förenklade former för förprovning av ändringar finns det emellertid skäl att undersöka om inte ett ställningstagande av tillsynsmyndigheten ibland skulle kunna räcka i sådana fall. Som jämförelse kan här pekas på den nuvarande anmälningsprovningen enligt 19 § 1 st 3 jämfört med 3 § 2 st MF. Men MLs regler medger f.n. inte, som förut har framhållits, att meddelade tillstånd "urholkas" genom anmälningsprovningar av ändringar. En lösning enligt de sistnämnda linjerna skulle alltså förutsätta ändringar i MLs regler om tillstånds rättskraft, straffansvar m.m.

I detta sammanhang kan erinras om den funktion länsstyrelsen i sin egenkap av tillsynsmyndighet har enligt de ganska många tillståndsbeslut av koncessionsnämnden, där nämnden i det s.k. allmänna villkoret om överensstämmelse med ansökan och åtaganden skrivit in följande: "Mindre ändring får dock vidtas efter godkännande av länsstyrelsen. Som förutsättning för länsstyrelsens godkännande skall gälla att ändringen bedöms inte kunna medföra ökning av förorening eller annan störning till följd av verksamheten".

Det nyss anförda innebär alltså enligt naturvårdsverkets mening att redan meddelade tillstånd och däri angivna villkor inte kan åsidosättas genom ställningstaganden av tillsynsmyndigheterna i anmälningssärenden.

Eftersom punkt 4 i övergångsbestämmelserna till 1989 års MF egentligen inte säger annat än vad som redan följer av 19 § 1 st 1 och 2 MF, men kan inge den felaktiga föreställningen att en anmälningssprövning är tillräcklig även när verksamheten efter ändringen skulle strida mot ett tidigare meddelat tillstånd, bör vidare denna punkt upphävas.

Ändringar i anmälningsskyldiga verksamheter skall enligt 19 § 1 st 1 MF anmälas i fall där ändringen är av betydelse från störningssynpunkt. Motsvarande rekvisit saknas för närvarande i 19 § 1 st 2 och 3. Enligt 10 § 1 st 4 ML gäller generellt, som förutsättning för av regeringen särskilt föreskriven förprövningsplikt för ändringar, att ändringarna är av betydelse från störningssynpunkt. Det ifrågasatt störningsrekvisitet bör med hänsyn härtill skrivas in även i 19 § 1 st 2 och 3 MF. 19 § 1 st 1 bör vidare omformuleras så att störningsrekvisitet i enlighet med lydelsen av 10 § 1 st 4 ML knyts inte bara till verksamheten utan även till inrättningen i sig.

Det kan nämnas att naturvårdsverket har fått kännedom om flera fall, där en ändring prövats anmälningsvägen, trots att ändringen i fråga har inneburit en avvikelse från ett tidigare meddelat tillstånd. Fall har förekommit där miljö- och hälsoskyddsnämnden i ställningstagandet i anmälningssärendet uttryckligen beslutat att ett visst koncessionsnämndsbeslut "skall upphöra att gälla".

Från vissa synpunkter kan det anses otillfredsställande att tidigare tillståndsprövade företag, som numera är endast anmälningspliktiga enligt bilagan till MF, för all framtid skall vara "låsta" vid sin tillståndsplikt. När de begränsningar vad gäller överföringen av åtskilliga verksamhetslag från tillståndsplikt- till anmälningspliktsnivån som följer av rättskraftsregeln i 22 § ML sålunda inte synes ha beaktats tillräckligt i 1988-89 års lagstiftningsärende, får en lösning på det berörda problemet nu sökas i särskild ordning. Särskilda lagstiftningsåtgärder är motiverade även för att tillgodose behovet i övrigt av en förenklad men med miljöskyddslagen förenlig prövning av ändringar i förhållande till vad som gäller enligt redan meddelat tillstånd, i de fall där det från allmän miljövärdssynpunkt inte är påkallat med en fullständig tillståndsprövning. Naturvårdsverket anger i det följande några handlingslinjer som bör kunna komma i fråga vid arbete för att tillgodose de här berörda behoven.

För att främja en reell överföring av tidigare tillståndsgivna men numera endast anmälningspliktiga företag till anmälningspliktsnivån, ligger det nära till hands att överväga en möjlighet för en tillståndshavare att kunna göra en framställning till tillståndsmyndigheten om att få ett tillstånd upphävt, under förutsättning att verksamheten inte längre är tillsståndspliktig enligt bilagan till MF.

Såvitt härefter gäller frågan om möjligheterna att skapa en för vissa fall smidigare prövningsordning för ändringar än vad som f.n. gäller finns det anledning att pröva ett flertal tankar. Först kan erinras om det inte bara från enskild utan ofta även från allmän synpunkt otillfredsställande förhållandet att det enligt nuvarande omprövningsregler inte är möjligt för en tillstånds-

Frågan om hur sådana förändringar i ML som ovan berörts närmare bör utformas är inte helt okomplicerad. Närmare överväganden i de berörda avseendena bör enligt verkets mening göras inom regeringskansliet eller miljöskyddskommittén. De i början av denna skrivelse föreslagna ändringarna i MF bör emellertid genomföras så snart som möjligt, och utan att några ändringar av de slag som skisserats i senare delen av skrivelsen samtidigt behöver ske. Detta synes nödvändigt för att snarast förebygga en oklar utveckling, grundad på den oriktiga uttolkningen av nu gällande rätt att tillstånd successivt skulle kunna "upplösas" genom ändringsanmälningar.

# Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttrandena över statens naturvårdsverks förslag om ändring i miljöskyddsförordningen (1989:364) m.m.

## 1. Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden inkommit från länsstyrelserna i Stockholms län, Södermanlands län, Östergötlands län, Kronobergs län, Kristianstads län, Göteborgs och Bohus län, Värmlands län, Jämtlands län, Västernorrlands län, Västerbottens län, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Svenska kommunförbundet, Eskilstuna kommun, Jönköpings kommun, Karlskrona kommun, Halmstads kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Falu kommun, Sandvikens kommun, Luleå kommun, Sveriges industriförbund och Sågverkens Riksförbund

## 2. Remissyttrandena

### 2.1 Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen delar naturvårdsverkets uppfattning att miljöskyddsförordningen bör ändras och förtydligas i de delar som avser ändring av tillståndspliktiga anläggningar (3 och 19 §§) samt att punkt 4 i övergångsbestämmelserna medfört en viss osäkerhet vid rättstillämpningen. Länsstyrelsen har, både som tillstånds- och tillsynsmyndighet samt som rådgivare åt länets kommuner uppmärksammat de problem som naturvårdsverket beskriver.

Vad gäller övriga av naturvårdsverket antydda frågeställningar är dessa delvis av komplicerad art och kräver överväganden av mer principiell natur. Länsstyrelsen utgår från att miljöskyddskommittén i sin allmänna översyn av prövningssystemet bl.a. beaktar de synpunkter som framförts av naturvårdsverket.

### 2.2 Länsstyrelsen i Södermanlands län

Länsstyrelsen föreslår att hanteringen av miljöskyddsärenden renodlas på så sätt att ändringar av verksamheten m.m. på A- och B-listan alltid behandlas som tillståndsärenden av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall ha möjlighet att överlämna ärendet till koncessionsnämnden för prövning. Även smärre ändringar borde således behandlas av länsstyrelsen som tillståndsärenden, men handläggningen av ärendet kan anpassas efter omständigheterna. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att inte gällande tillstånd urholkas genom ett antal anmälningssärenden varigenom villkoren ersätts med råd eller t.o.m. upphävs.

Fabriker, inrättningar och verksamheter som nu ligger på C-listan, men som i ett tidigare skede tillståndsprövats av länsstyrelsen bör alltså stå under länsstyrelsens prövning. Önskar tillståndshavaren att verksamheten behandlas som anmälningssärende föreslås att tillståndshavaren ges möjlighet

Länsstyrelsen har ingen invändning mot att frågan om tillståndshavares möjligheter att begära ändring av villkor för ett tillstånd utreds.

Länsstyrelsen anser det olämpligt att på nytt införa ett dispensförfarande i miljöskyddslagen och avstyrker därför förslaget.

## 2.4 Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till ändrad lydelse i 3 och 19 §§ MF samt upphävandet av punkt 4 i övergångsbestämmelserna till förordningen. Ändringen innebär ett förtydligande och är helt i linje med den praxis som tillämpas vid länsstyrelsen.

Länsstyrelsen tillstyrker också att det i miljöskyddslagen införs en möjlighet att på begäran av tillståndsinnehavaren upphäva ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet som inte längre omfattas av tillståndsplikt. Länsstyrelsen bedömer det angeläget att denna ändring görs snarast och utan avvaktan på miljöskyddskommitténs slutbetänkande. I annat fall kommer resurser att behöva utnyttjas för omprövningar enbart av formella skäl.

Lagregeln bör dock utformas så att den även kommer att omfatta dispensbeslut enligt äldre lagstiftning. Dessa beslut är bl.a. avgörande för omfattningen av den kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätort som skall ske enligt naturvårdsverkets generella föreskrifter (SNFS 1990:14). Detta orsakar kommuner stora kostnader i onödan i de fall då den faktiskt anslutna belastningen av avloppsvatten kraftigt understiger den dispensgivna.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om vidgade möjligheter för en tillståndsinnehavare att få tillstånd en omprövning av villkor även i de fall det inte är fråga om ett mildrande av villkoret.

Länsstyrelsen är däremot mycket tveksam till tanken på att genom någon form av dispensmöjlighet skapa en enklare prövningsordning. Att en tillståndsmyndighet utan hörande av berörda sakägare och myndigheter skulle kunna medge tillfälliga avsteg från tillstånd eller däri meddelade villkor torde knappast kunna ske utan risk för att sakägare lider rättsförlust. Den alternativa lösning som verket skisserat, nämligen att det inom ramen för ett anmälningsförfarande skulle bli möjligt att pröva sådana mindre ändringar som med nuvarande regler skulle behöva tillståndsprövas ter sig ur denna synvinkel lika svårframkomlig.

Lösningen står nog istället att söka i utformningen av tillståndsbesluten. Härvid kan den praxis som utvecklats vid koncessionsnämnden tjäna som förebild. Nämnden anger ofta i det allmänna villkoret att mindre ändringar som inte ökar störningsnivån kan ske efter godkännande av tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen föreslår en kodifiering genom att det i 20 § ML införs en uttrycklig möjlighet för prövningsmyndigheten att förfara på detta sätt.

Något behov av undantag från villkor vid s.k. haverier, som verket pekat på, finns inte eftersom ett haveri per definition inte kan ske med uppsåt eller av oaktsamhet och följaktligen inte heller leda till ansvar.

## 2.5 Länsstyrelsen i Kristianstads län

Såsom naturvårdsverket framhållit i sin framställning råder vissa oklarheter hur miljöskyddsförordningens reglering av ändringar av verksamheter skall



att få sitt tillstånd återkallat och ställt under anmälningsplikt. Motsvarande bör gälla för tillstånd som erhållits genom frivillig prövning.

För att bringa ytterligare reda i miljöskyddsförordningen förordas att anmälningsparagraferna flyttas från rubriken "tillsyn" till rubriken "tillståndsprövning", vilken rubrik lämpligen bör ändras till "förprovning".

### 2.3 Länsstyrelsen i Östergötlands län

Bestämmelsen i punkt 4 i övergångsbestämmelsen till miljöskyddsförordningen stämmer väl för sådana verksamheter som visserligen varit tillståndspliktiga men av någon anledning inte haft tillstånd. I sådana fall är det praktiskt att fortsättningsvis kunna reglera verksamheten genom tillsynsbestämmelserna. Möjligen är övergångsbestämmelsen överflödig eftersom tillståndsplikten nu har upphört.

För verksamheter som redan omfattas av ett tillstånd stämmer regleringen mindre väl med innehållet i 22 § miljöskyddslagen. Genom övergångsbestämmelsens utformning blir reglerna i 19-24 §§ miljöskyddsförordningen tillämpliga även för verksamheter som redan omfattas av tillstånd. Enligt 24 § skall den myndighet som handlägger ärendet meddela råd eller föreläggande om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöskyddslagen om det behövs. Formellt ger dock miljöskyddslagen inte utrymme att meddela föreläggande beträffande verksamheter som omfattas av tillstånd annat än i de två fall som anges i 40 § resp. 3 st miljöskyddslagen.

Det vore därför logiskt att ändra miljöskyddslagens bestämmelser så att utrymme finns att meddela förelägganden och förbud även i andra fall än de två som nämns ovan. Från lagteknisk synpunkt är emellertid en sådan lösning sämre eftersom man då kommer i konflikt med tillståndets rättskraft.

Det är därför lämpligt att inte längre göra övergångsbestämmelsen tillämplig på verksamheter som redan omfattas av tillstånd. Detta kommer att innebära att frågor om ändring av verksamheten i dessa fall handläggs som tillståndsärenden.

Eftersom dessa verksamheter har beteckningen C och inte heller är frivilligt tillståndsprövade utgår ingen avgift enligt avgiftsförordningen för statliga myndigheters verksamhet med ärendena. Det kan vara lämpligt att, även om de nu aktuella verksamheterna tillståndsprövas, behålla avgiftsfriheten för de statliga myndigheternas verksamhet med ärendena.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kan ett tillstånd återkallas på begäran av tillståndshavaren. Från praktisk synpunkt kan de ovan nämnda formella problemen därför ofta lösas så att tillståndshavaren begär att tillståndet återkallas. Eftersom verksamheten inte längre är tillståndspliktig kan frågor om begränsningar av verksamheten, försiktighetsmått, förbud m.m. behandlas enligt tillsynsbestämmelserna.

*Förslaget att överväga vissa ytterligare ändringar av miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen*

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kan ett tillstånd återkallas på begäran av tillståndshavaren. Den föreslagna regeln är därför inte nödvändig.

tolkas. I synnerhet torde detta vara fallet i fråga om verksamheter som tidigare tillståndsprövats, men som numera enligt 1989 års miljöskyddsförordning omfattas av anmälningsplikt.

Länsstyrelsen finner det angeläget att dessa oklarheter undanröjes och finner de av naturvårdsverket föreslagna ändringarna ändamålsenliga.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

## 2.6 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län

För att miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen skall kunna uppfattas som en genomtänkt och juridiskt stringent lagstiftning och för att det dagliga praktiska miljöskyddsarbetet med tillståndsgivning och tillsynsärenden inte skall försvåras är det av stor betydelse att miljöskyddslagstiftningen får en sådan utformning att tveksamheter i fråga om lagtolkningen inom vanligt förekommande frågeställningar undviks i största utsträckning.

Enligt länsstyrelsen råder det inget motsatsförhållande mellan å ena sidan bemyndigandet i 10 § 4 miljöskyddslagen om att ändringar av inrättningar i vissa fall inte får ske utan att ändringen har förprovats genom tillståndsprövning eller anmälan och å andra sidan föreskrifterna i 3 § andra stycket och 19 § första stycket miljöskyddsförordningen. Ett tillståndsbeslut med villkor gäller ju för en viss verksamhet i dess utformning vid tillståndsprövningen. Så länge verksamheten inte ändras i förhållande till sin omfattning, miljöeffekter m.m. vid provningstillfället är bestämmelserna i bl.a. 22 § miljöskyddslagen, som konstituerar ett tillstånds rättskraft, fullt tillämpliga på verksamheten. Men när det sker en ändring av verksamheten som leder till ökade utsläpp från ett exempelvis tidigare tillståndsprövat företag som numera är anmälningspliktigt föreligger inget formellt hinder mot att villkor upphävs och ersätts med råd och föreläggande om försiktighetsmått m.m.

Länsstyrelsen anser inte att de av naturvårdsverket föreslagna ändringarna i 3 § andra stycket, 19 § andra stycket eller övergångsbestämmelserna till miljöskyddsförordningen bör genomföras.

Även om det inte finns anledning att ompröva nuvarande regler för ändring av tillståndsbeslut med villkor med hänvisning till motsägelser i gällande regelsystem finns det ändå skäl att överväga ändringar av regelsystemet. Tillståndsbeslutet med dess villkor utgör grunden för mycket av tillsynsverksamheten och företagens skyldighet att lämna rapporter enligt kontrollprogram och att avge särskilda miljörapporter. Noggrant formulerade villkor som dessutom är lätta att finna för varje enskilt företag är en av grundstenarna i tillsynsverksamheten. Allteftersom villkor till följd av gällande regelsystem kommer att ändras genom råd och förelägganden försvåras möjligheten att kontrollera att gällande tillståndsgränser, villkor, föreskrifter och råd verkligen följs och att förprovningsskyldiga ändringar faktiskt blir provade. Av åtminstone dessa skäl vore det önskvärt att ändringar av villkor endast får ske efter en ny tillståndsprövning. Såsom naturvårdsverket framhåller i sitt förslag föreligger det samtidigt behov av en förenklad provning av ändringen i förhållande till vad som gäller enligt redan meddelat tillstånd i de fall där det från allmän miljövärdssynpunkt inte är påkallat med en fullständig tillståndsprövning. Eftersom erforderliga författningsändringar enligt länsstyrelsens

mening inte kan ske annat än efter ändringar även i miljöskyddslagen och ändringarna dessutom kan få stora konsekvenser för ärendemängden hos myndigheterna finns det skäl att överlämna dessa frågor till miljöskyddskommittén för fortsatta överväganden.

Länsstyrelsen instämmer i vad naturvårdsverket anfört om behovet av att tillståndsbeslut bör kunna upphävas. Ett fall från detta län som belyser det angelägna i åtgärden är ett jordbruksföretag som har tillståndsprövats hos koncessionsnämnden men som inte längre har utrymme för mer än 100 djurenheter. Villkoren för tillståndet stämmer inte överens med föreskrifterna i förordningen (1979:426) om skötsel av jordbruksmark. Tillståndsbeslutet med villkoren behövs inte längre för att tillgodose miljökraven men det medför en del kostnadskrävande restriktioner för företagaren.

För att förslagen skall kunna genomföras torde ändringar och tillägg behöva göras i både miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen.

## 2.7 Länsstyrelsen i Värmlands län

Länsstyrelsen anser att naturvårdsverkets förslag till förändringar av miljöskyddsförordningen måste accepteras, så länge texten i miljöskyddslagen inte ändras. För att minska arbetsbelastningen på länsstyrelserna när det gäller förprovning av ändringar av C-anläggningar, vilket vi uppfattat varit lagstiftarnas mening, bör ändringar i miljöskyddslagen snarast övervägas. Därvid bör också som naturvårdsverket föreslår utredas om inte en smidigare prövning av ändringar av tidigare tillståndsprövade A och B-anläggningar kan komma till stånd.

## 2.8 Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen delar naturvårdsverkets uppfattning att de förprövningsregler som gäller idag är svåra att tillämpa och att en ändring är nödvändig. De av naturvårdsverket föreslagna ändringarna i miljöskyddsförordningen bör kunna underlätta vid förprovningen av både tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter samt hindra att tillstånd med tiden "urholkas". Utan att gå in på de lagtekniska lösningarna stöder länsstyrelsen således naturvårdsverkets framställning till regeringen.

## 2.9 Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen har inte haft några särskilda tolkningsproblem med ändringsföreskrifterna i 3 och 19 §§ miljöskyddsförordningen.

## 2.10 Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen delar naturvårdsverkets grunduppfattning att redan meddelade tillstånd och däri angivna villkor inte kan åsidosättas genom ställningstaganden av tillsynsmyndigheterna i anmälningsärenden. Mot den bakgrunden är det riktigt att 3 och 19 §§ miljöskyddsförordningen ändras samt att punkt 4 i övergångsbestämmelserna till förordningen upphävs.

velat införa genom att göra ett antal tillståndspliktiga verksamheter anmälningspliktiga i stor utsträckning går förlorad. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande. Koncessionsnämnden tillstyrker därför att bestämmelserna ses över så att den avsedda lättnaden kan uppnås. Eftersom detta torde kräva ändring av centrala bestämmelser i miljöskyddslagen vad gäller tillståndsbesluts rättskraft m.m. bör frågeställningen lämnas över till miljöskyddskommittén för övervägande. Koncessionsnämnden vill redan nu anmäla att nämnden är mycket tveksam till att man återinför någon typ av dispensförfarande.

## 2.12 Svenska kommunförbundet

Styrelsen anser i likhet med Naturvårdsverket att det är angeläget att klarlägga rättsläget vid förprovning i samband med ändringar av miljöfarlig verksamhet. Det slag av verksamheter som berörs är sådana som har beteckningen C i bilaga till miljöskyddsförordningen och är anmälningskyldiga till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Oklarheten gäller förprovning av ändring av miljöfarlig verksamhet som har äldre tillstånd enligt miljöskyddslagen och där verksamheten numera återfinns under beteckningen C i förordningen.

Enligt styrelsens mening behövs ett förtydligande. Det är emellertid viktigt att Naturvårdsverkets förslag inte leder till ökad byråkrati och förlängd handläggningstid. De föreslagna reglerna kan förmodas bli svåra att tolka och tillämpa. Syftet med att föra över förprovningen av vissa verksamheter till miljö- och hälsoskyddsnämnderna var att förbättra och effektivisera miljövårdsarbetet. Att nu återinföra – om än i begränsad omfattning dispensförfarandet får sannolikt motsatt effekt och bör om möjligt undvikas.

## 2.13 Eskilstuna kommun

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har inga principiella invändningar mot de ändringar i 3 och 19 §§ MF som naturvårdsverket föreslår. Särskilda lagstiftningsåtgärder är dessutom påkallade för att tydliggöra begränsningar vid överföring av verksamhetsslag från tillståndspliktens nivå till anmälningspliktsnivå. Lagstiftningsåtgärder är även motiverade för att tillgodose behovet i övrigt av en förenklad prövning av ändringar där det inte är påkallat med en fullständig tillståndsprovning.

## 2.14 Halmstads kommun

Kommunen anser att möjlighet för en tillståndshavare att begära att tillståndet upphävs, när verksamheten numera endast är anmälningspliktig, är nödvändig om byråkratin ska kunna begränsas.

Kommunen är tveksam till en möjlighet att erhålla dispens från skyldigheten att söka tillstånd enligt § 3 MF. De föreslagna inskränkningarna, som är nödvändiga, gör att det blir fråga om tolkningar som kan skapa onödiga konflikter. Om man dessutom ska tolka begreppen "saknar betydelse ur störningssynpunkt" och "av annat skäl är uppenbart onödigt" så blir den byråkratiska vinsten liten.

I detta sammanhang kan det emellertid vara på sin plats att ytterligare kommentera frågan om vilken myndighet länsstyrelsen eller miljö- och hälsoskyddsnämnden – som ska pröva villkorsändringar i de fall tillståndet är äldre än 10 år och verksamheten numera – efter 1989 års förändringar i lagstiftningen – endast är anmälningspliktig.

Beslutet att till miljö- och hälsoskyddsnämnderna överföra tillsynsansvaret för ett antal branscher, inkl. handläggningen av anmälningsärenden, måste rimligtvis ha grundats på bedömningen att nämnderna har förutsättningar att ta detta ansvar fullt ut. Sådana inskränkningar i detta ansvar som saknar berättigande från miljöskyddssynpunkt bör därför undanröjas. På sikt bör således samma regler gälla för alla verksamheter som är hänförliga till samma punkt på C-listan, oberoende av om vissa råkar ha varit tillståndspliktiga och tillståndsprövats enligt äldre bestämmelser. Det är inte rimligt att länsstyrelsen i all framtid skall ansvara för omprövningen av villkor i gamla tillstånd för verksamheter som numera ligger under miljö- och hälsoskyddsnämnden tillsyn och för vilka tillståndsplikt inte längre föreligger.

## 2.11 Koncessionsnämnden för miljöskydd

Som naturvårdsverket påpekat föreligger en osäkerhet om vad som gäller när en ändring inte är prövningspliktig enligt 3 § andra stycket miljöskyddsförordningen, men samtidigt strider mot ett tidigare meddelat tillståndsbeslut. Gäller förordningen före tillståndsbeslutet eller gäller tillståndsbeslutet före förordningen?

Osäkerheten om tillämpningen gäller således enbart om den verksamhet/anläggning som skall ändras redan är tillståndsprövad.

Det första typfallet, som naturvårdsverket diskuterar, gäller en ändring som går fri från prövningsplikten enligt 3 § andra stycket, men som på något sätt strider mot ett tidigare tillståndsbeslut. Koncessionsnämnden delar naturvårdsverkets bedömning att tillståndsbeslutet med de villkor och föreskrifter som anges i det gäller framför miljöskyddsförordningen. Det betyder att verksamhetsutövaren måste begära ändring av själva tillståndet innan åtgärden får vidtas, trots att ändringen går fri från prövning enligt miljöskyddsförordningen. Konsekvensen av detta är att 3 § andra stycket miljöskyddsförordningen får störst betydelse för verksamheter som inte tillståndsprövats. För verksamheter som tillståndsprövats finns emellertid ändå ett visst utrymme att göra ändringar utan förprövning genom att nämnden regelmässigt i det s.k. allmänna villkoret anger att verksamheten skall bedrivas i "huvudsaklig överensstämmelse med" vad sökanden uppgett eller åtagit sig i ärendet. För att undanröja den osäkerhet som föreligger beträffande tolkningen av 3 § andra stycket miljöskyddsförordningen tillstyrker koncessionsnämnden att paragrafen ändras.

Det andra typfallet som naturvårdsverket diskuterar gäller verksamheter/anläggningar som övergått från att vara tillståndspliktiga till att vara anmälningspliktiga. Även här bör naturligtvis gälla i fråga om tidigare tillståndsprövade anläggningar att tillståndet gäller framför förordningen under förutsättning att ändringen strider mot tillståndet eller villkoren/föreskrifterna i det. Det betyder att den lättnad i prövningsplikten som statsmakterna

## 2.15 Malmö kommun

Kommunen vill bl.a. framhålla vikten av att den praktiska ärendehantering genom en snäv tolkning av tillståndsplikten inte försvåras. För tidigare tillståndsgivna anläggningar som idag är anmälningspliktiga måste en enkel ärendehantering eftersträvas. Det framstår inte som motiverat att, vid en ändring av en tidigare tillståndsgiven men numera anmälningspliktig anläggning, en tillståndsprövning måste genomföras, när nyanläggning av motsvarande anläggning endast behöver anmälas.

## 2.16 Falu kommun

Naturvårdsverkets uppfattning att bestämmelserna i § 3 och § 19 i MF snarast ändras tillstyrks.

Däremot avstyrker kommunen förslaget om att länsstyrelsen bemyndigas att medge dispens från tillståndsgränser eller tillståndsvillkor eller från skyldigheten att ansöka om tillstånd till ändring i vissa fall. I äldre regler fanns möjlighet för naturvårdsverket att medge dispens från skyldigheten att söka tillstånd för en miljöfarlig verksamhet. En rad sådana dispenser gäller fortfarande. Det är därför olämpligt och förvirrande att nu införa ett nytt dispensbegrepp. Målsättningen är ju att få tillsynsmyndigheterna att arbeta för att verksamheter som bedrivs på dispens skall tillståndsprövas enligt nuvarande regler.

Kommunen förordar därför att regeringen överväger sådana förändringar av miljöskyddslagen och MF att följande blir möjligt. Inom ramen för ett anmälningsförfarande bör länsstyrelsen ges befogenhet att besluta i ärenden som rör ur störningssynpunkt betydelselösa ändringar av miljöfarlig verksamhet. Detta gäller för sådana ändringar som annars skulle behöva tillståndsprövas därför att ändringen skulle strida mot ett för verksamheten redan gällande tillstånd.

## 2.18 Luleå kommun

Vad gäller ändringen i miljöskyddsförordningen som förtydligar förhållandet mellan tillståndsplikt/anmälningsplikt har vi inget att erinra, ej heller vad gäller upphävandet av punkt 4 i övergångsbestämmelserna.

Förslaget att överväga ändringar i lagen och förordningen så att ett företag som har tillstånd att bedriva en miljöfarlig verksamhet kan "säga upp" tillståndet om det inte finns ett tillståndskrav låter rimligt, för de verksamheter för vilka kraven mildrats i nyare förordningar.

Miljökontoret menar dock att man måste beakta konsekvenserna av detta för frivilligt prövade verksamheter av mer udda karaktär vilka inte omnämns i miljöskyddsförordningen. Dessa tillstånd riskerar att förlora sin rättskraft om den ena parten (företaget) kan säga upp dem.

Ett sådant exempel i Luleå är LKAB:s malmhamn. Verksamheten är miljöstörande, men viktig för kommunen, regionen och landet.

## 2.19 Sveriges industriförbund

Prop. 1991/92:137

Bilaga 2

Industriförbundet delar naturvårdsverkets synpunkt att det är otillfredsställande att tidigare tillståndsprövade företag, som numera endast är anmälningspliktiga, för all framtid skall vara låsta vid sin tillståndsplikt.

En grundidé med ändringarna 1989 i miljöskyddsförordningen var att minska tillståndspliktens omfattning och i stället öka anmälningsförfarandet för att därigenom öka flexibiliteten.

Industriförbundet har svårt att se att de nu föreslagna förändringarna skulle underlätta en sådan utveckling. Det enskilda företaget kan naturligtvis välja att bedriva verksamhet med stöd ur tillståndet även om det i princip inte längre är tillståndspliktigt.

Naturvårdsverket föreslår ett tillägg till § 3 miljöskyddsförordningen. Naturvårdsverket motiverar tillägget med att problem kan uppstå då en förändring anmälningsprövas och verksamheten efter ändringen kan strida mot produktionsgränser, särskilda villkor i tidigare meddelat tillståndsbeslut eller det s.k. "allmänna villkoret".

Förändringar som medför att produktionsgränser överskrids bör i regel vara tillståndspliktiga. Inte heller bör ett särskilt villkor för en tillståndspliktig verksamhet ändras genom ett anmälningsförfarande. När det gäller det allmänna villkoret (d.v.s. det tredje motivet) bör påpekas att verksamheten enligt gängse formulering i besluten skall drivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som angivits i ansökan, vilket innebär viss "frihetsgrad".

Industriförbundet finner att det är av stor vikt att möjligheten bevaras till ett anmälningsförfarande vid smärre, för miljön positiva, ändringar i enlighet med naturvårdsverkets förslag minskar möjligheten till enkel hantering och fördröjer därmed installation av utsläppsreducerande åtgärder. Ändringen avstyrks.

Industriförbundet tillstyrker den av naturvårdsverket föreslagna ändringen av § 19 MF.

## Framställning från Sveriges Industriförbund om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Prop. 1991/92:137  
Bilaga 3

Industriförbundet föreslår i denna skrivelse att miljöskyddslagen ändras på det sättet att det införs en möjlighet för tillståndshavare att begära omprövning av villkor även i skärpande riktning.

Som bekant innebär miljöskyddslagens nuvarande bestämmelser om omprövning att tillståndshavare endast kan begära omprövning i mildrande riktning, såvida man inte vill begära ett helt nytt tillstånd. Emellertid förekommer situationer där tillståndshavare av olika skäl har intresse att få villkor ändrade även i skärpande riktning. Som exempel kan nämnas att villkoren är svårtillämpade eller har blivit otidsenliga. Idag löses problemet genom att tillståndshavaren hos statens naturvårdsverk eller den länsstyrelse som är behörig att pröva ärendet begär att myndigheten skall ansöka om respektive ta upp frågan om omprövning. Detta förfarande är emellertid onödigt omständligt, och en förenkling bör snarast genomföras.

Förbundet är väl medvetet om att miljöskyddskommittén i sitt arbete kommer att behandla denna frågeställning. Kommitténs arbete kommer emellertid knappast att föranleda några lagstiftningsåtgärder förrän efter 1995. Det finns därför enligt förbundets uppfattning anledning att i denna fråga föregripa kommittén och lagstifta särskilt om en ändring i miljöskyddslagen i detta avseende.



# Sammanställning av remissyttrandena över Sveriges Industriförbunds framställning om ändring i miljöskyddslagen

Prop. 1991/92:137  
Bilaga 4

## 1 Förteckning av remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över förslaget avgetts av statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Malmöhus, Göteborg och Bohus och Västerbottens län samt Svenska Kommunförbundet.

Förutom rena tillstyrkanden finns följande synpunkter redovisade i remissyttrandena.

## 2 Remissyttranden

### 2.1 Statens naturvårdsverk

Att i skärpande riktning kunna ändra villkor som meddelats i tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen bör i sig ses som fördelaktigt från miljöskyddssynpunkt. I en PM med synpunkter till miljöskyddskommittén inför tillskandet av en miljöbalk har naturvårdsverket redan framfört förslag om att en möjlighet bör införas för tillståndshavare att påkalla villkorsändring i skärpande riktning. Som industriförbundet framhållit torde det dröja innan en ny miljöbalk träder i kraft. Mot denna bakgrund tillstyrker naturvårdsverket att bestämmelser om saken nu införs i miljöskyddslagen. Enklast synes vara att göra ett tillägg i 27 § miljöskyddslagen, så att denna paragraf gör det möjligt att på tillståndshavarens begäran inte bara upphäva och mildra utan även att på annat sätt ändra villkor. Med en sådan skrivning kan en fråga om ändring tas upp även i fall när det inte är klart om den avsedda ändringen innebär en mildring eller en skärpning, men där ändringen likväl framstår som påkallad enligt det sista av de tre nuvarande rekvisiten i 27 §, dvs. "om ändringen påkallas av omständighet som inte förutsågs när tillstånd meddelades".

### 2.2 Koncessionsnämnden för miljöskydd

Koncessionsnämnden har inte något att erinra mot att en villkorsändring även i skärpande riktning i vissa fall kan ske på begäran av tillståndshavaren. Frågan är emellertid inte helt okomplicerad. Det finns exempel på fall där en framställning från tillståndshavaren om villkorsändring enligt 27 § miljöskyddslagen i själva verket har varit att betrakta som en begäran om ändring av själva tillståndet som sådant.

Koncessionsnämnden anser att den väckta frågan kräver ytterligare belysning och att den bör sättas in i ett större sammanhang rörande tillståndsbesluts rättskraft. Koncessionsnämnden föreslår därför att frågan överlämnas till miljöskyddskommittén för övervägande i dess arbete med en ny miljöbalk.

Miljöskyddslagen har ändrats vid ett stort antal tillfällen sedan den trädde i kraft 1969. År 1989 gjordes en genomgripande ändring av lagen och en ny miljöskyddsförordning beslutades och även därefter har det gjorts ändringar i både lagen och förordningen. I avvaktan på att miljöskyddskommitténs arbete leder fram till en helt ny miljölagstiftning bör ytterligare ändringar i den gällande lagstiftningen ske efter restriktiva överväganden.

Industriförbundet anför i skrivelsen till regeringen att en tillståndshavare kan ansöka om skärpning av ett visst villkor endast i samband med en begäran om ett helt nytt tillstånd. Denna uppfattning kan dock ifrågasättas. En ansökan med yrkande om skärpning av ett eller flera villkor behöver inte omfatta omprövning av hela verksamheten (se prop 1969:28 s. 278). Om verksamheten på en anläggning har ändrats sedan tillståndsprövningen gjordes och företagaren utifrån de nya förutsättningar som råder begär (frivillig) tillståndsprövning av den nya verksamheten och därvid även ansöker om en skärpning av exempelvis ett utsläppsvillkor finns det inget hinder mot att prövningen endast omfattar denna delfråga och att villkoret därvid skärps. De restriktioner som 27 § miljöskyddslagen lägger mot ändring av villkor i skärpande riktning kan inte gälla i andra situationer än om verksamheten som bedrivs vid omprövningstillfället är helt densamma som den som låg till grund för tillståndsbeslutet med villkor.

Trots att det enligt länsstyrelsens uppfattning i allmänhet går att lösa den situation som Industriförbundet tar upp på enklare sätt än genom en lagändring, får rättsläget ändå anses vara så oklart att det finns skäl att se positivt på det framlagda förslaget. Idag när företagen på ett annat sätt än tidigare tar ansvar för sitt miljövårdsarbete är en begränsning som den i 27 § ologisk. Skärpning av t.ex. ett begränsningsvärde kan ligga både i företagets och myndigheternas intresse för att motsvara höjda ambitionsnivåer, ny teknik och ge en bas för egenkontroll och tillsyn.

Länsstyrelsen har också under senare år åtminstone i två fall fört diskussioner med företag som önskat få ändrade utsläppsvillkor i skärpande riktning eftersom de faktiska utsläppen legat betydligt under villkorsgränserna. Då länsstyrelsen hade uppfattningen att 27 § ML lade hinder i vägen för företagen att ansöka om en sådan villkorsändring avstod företagen från att begära skärpning av villkoren. Det behöver inte betyda att företagen därmed utan vidare kan öka sina utsläpp till tillåtna nivåer, men villkor som speglar helt andra förhållanden än de aktuella utgör heller inte sporre för ökad driftsäkerhet och prestanda hos produktions- och reningsanläggningar.

Den föreslagna åtgärden skulle kunna genomföras genom att ett nytt andra stycke läggs till 27 § vari anges att efter ansökan av tillståndshavaren kan koncessionsnämnden skärpa villkor i ett tillståndsbeslut.

En med hänsyn till lagsystematiken närliggande fråga är om företagaren skall ha rätt att även begära nya villkor. Lika väl som en företagare i enstaka fall önskar skärpning av ett villkor kan det uppkomma fall att han har skäl att begära ett helt nytt begränsningsvillkor. Några skäl att motsätta sig en sådan begäran finns inte från myndigheternas sida. Företagets yrkande kan inte heller anses bindande för tillståndsmyndigheten i annan mån än att myn-

digheten inte kan pröva en helt annan fråga än den som väckts genom företagets initiativ. Om tillsynsmyndigheten såsom ofta är fallet önskar att omprövningsärendet skall omfatta även krav på nya villkor eller ändring av andra villkor än vad sökanden yrkar får dessa frågor tas upp av tillståndsmyndigheten om förutsättningar föreligger för det enligt 24-26 §§ ML.

Länsstyrelsen vill sammanfattningsvis framföra viss tveksamhet till den föreslagna lagändringen eftersom behovet av ändringen inte verkar vara överhängande och villkor i vissa fall kan skärpas även med nuvarande lagstiftning. Tveksamheten är dock inte större än att positiva följder för företagen och i någon mån myndigheterna får väga tyngre. Länsstyrelsen anser att författningsändringar för genomförande av Industriförbundets förslag bör kunna göras.

Prop. 1991/92:137  
Bilaga 4

