Betänkande av utredningen om miljövårdens organisation



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

MILJÖ

1987:32 SOU

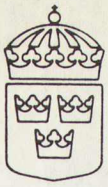
Betänkande av utredningen om miljövårdens organisation



FÖR EN BÄTTRE MILJÖ

1987:32 SOU

12



Statens offentliga utredningar
1987:32
Miljö- och Energidepartementet

För en bättre miljö

Betänkande av
utredningen om miljövårdens organisation
Östersund 1987

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30

Allmänna Förlagets bokhandel:
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5, Stockholm
Tel: 08/739 95 65

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskanslíets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00–16.40 (endast internt)

ISBN 91-38-10007-X
ISSN 0375-250X

Omslag AD, Susan Nilsson
Produktion Allmänna Förlaget AB
Graphic Systems, Göteborg 1987

Till statsrådet och chefen för
miljö- och energidepartementet

Genom beslut den 26 juni 1986 bemyndigade regeringen statsrådet Birgitta Dahl, numera chefen för miljö- och energidepartementet, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av miljövårdens organisation.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 1 juli 1986 landshövdingen Sven Heurgren till särskild utredare.

Såsom sakkunniga förordnades den 1 november 1986 departementsråden Fredrik Damgren och Ulf Henricsson. Den 8 januari 1987 entledigades Fredrik Damgren. Samma dag förordnades departementsrådet Maj-Britt Grufberg i hans ställe.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 1 november 1986 planeringschefen Lennart Friberg, revisionsdirektören Hans Grohman, direktören Karl-Fredrik Gustafsson, organisationsdirektören Erik Lindgren, naturvårdsdirektören Mats Olsson och direktören Lars Ågren; den 26 januari 1987 föreningsjuristen Urban Engerstedt, den 30 mars 1987 hovrättsassessorn Stefan Rubenson, den 21 april 1987 hovrättsassessorn Lena Berke och den 15 juni 1987 pol.mag. Bror Tronbacke. Efter egen begäran entledigades Urban Engerstedt den 6 juli 1987.

Till sekreterare åt utredningen förordnades den 22 september 1986 arkitekten Ulf Alexandersson. Till bi-

trädande sekreterare förordnades den 15 september 1986 assistenten Inger Thalin, den 22 september 1986 revisionssekreteraren Kerstin Frideen, departementssekreteraren Tommy Stagh, avdelningsdirektören Axel Wenblad, den 1 mars 1987 departementssekreteraren Ulla Björkman, byrådirektören Inger Eriksson och hovrättsassessorn Sten Pålsson. Efter egen begäran entledigades Tommy Stagh den 1 januari 1987 och Kerstin Frideen den 30 mars 1987.

Sekretariatet har under utredningsarbetet biträtts av Gilbert Henriksson, Navab AB, och Nils Ahlgren, UNO-Konsult AB.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om miljövårdens organisation.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet För en bättre miljö (SOU 1987:32). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Särskilda yttranden har avgivits av experterna Karl-Fredrik Gustafsson och Mats Olsson.

Östersund i augusti 1987

Sven Heurgren

/Ulf Alexandersson

INNEHÅLL

Förkortningar 15

SAMMANFATTNING 17

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 43

I BAKGRUND, AVGRÄNSNINGAR, GENOMFÖRANDE

1 INLEDNING 83
1.1 Bakgrund och utgångspunkter 83
1.2 Utredningsuppdraget 84
1.3 Avgränsning av uppdraget 85
1.4 Genomförande av uppdraget 86
1.5 Disposition av betänkandet 88

2 DE VIKTIGASTE MILJÖPROBLEMEN 91
2.1 Miljöproblem 91
2.1.1 Klimatförändringar och påverkan på ozonlagret 91
2.1.2 Försurning och fjärreffekter av luftföroreningar 92
2.1.3 Förorening av sjöar och vattendrag, kustvatten och hav 94
2.1.4 Luftföroreningar och buller i tätortsmiljö 96
2.1.5 Hälso- och miljöfarliga ämnen 98
2.1.6 Hotet mot arter, ekologiska system och genetiska resurser 101
2.2 Verksamheter och miljöproblem 102
2.2.1 Energiförsörjning 102
2.2.2 Transporter 103
2.2.3 Industriproduktion 104
2.2.4 Avfallshantering 107
2.2.5 Kommunal VA-teknik 111
2.2.6 Skogsbruk 113
2.2.7 Jordbruk 114

3	NUVARANDE MÅL OCH RIKTLINJER	119
3.1	Olika typer av mål	119
3.2	Vissa allmänna mål	122
3.3	Några konkreta mål	123
4	INTERNATIONELLT MILJÖVÅRDSARBETE	127
4.1	Allmänt	127
4.2	Utredningens slutsatser	129
II	MILJÖVÅRDSORGANISATIONEN	
5	NUVARANDE MILJÖVÅRDSORGANISATION	131
5.1	Allmänt	131
5.2	Miljövårdsfamiljen	131
5.3	Tablå över miljövårdsfamiljen	137
6	BRISTER I NUVARANDE ORGANISATION	139
6.1	Allmänt	139
6.2	Miljöskyddslagssystemet	140
6.3	Kunskapsförsörjning och miljöforskning	141
6.4	Särskilda frågor	142
6.5	Utredningens inriktning av arbetet	145
III	MILJÖMEDVETANDE, MILJÖHÄNSYN OCH FÖREBYGGANDE MILJÖVÅRDSARBETE	
7	UTREDNINGENS SYNPUNKTER OCH FÖRSLAG	147
7.1	Inledning	147
7.2	Miljöansvaret	148
	7.2.1 Den enskildes miljöansvar	148
	7.2.2 Företagens miljöansvar	150
	7.2.3 Organisationernas miljöansvar	153
	7.2.3.1 Allmänt	153
	7.2.3.2 De ideella organisationerna	155
	7.2.3.3 De fackliga organisationerna	156
	7.2.3.4 Branschorganisationerna	157

	7.2.4 Myndigheternas miljöansvar	159
	7.2.4.1 Lokalt	159
	7.2.4.2 Regionalt	161
	7.2.4.3 Centralt	162
7.3	Några viktiga styrmedel	164
	7.3.1 Information	165
	7.3.2 Utbildning	169
	7.3.3 Styrmedel för förebyggande miljövårdsarbete	172
	7.3.4 Talerätt för organisationer	174
	7.3.4.1 Rättsläget	174
	7.3.4.2 Utredningens överväganden och förslag	179

IV MILJÖSKYDDSLAGSSYSTEMET

8	MILJÖSKYDDSLAGEN	183
8.1	Tidigare lagstiftning	183
8.2	Miljöskyddslagen år 1969	185
8.3	Miljöskyddsutredningen	187
8.4	Nuvarande regler i miljöskyddslagen	190
9	EN ANALYS AV NUVARANDE SYSTEM	197
9.1	Uppbyggnad och organisation	197
9.2	Prövningsförfarandet	203
	9.2.1 Ärendetyper	203
	9.2.2 Handläggningsprocessen	206
	9.2.3 Beslut	213
	9.2.4 Villkor	216
9.3	Tillsyn och kontroll av anläggningar	220
	9.3.1 Systemet	220
	9.3.2 Tillsynsprocessen	223
	9.3.3 Kontrollprogram och egenkontroll	226
	9.3.4 Myndigheternas tillsyn	232
9.4	Recipientkontroll	237
9.5	Avgifter för prövning och tillsyn	238

10 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG 243
10.1 Utgångspunkter 243
10.1.1 Det framtida miljöskyddsarbetet 243
10.1.2 Allmänna krav på systemet 247
10.2 Myndighet - företag 255
10.2.1 Ansvars- och arbetsfördelning 255
10.2.2 Företagens egenkontroll 259
10.2.2.1 Allmänna överväganden 259
10.2.2.2 Miljörapport 261
10.2.2.3 Kontrollprogram 263
10.2.2.4 Auktorisation av kontrollorgan 266
10.2.3 Tillsyn och övervakning 267
10.2.4 Miljörevisorer 273
10.2.4.1 Revisionsfunktionen 273
10.2.4.2 Miljörapport - miljörevisor 275
10.2.4.3 Auktorisation 279
10.2.4.4 Tillämpningsområde 283
10.3 Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna 285
10.3.1 Miljöskyddsmyndigheterna 285
10.3.1.1 Koncessionsnämnden för miljöskydd 286
10.3.1.2 Naturvårdsverket 288
10.3.1.3 Länsstyrelserna 291
10.3.1.4 Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder 299
10.3.2 Sammanhållen prövning och tillsyn 302
10.3.3 Decentralisering och ansvarsfördelning 306
10.3.4 Prövningsförfarandet 315
10.3.4.1 Koncessionsnämnden och länsstyrelserna 315
10.3.4.2 Omprövning av tillståndspliktiga verksamheter 320
10.3.4.3 Verksamheter som saknar tillstånd 323
10.3.4.4 Miljö- och hälsoskyddsnämnderna 325

10.3.5 Tillsynsförfarandet 329
10.3.5.1 Naturvårdsverket och länsstyrelserna 329
10.3.5.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnderna 331
10.4 Recipientkontroll 338
10.5 Utbildning och rådgivning 339
10.6 ADB-stöd för prövning och tillsyn 344
10.7 Branschorganisationernas roll 347

11 RESURSBEHOV OCH GENOMFÖRANDEFRÅGOR 349
11.1 Förslag om resursförstärkning 349
11.2 Genomförande 359

12 FINANSIERING 363
12.1 Principen om förorenarens kostnadsansvar 363
12.2 En internationell utblick 363
12.3 Finansiering av svensk miljövård - förr och nu 365
12.4 Avgiftsprinciper 369
12.5 Taxekonstruktion 371
12.5.1 Tidtaxa 371
12.5.2 Saktaxa 373
12.6 Utredningens förslag till avgiftssystem 375
12.6.1 Val av avgiftssystem 375
12.6.2 Sammanlagda kostnader 376
12.6.3 Avgifter - koncessionsnämnds- och länsstyrelselistorna 377
12.6.4 Avgifter, kommunlistan 379
12.6.5 Övergångsfrågor 379

13 SANKTIONSSYSTEMET 381
13.1 Sanktionssystemet kring miljöskyddslagen 381
13.1.1 Inledning 381
13.1.2 Brott mot miljöskyddslagen 383
13.1.3 Bestämmelsen i 13 kap. 8 a § och 9 § 2 stycket brottsbalken 384
13.1.4 Miljöskyddsavgift, förverkande, företagsbot 385

13.1.5 Vitet 395
13.1.5.1 Om vite - allmänt 395
13.1.5.2 Vite och straff 395
13.1.5.3 Vitesbestämmelser i miljöskyddslagen 399
13.2 Sanktionssystemet i praktisk tillämpning 400
13.2.1 Anmälda brott 400
13.2.2 Vitesföreläggande 406
13.3 Internationell utblick 408
13.4 Analys och probleminventering 416
13.4.1 Problem hänförliga till lagstiftningen 416
13.4.2 Tillståndsbeslutens utformning och tolkning 419
13.4.2.1 Oklara villkor 423
13.4.2.2 Oprecisa villkor 426
13.4.2.3 Delegation av villkor 427
13.4.3 Myndigheternas agerande vid villkorsöverträdelser 428
13.4.4 Miljöbrottens straffvärden 433
13.4.4.1 Ringa brott 437
13.5 Utredningens överväganden och förslag 439
13.5.1 Allmänna överväganden om sanktionsmedel inom miljöskyddssystemet 439
13.5.2 Särskilda överväganden och förslag 457
13.5.2.1 Omprövning av villkor och tillstånd 457
13.5.2.2 Delegationsförfaranden 461
13.5.2.3 Terminologin villkor - föreskrift i lagen 464
13.5.2.4 Företagens informationsplikt 471
13.5.2.5 Förhållandet mellan miljöskyddslagens och brottsbalkens ansvarsbestämmelser 473
13.5.2.6 Straffvärdesfrågor m.m. 476
13.5.2.7 Åtalsanmälan 484

13.5.2.8 Förhållandet vite-straff 487
13.5.2.9 Utbildningsinsatser-organisationsfrågor 490
13.5.2.10 Ekonomiska styr- och sanktionsmedel 494
13.5.2.11 Rättshjälp i miljömål 500

V KUNSKAPSFÖRSÖRJNING OCH MILJÖFORSKNING

14 KUNSKAPSFÖRSÖRJNINGEN INOM MILJÖVÅRDSOMRÅDET 509
14.1 Inledning 509
14.2 Nuvarande organisation och ansvarsfördelning 511
14.2.1 Allmänt 511
14.2.2 Organ som stödjer miljövårdsforskningen 511
14.2.2.1 Miljö-FoU-indelningsgrunder 511
14.2.2.2 Naturvårdsverket 512
14.2.2.3 Övriga FoU-stödjande organ med stor betydelse för miljövårdsområdet 515
14.2.3 Forskningsutförande organisationer av stor betydelse för miljövården 517
14.3 Problem och brister i kunskapsförsörjningssystemet 523
14.4 Utredningens överväganden och förslag 528
14.4.1 Allmänt 528
14.4.2 Strategi/policy- och utredningsverksamhet 529
14.4.3 Styrning och administration av den tillämpningsinriktade miljövårdsforskningen 530
14.4.3.1 SNV:s forskningsnämnd 530
14.4.3.2 Samverkan med universitet och högskolor/centra för miljövetenskaplig forskning 532

14.4.4 Laboratorieresurser hos naturvårdsverket 534
14.4.5 Miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll 538
14.4.6 Laboratorieresurser för havsföroreningar 540

VI SÄRSKILDA FRÅGOR

15 SAMHÄLLETS RÄDDNINGSTJÄNST, TRANSPORT AV FARLIGT GODS M.M. 543
15.1 Allmänt 543
15.2 Lagstiftning och myndighetsansvar för transport av farligt gods 545
15.3 Problembeskrivning 546
15.4 Utredningens överväganden och förslag 549

16 FÖRESKRIFTSANSVAR FÖR BULLEREMISSION FRÅN FORDON 557
16.1 Inledning 557
16.2 Nuvarande ansvarsfördelning 558
16.3 Internationellt samarbete 559
16.4 Planerad verksamhet 561
16.5 Utredningens överväganden och förslag 563

17 ANSVARSFÖRDELNING MELLAN NATURVÅRDSVERKET OCH PLANVERKET/BOSTADSSTYRELSEN 565
17.1 Ansvarsfördelning vid tillämpning av naturresurslagen (NRL) 565
17.1.1 Sammanslagningen av planverket och bostadsstyrelsen 566
17.1.2 Utredningens överväganden och förslag 567
17.2 Ansvarsfördelning vad gäller vattenplanering vid tillämpning av plan- och bygglagen (PBL) 569
17.2.1 Utredningens överväganden och förslag 570

18	MARKANVÄNDNING KRING INDUSTRIER	571
18.1	Problem och brister	571
18.2	Tidigare lagstiftning och ansvarsfördelning	572
18.3	Plan- och bygglagen	573
18.4	Utredningens överväganden och förslag	575
19	REGIONAL TILLSYN ÖVER HANTERING AV KEMIKALIER	577
19.1	Bakgrund	577
	19.1.1 Avgränsningar	577
	19.1.2 Den hittillsvarande regionala och lokala kemikalietillsynen	579
19.2	Utredningens överväganden och förslag	582
	19.2.1 Allmänna överväganden	582
	19.2.2 Samverkan mellan länsstyrelserna och yrkesinspektionen	587
VII	SPECIALMOTIVERING	591
SÄRSKILDA YTTRANDEN		617
BILAGOR		
Bilaga 1	Utredningens direktiv	625
Bilaga 2	Miljövårdsfamiljen (separat bok)	
Bilaga 3	Internationella organ i miljövårdsarbetet	635
Bilaga 4	Antal miljöfarliga verksamheter samt kontrollprogram den 1 januari 1987	647
Bilaga 5	Förslag till organisation av miljöskyddskontrollen - utarbetad av Ferenc de Kazinczy, Statens Anläggningsprovning	665
Bilaga 6	Miljörevisorssystemet i praktisk tillämpning	689
Bilaga 7	Förslag till nya bilagor till miljöskyddsförordningen	701
Bilaga 8	Miljörättssystemet - särskilt straffreglerna - en jämförande analys	719

Förkortningar

ADB	Administrativ databehandling
BAK	Bilavgaskungörelsen
BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CMF	Centra för miljövetenskaplig forskning
DAFA	Datamaskincentralen för administrativ databehandling
Dir	Direktiv
DSH	Delegationen för samordning av havsresurs-verksamheten
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FoU	Forskning och utveckling
FK	Fordonskungörelsen
HL	Hälsoskyddslagen
IVL	Institutet för vatten och luftvårdsforskning
KemI	Kemikalieinspektionen
KtL	Lagen om kärnteknisk verksamhet
LHMV	Lagen om hälso- och miljöfarliga varor
LKP	Lagen om kemiska produkter
LON	Länsstyrelsernas organisationsnämnd
Lst	Länsstyrelse
MF	Miljöskyddsförordningen
MHN	Miljö- och hälsoskyddsnämnd
ML	Miljöskyddslagen
NRL	Naturresurslagen
NVL	Naturvårdslagen
PBL	Plan- och bygglagen
RHL	Rättshjälpslagen
PMK	Program för övervakning av miljökvalitet
SFS	Svensk författningssamling
SjöV	Sjöfartsverket
SNF	Svenska Naturskyddsföreningen
SNI	Svensk näringsgrensindelning
SNV	Statens naturvårdsverk
SRV	Statens räddningsverk
STU	Styrelsen för teknisk utveckling
SÖ	Skolöverstyrelsen

TSV	Trafiksäkerhetsverket
UHÄ	Universitets- och högskoleämnbetet
VA	Vatten och avlopp
VAV	Svenska Vatten- och avloppsverksföreningen
VL	Vattenlagen

Sammanfattning

Allmänt

Utredningens uppdrag har i första hand varit att göra en samlad översyn av miljövårdens 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 miljövårdsområdet i vid mening utnyttjas så effektivt som möjligt för att lösa viktiga miljöproblem. Även om det hittillsvarande miljövårdsarbetet 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.

Miljövårdsarbete 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 miljövårdens 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 miljövårdsarbete 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 miljövårdens 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 miljövården inom landet framhålls vikten av ett stärkt 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 miljövård 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 vetenskap-

liga 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.

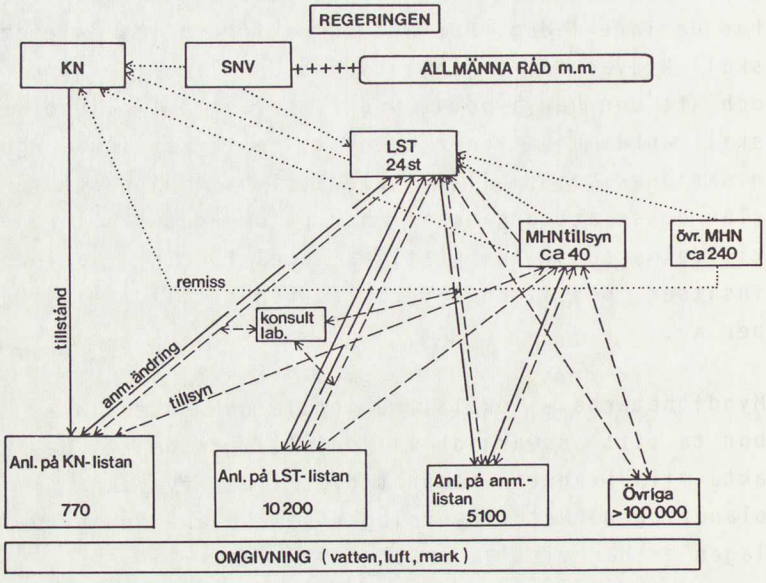
Myndigheterna - lokala, regionala och centrala - bör ta sitt ansvar för miljön bl.a. genom att beakta miljöfrågorna redan tidigt i den fysiska planeringen. Naturresurslagen samt plan- och byggLagen är här viktiga instrument. Angeläget är också att myndigheterna inom olika sektorer samverkar så att miljöfrågorna 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.

Figur



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 kontrollprogrammens 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 miljöskyddslagens 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 kontrollprogrammens innehåll. Sådana föreskrifter bör reglera vad som skall kontrolleras och vilka metoder som skall användas.

Utredningen anser att man bör undersöka möjligheterna att bygga upp ett auktorisationssystem 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 miljöområdet. Ett väl utformat sådant system borde kunna väsentligt bidra till att stärka den så viktiga egenkontrollen hos företagen, liksom miljövårdsarbetet 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, d.v.s. 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 miljörevisorer 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 kunskapsförsörjningen.

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 miljöskyddsinriktat 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 prövning och tillsyn. Någon prövning 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. Miljölovsprövningen 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.

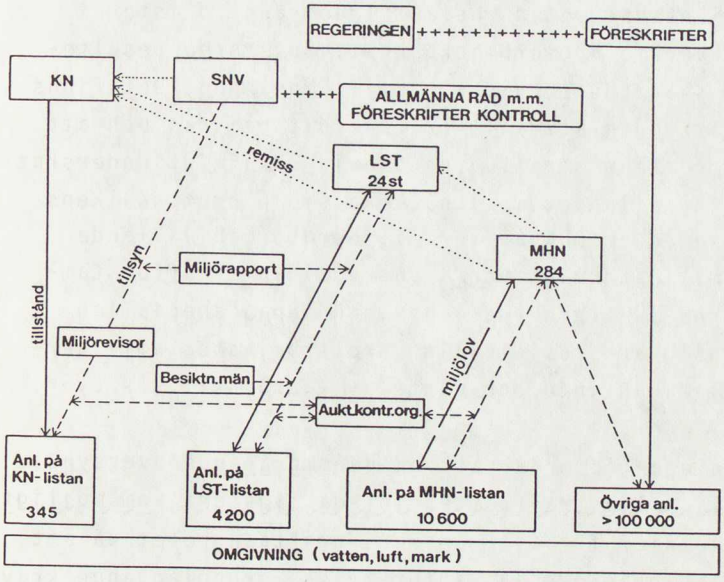
Utredningen utgår från att mindre kommuner kan behöva samverka på olika sätt för att uppnå tillräcklig kapacitet för de nya uppgifterna. I de fall större kommuner från länsstyrelserna redan tagit över tillsynen av verksamheter i större utsträckning än utredningen nu föreslår bör särskilda lösningar i 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 förprövningspliktiga anläggningar. Utredningens förslag när det gäller ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna framgår av figuren på nästa sida.

Figur



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 handläggs 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 behov 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, onödig 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 verk-

samheter bli 20 000 - 35 000 kr. och för övriga verksamheter variera 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.

Kunskapförsörjning 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 miljövårdsforskningen 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 miljövårdsforskningen 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 SNV 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.

Särskilda frågor

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 föreskrifts-

ansvaret 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 skyddszoner 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, policies och handlingsprogram för att därigenom öka möjligheterna att komma till rätta med olika miljöproblem.

- Utveckla former för en effektiv kunskapsförsörjning på olika nivåer inom miljövården, inklusive kunskapssammanställningar 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 mätnings- 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 miljövårdsfrågor.

Länsstyrelserna

- Svara för tillståndsprövningen av drygt 4 000 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 miljövårdsfrågor.

- 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 miljövården. 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 planläggningsbehovet 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.

Författningsförslag

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.

---

[1] Lagen omtryckt 1981:420.
[2] Senaste lydelse 1987:141.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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.

---

[3] SFS 1987:141, prop. 1985/86:90, BoU 1986/87:4, rskr 1986/87:126.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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

---

[4] Senaste lydelse 1987:141.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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 störningssynpunkt 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 störningssynpunkt utan att tillstånd enligt 18 § eller miljölov enligt 30 § har lämnats.

[5] Senaste lydelse 1987:397.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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.	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 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	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

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller om bristen är så väsentlig att ansökningen inte kan ligga till grund för prövning av ärendet, avvisa ansökningen.	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.	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.	Tillståndsmyndigheten skall sörja för fullständig utredning av ärende som kommer under myndighetens prövning.
Nämnden skall	Tillståndsmyndigheten 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 an-	3. hålla sammanträde med dem som saken an-

[6] Senaste lydelse 1987:141.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
går och besiktning på platsen, om det ej är uppenbart onödigt,	går och besiktning på platsen, om det behövs för utredningen i ärendet,

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.	Koncessionsnämnden kan uppdra åt en eller flera av ledamöterna att hålla sammanträde eller besiktning enligt andra stycket 3.
Nämnden kan uppdraga åt sakkunnig att verkställa särskild utredning.	Tillståndsmyndigheten kan uppdra 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.	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.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	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.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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 ärenden som prövas av koncessionsnämnden. Vad som sägs i 14 § andra stycket 3 skall dock tillämpas endast om det behövs för utredningen i ärendet.	I fråga om miljölov tillämpas 12 a-14 och 16 §§.
20 a §	
	Om koncessionsnämnden lämnar tillstånd, kan nämnden överlämna åt naturvårdsverket att fastställa närmare villkor beträffande en fråga som inte är avgörande för tillståndet.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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 avvikelsen 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 förtigit något förhållande av

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	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 verksamheten 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
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	

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
miljöskyddssynpunkt.	process- eller renings-
Om särskilda skäl	teknik.
föreligger, får nämn-	6. om verksamheten vi-
den efter utgången	sat sig medföra någon olä-
av den tid som anges i	genhet som inte förut-
första stycket	sågs när den tilläts,
även ompröva tillstånd	7. om användandet av
att släppa ut avlopps-	någon ny teknik för mät-
vatten i ett visst	ning eller uppskattning
vattenområde.	av förorening eller
	annan störning skulle
	medföra väsentligt för-
	bättrade förutsättningar
	för att kontrollera verk-
	samheten eller
	8. om annars en annan
	utformning av villkoren
	skulle avsevärt underlätta
	kontrollen av verksamheten.
25 §	
Uppkommer genom miljö-	Tillstånd att
farlig verksamhet betydan-	släppa ut avloppsvatten
de olägenhet som icke	i visst vattenområde får
förutsågs när tillstånd	omprövas sedan tio år
lämnades, kan koncess-	förflutit från det att
ionsnämnden meddela	tillståndet vunnit laga
föreskrift som är äg-	kraft, om det finns
nad att förebygga eller	särskilda skäl att om-
minska olägenheten för	pröva det.
framtiden.	

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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 självmant.
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	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

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
regeringen har medgivit det.	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.	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 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.	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 bestämma nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.
29 a §	
Koncessionsnämndens beslut om villkor eller föreskrifter enligt 23-25, 27 § eller 29 § andra stycket andra meningen har samma verkan som ett tillståndsbeslut.	Tillståndsmyndighetens beslut om villkor enligt 24-25, 27 § eller 29 § andra stycket andra meningen har samma verkan som ett tillståndsbeslut.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
När koncessionsnämnden prövar frågor som avses i 24 § första eller tredje stycket får nämnden efter vad som är skäligt ompröva beslut varigenom villkor har upphävts eller mildrats enligt 27 §, även om tio år inte har förflutit från det beslutet vann laga kraft.	När tillståndsmyndigheten prövar frågor som avses i 24 § 1 eller 25 § får myndigheten i den mån det 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.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	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 §.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	38 §
Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna utövar tillsynen över miljöfarlig verksamhet.	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.
Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet.	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	Tillsynsmyndigheterna skall lämna varandra bistånd vid tillsynen och samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva till-

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten Det åligger tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelser av denna lag beivras.	syn 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 resultaten av dessa åtgärder. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda föreskrifter om vilka uppgifter en miljörapport skall innehålla.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	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 miljörevisorer och om förhållandet mellan tillståndshavaren och miljörevisorn finns i lagen om miljörevisorer.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	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.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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.	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.
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.	
Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar	Tillståndsbeslut eller beslut i miljölovsärende en-

[7] Senaste lydelse 1987:387.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.	ligt 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.	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.	I beslut om föreläggande enligt denna paragraf får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

41 §

Har tillstånd enligt denna lag icke meddelats, äger koncessionsnämnden på hemställan av statens naturvårdsverk besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet, som ej är tillåtlig enlig denna lag, eller meddela föreskrift om försiktighetsmått. Vid prövningen äger 14 och	Har tillstånd enligt denna lag inte meddelats, får koncessionsnämnden på hemställan 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

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
16 §§ motsvarande tillämpning.	14 och 16 §§ motsvarande tillämpning.

41 a §[8]

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.

[8] Senaste lydelse 1987:397.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse

43 §[9]

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 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 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.

---

[9] Senaste lydelse 1987:397.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	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	Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot vad som gäller på grund av denna lag döms,
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,	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 versamhet.
2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen har	2. om han åsidosatt vad som gäller för miljöfarlig verksamhet till följd av föreskrift om

[10] Senaste lydelse 1987:397. Beträffande punkt 5 se prop. 1986/87:135, JoU 1986/87:25 och rskr 1986/87: 319.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
meddelat med stöd av 10 §,	förbud, skyddsåtgärd, begränsning eller försiktighetsmått, för olaga miljöstörning,
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 §,	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
4. underlåter att iaktta föreläggande som har meddelats med stöd av 43 § första stycket eller andra stycket första meningen,	till böter eller fängelse i högst två år.
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.	Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.
I ringa fall döms inte till ansvar.	

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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.	
	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 före-

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	läggande 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).

Nuvarande lydelse Föreslagen lydelse

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 §§.

[11] Senaste lydelse 1984:912.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Naturvårdverket 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.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
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.	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.

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

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 till-	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 till-

[12] Senaste lydelse 1983:296.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
stånd 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.	stånd 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.

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.

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	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

[13] Senaste lydelse 1986:227.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
egendomen skall lämnas under viss tid. Behöver mätapparat eller liknande instrument utsättas kan länsstyrelsen även föreskriva förbud vid vite att rubba eller skada instrumentet.	egendomen skall lämnas under viss tid. Behöver mätapparat eller liknande instrument utsättas kan länsstyrelsen även bestämma förbud vid vite att rubba eller skada instrumentet.
Föreskrift som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra undersökning som avses i 43 § andra stycket andra punkten.	Beslut som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan 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	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

[14] Senaste lydelse 1987:397.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
den som utövar den miljöfarliga verksamheten. I ringa fall skall ingen avgift utgå.	miljöfarliga verksamheten. I ringa fall skall ingen avgift utgå.
Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.	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

Nuvarande lydelse Föreslagen lydelse

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 tillämpning av 24 § 1 miljöskyddslagen skall villkoret anses ha blivit gällande när tillsynsmyndigheten beslutade i frågan.

2 Förslag till
Lag (1987:000)
om miljörevisorer;

1 § I denna lag avses med miljörevisor 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 obehörigen 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.

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 handlingens beskaffenhet, skadans storlek och omständigheterna i övrigt.

Skall flera ersätta samma skada, svarar de solidariskt för skadeståndet i den mån inte skadeståndskyldigheten 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 tillståndhavarens 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

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	Föreslagen lydelse
8 §[1]	
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.	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 miljöskadelagen (1986:225), om han har eller borde ha haft rättsskyddsförsäkring eller något liknande rättsskydd som omfattar angelägenheten.

Denna lag träder i kraft den

5 Förslag till
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.

[1] Lydelse enligt SFS 1986:1041 och prop. 1986/87:86.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
3 § 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

I Bakgrund, avgränsningar, genomförande

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund och utgångspunkter

Den svenska miljövårdsorganisationen började byggas upp under senare delen av 1960-talet, bl.a. genom inrättandet av statens naturvårdsverk. På regional nivå bildades naturvårdsenheter vid länsstyrelserna och inom kommunerna fick främst hälsovårdsnämnderna och byggnadsnämnderna ansvaret inom miljövårdsområdet. Den valda organisationen innebar en relativt stark koncentration av miljövårdsarbetet till naturvårdsverket.

Den fortsatta utvecklingen har bl.a. inneburit att miljövårdsarbetet breddats betydligt. Fler och fler myndigheter och andra organ har engagerats samtidigt som också miljövårdsarbetet under senare år delegerats och decentraliserats.

Både naturvårdsverket och andra organ med ansvar inom miljövården har under årens lopp förändrat sitt arbetssätt. Någon samlad organisationsöversyn som berör hela miljövårdsområdet har däremot inte genomförts.

Begreppet miljövård har successivt breddats och mer och mer kommit att präglas av en helhetssyn. I begreppet miljövård ingår enligt naturvårdsver-

ket (Miljövården i kommunal planering, sid. 8):

- miljöskydd, d.v.s. skydd av den yttre miljön mot negativ inverkan på vatten, mark och luft, inklusive negativa hälsoeffekter till följd av sådan inverkan,
- produktkontroll, d.v.s. kontroll av kemiska produkters hälso- och miljöfarlighet,
- naturvård, d.v.s. skydd av miljön genom bevarande och hänsynstagande, skötsel och restaurering,
- främjande av friluftsliv.

Miljövård kommer att bli en allt viktigare samhällsuppgift i framtiden. Kravet på att ta ansvar för att lösa de miljöproblem som en verksamhet förorsakar måste ställas både på den offentliga sektorns olika organ och på den som svarar för privat näringsutövning. Miljöfrågorna berör alla i samhället och medvetandet om dessa frågor har ökat väsentligt under de senaste åren. Miljöfrågorna håller också på att få ökad tyngd i den politiska beslutsprocessen både centralt, regionalt och lokalt. Detta sammantaget har föranlett att utredningen tillsatts.

1.2 Utredningsuppdraget

Utredningens direktiv återfinns i sin helhet i bilaga 1.

Utredningsarbetet har bedrivits från september 1986 t.o.m. augusti 1987.

1.3 Avgränsning av uppdraget

Miljövården utgör ett mycket brett och vittomfattande område.

Utredningen har utifrån direktiven och med hänsyn till den begränsade tiden för utredningsarbetet koncentrerat översynen dels till de strategiskt viktigaste organisationsfrågorna som kan beräknas resultera i påtagliga förbättringar av miljövårdsarbetet, dels till ett antal delfrågor där det föreligger uppenbara brister i ansvars- och uppgiftsfördelningen. Vilka dessa frågor är framgår av kapitel 6, där bristerna i nuvarande organisation redovisas.

I begreppet miljövård innefattas i allmänhet också naturvården. 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 hushållsaspekter 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.

Kärnkraftsolyckan i Tjernobyl föranledde ett omfattande utrednings- och utvärderingsarbete, som endast delvis är slutfört. Regeringen har ansett att detta bör utgöra underlag för en samlad bedömning och i juni 1987 tillkallat en särskild kommitté med direktiv att utreda beredskapen mot radioaktiva utsläpp. Kommittén skall i bedömningen även ta med sambandet med beredskapen mot allvarliga kemiska olyckor.

Kommittén har fått i uppdrag att föreslå omfattning och utformning av beredskapsorganisationen för kärnkraftolyckor. Vidare skall kommittén föreslå åtgärder för genomförandet. Kommitténs arbete bör enligt direktiven vara klart senast den 31 mars 1988. Utredningen behandlar därför inte radiakfrågorna.

1.4 Genomförande av uppdraget

Olika myndigheters och organisationers syn på den nuvarande miljövårdsorganisationen har inhämtats genom en lång rad hearings. Sådana har genomförts med ledande företrädare för naturvårdsverket, trafiksäkerhetsverket, delegationen för samordning av havsresursverksamheten, Sveriges geologiska undersökning (SGU), riksmuseet, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, riksantikvarieämbetet, planverket, fiskeristyrelsen, sjöfartsverket, kemikalieinspektionen, tullverket, konsumentverket, forskningsrådsnämnden, statens strålskyddsinstitut (SSI), livsmedelsverket, styrelsen för teknisk utveckling (STU), statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), koncessionsnämnden för miljöskydd, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, räddningsverket, riksrevisionsverket, energiverket, rikspolisstyrelsen, riksåklagaren, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Greenpeace, Fältbiologerna, Miljöförbundet, Miljöcentrum, Naturskyddsföreningen (SNF), Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, TCO, LO, Sveriges grossistförbund, Småföretagarnas riksorganisation och Svensk Industriförening.

Flera av dessa hearings har följts upp med efterföljande kontakter och samråd mellan resp. myndighet eller organisation och utredningens sekretariat.

Ett antal företag har besökts liksom några kommuner, kommunägda bolag och länsstyrelser.

I frågor som rör forskning och kunskapsförsörjning har utredningen särskilt samrått med företrädare för naturvårdsverket, universiteten och Industriförbundet.

Statens Anläggningsprovning AB har till utredningen redovisat ett förslag till organisation av miljöskyddskontrollen.

Utredningen har från länsstyrelserna samlat in uppgifter rörande nuvarande prövnings- och tillsynsverksamhet. Ett urval av kommuner har genom en enkät lämnat uppgifter om antalet anläggningar, som faller under miljöskyddslagens tillämpningsområde (utom anmälningsärenden).

Naturvårdsverket har i betydande omfattning biträtt utredningen med underlagsmaterial, sammanställningar, databearbetningar m.m. samt den i stort heltäckande redovisningen av "miljövårdsfamiljen" som i sin helhet återfinns som bilaga 2.

Utredningen har samrått med bostadsdepartementet om ansvarsfördelningen mellan naturvårdsverket och planverket/bostadsstyrelsen, med civildepartementet om förslagen till samordnad länsförvaltning och med arbetsmarknadsdepartementet om yrkesinspektionens eventuella roll vid hanteringen av problem i den yttre miljön.

Miljö- och energidepartementet har till utredningen överlämnat skrivelse från Sveriges Fiskares Riksförbund om utsläpp från Värö Bruk.

Regeringen har till utredningen genom beslut 1987-06-25 överlämnat framställan från SMHI om dess

oceanografiska laboratorium samt skrivelser från länsstyrelsen i Blekinge län om aktionsplanen mot havsföroreningar, från länsstyrelsen i Gotlands län om Gotland som bas för forskning och undersökningsverksamhet i Östersjön, från länsstyrelsen i Västernorrlands län om effektivare miljövård, från Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) om aktionsplanen mot havsföroreningar samt från högskolan i Kalmar om forskning, kontroll och planering med marin anknytning i sydöstra Sveriges kustregion mot bakgrund av "Aktionsplanen mot havsföroreningar". Från SNV har i anslutning till arbetet med en aktionsplan för havsföroreningar överlämnats en skrivelse från SGU om maringeologisk karteringsverksamhet.

Kommunförbundet och Industriförbundet har vid olika tillfällen överlämnat material och utredningar.

För utformningen av det avsnitt i utredningens betänkande som avser straff- och sanktionsfrågor har utredningen haft tillgång till ett omfattande material, domar och brottsanmälningar m.m. som insamlats av brottsförebyggande rådet.

Till utredningen har också inkommit ett stort antal skrivelser från enskilda personer, organisationer, länsstyrelser, kommuner, utbildningsanstalter, m.fl.

1.5 Disposition av betänkandet

Betänkandet är uppdelat i sex delar. Del I är rent beskrivande och innehåller inledningsvis en redovisning av uppdraget. Därefter följer som utgångspunkt för utredningsarbetet en genomgång av de viktigaste miljöproblemen och en översiktlig redovisning av nuvarande mål inom miljövården. Del I av-

slutas därefter med en genomgång av det internationella miljövårdsarbetet, då miljöfrågorna inom landet inte kan diskuteras utan att ha blivit belysta ur ett internationellt perspektiv.

Del II är också i sin första del beskrivande och innehåller en redovisning av hela miljövårdsorganisationen. En fullständig redovisning av miljövårdsorganisationen med myndigheter, författningar m.m. återfinns i bilaga 2. Del II innehåller också en sammanställning av de brister i nuvarande miljövårdsorganisation som framkommit i utredningsarbetet. Bristerna redovisas här relativt summariskt. Den närmare beskrivningen och analysen av varje problemkomplex återfinns därefter sammanhållet med utredningens överväganden och förslag för resp. problemområde i del III - VI.

Del III är allmänt inriktad och behandlar frågor om miljömedvetande, miljöhänsyn och förebyggande miljövårdsåtgärder. Även detta block innehåller vissa överväganden och konkreta förslag.

Del IV behandlar hela miljöskyddssystemet inklusive avgifter och sanktionsfrågor. Del V behandlar kunskapsförsörjning och miljöforskning. Del VI innehåller några särskilda frågor. Del VII redovisar specialmotiveringarna.

Beskrivningen av de olika myndigheternas arbetsuppgifter och ansvarsområden inom de delar av miljövården som utredningen behandlat, återfinns där resp. sakfråga är behandlad. För att ge läsaren en samlad bild av naturvårdsverkets, länsstyrelsernas och kommunernas viktigaste arbetsuppgifter har dessa sammanhållet redovisats i sammanfattningen.

2 DE VIKTIGASTE MILJÖPROBLEMEN

Som framgår av direktiven har det inte ingått i utredningens uppgifter att analysera miljöproblemen. Utredningen har dock funnit det nödvändigt att som bakgrund till utredningens förslag redovisa de nu och för den närmaste framtiden viktigaste miljöproblemen. För ytterligare fördjupning hänvisas till naturvårdsverkets senaste långsiktsbedömning (SNV PM 1591) och regeringens aktionsplaner mot försurning och havsföroreningar. I det första avsnittet redovisas ett antal störningar i miljön eller typer av föroreningar och förorenande utsläpp som ger upphov till miljöstörningar. I det andra avsnittet redovisas ett antal miljöproblem inom några olika verksamheter.

2.1 Miljöproblem

2.1.1 Klimatförändringar och påverkan på ozonlagret

En högre halt koldioxid i atmosfären medför en höjning av jordens medeltemperatur - det är innebörden av den s.k. växthusteorin. Koldioxid är den viktigaste växthusgasen men metan, dikväveoxid, freoner samt ozon har motsvarande egenskaper. Dessa senare gasers sammanlagda effekt är i dag ungefär lika stor som koldioxidens.

Det ozon som finns i atmosfären närmast jorden (troposfären) verkar främst som en växthusgas medan den sammanlagda ozonmängden i stratosfären och troposfären bestämmer intensiteten av den ultravioletta strålning som träffar jorden. Ett uttunnat ozonlager leder till vegetationsskador och fler fall av hudcancer. Det finns ett samband mellan klimatpåverkan och uttunning av ozonlagret genom att vissa växthusgaser - i första hand freonerna men

också dikväveoxid - kan tränga upp i stratosfären och "förbruka" ozon. Åtgärder som minskar utsläpp av dessa gaser är därför positiva både för att undvika klimatförändringar och uttunning av ozonlagret.

Utvecklingen av atmosfärens koldioxidhalt är beroende av den framtida förbrukningen av fossila bränslen. Stor osäkerhet råder om klimatpåverkan och effekterna på livet på jorden av ökande halter av växthusgaser i atmosfären.

En ökning av halten växthusgaser i atmosfären motsvarande en fördubbling av den förindustriella halten av koldioxid beräknas öka jordens medeltemperatur med 3,0 $\pm$ 1,5^{o} C. Med nuvarande utveckling skulle en sådan fördubbling inträffa omkring år 2030. Detta skulle leda till en höjning av havsytans nivå med 20-140 cm.

2.1.2 Försurning och fjärreffekter av luftföroreningar

Försurningen av mark och vatten är i dag ett stort miljöproblem i hela Europa och stora delar av Nordamerika. Den viktigaste källan till försurning är utsläppen av svaveldioxid från förbränning av kol och olja och från vissa industriprocesser. Även utsläppen av kväveoxider från olika förbränningsprocesser är av stor betydelse; biltrafiken bidrar i hög grad. Det är först när kvävemättnad börjar inträda och nitrat läcker ut till yt- och grundvatten som kvävet verkar försurande. Tecken på kvävemättnad finns nu i vissa områden i södra Sverige. Den största inverkan på försurningen har kväveoxiderna vid de s.k. surstötarna, d.v.s. tillfälliga stora flöden av surt vatten, främst vid snösmältning under våren.

Svavel- och kväveoxider kan transporteras långa sträckor. Man beräknar att uppemot 90 % av det svavel som faller ned över Sverige kommer från källor utanför landet. Om åtagandena i protokollet till Helsingforskonventionen genomförs (en minskning av utsläppen av svaveldioxid med minst 30 % åren 1980-1993 i 21 länder) kan man vänta en fortsatt minskning av svavelnedfallet över Sverige med ca 25 % fram till mitten av 1990-talet. De internationella aspekterna redovisas utförligare i kapitel 4.

Försurningsskador i svenska ytvatten finns i ca 15 000 sjöar och omkring 90 000 km rinnande vatten. Mest utsatta är kalkfattiga områden i västra och södra Sverige.

Försurningen av jordbruks- och skogsmark är en följd både av det sura nedfallet och av olika åtgärder inom jord- och skogsbruk. Sålunda innebär uttaget av gröda och virke en nettotillförsel av syra till marken.

En kraftig markförsurning har skett under de senaste årtiondena i södra och mellersta Sverige samt i vissa områden utomlands. Försurningen innebär en drastisk förändring av markprocesserna och leder till att magnesium och andra växtnäringsämnen tvättas ut eller blir otillgängliga. Träd och annan växtlighet kan få brist på dessa ämnen.

Markförsurningen innebär också att aluminium och många tungmetaller frigörs. Dessa ämnen kan vara giftiga för träden. Metallerna kan transporteras vidare till grundvatten och ytvatten och påverka de ekologiska systemen. Man har t.ex. kunnat spåra ett samband mellan pH-värden i sjövatten och höga kvicksilverhalter i gädda. I några tusen svenska sjöar har fisken alltför höga kvicksilverhalter för att vara tjänlig som människoföda. Byggnader,

ledningar och andra konstruktioner i marken utsätts för ökad korrosion när marken försuras.

De studier som utförts både i Sverige och utomlands pekar på att försurning och luftförorening har stor betydelse för uppkomsten av skogsskador, även om den utlösande faktorn kan vara vissa extrema klimatiska förhållanden som långvarig torka, frost eller hårda vindar.

De totala svaveldioxidutsläppen har kunnat minskas kraftigt med hjälp av en rad olika åtgärder sedan början av 1970-talet fram till år 1984; från 925 000 ton till 267 000 ton. År 1985 ökade dock utsläppen med 18 000 ton. Hela ökningen ligger på uppvärmning.

Utsläppen av försurande kväveföreningar har hittills inte reducerats nämnvärt vare sig i Sverige eller på annat håll. Det beror framför allt på den ökande biltrafiken.

Försurningsproblemet, liksom flertalet av de miljöproblem som nu rycker fram som de viktigaste inför 1990-talet, är ett i högsta grad internationellt problem som inte i någon avgörande grad kan lösas med interna svenska åtgärder. Den största delen av det sura nedfallet i Sverige härrör från utsläpp utomlands.

2.1.3 Förorening av sjöar och vattendrag, kustvatten och hav

Även om sjöarna inte alltid reagerade som man tänkt sig, betraktades övergödningen (eutrofieringen) i slutet av 1970-talet - efter den stora satsningen på reningsverk för kommunala och industriella avloppsvatten - som ett problem på god väg att lö-

sas. Problemet dök emellertid upp på nytt i början av 1980-talet - denna gång i kustvattnen, t.ex. Laholmsbukten. Tecken på eutrofiering finns också i de öppna havsområdena i Östersjön och Kattegatt.

De aktuella eutrofieringssymptomen är ett resultat av en kraftigt ökad tillförsel av närsalter till de svenska havsområdena under de senaste 50 åren. De syrefria vattnen i bottnarnas djuphålor bör uppfattas som en varningssignal. Även om kunskapen om de storskaliga naturliga variationerna är otillräcklig, torde dock den konstaterade syrebristen åtminstone till stor del vara en följd av mänsklig aktivitet.

Jämfört med sötvatten och vissa bräckvattenmiljöer (Bottenviken), där fosfor är styrande för den biologiska produktionen, är förhållandena mer komplicerade i den marina miljön. Det finns indikationer på att kväve är tillväxtbegränsande i Västerhavet och i centrala Östersjön.

Den ökande användningen av gödselmedel i jordbruket tillsammans med ändrade brukningsformer har lett till ett ökat läckage av kväve. Det atmosfäriska nedfallet har ökat stadigt fram till mitten av 1970-talet. Ytterligare en faktor av betydelse är att avloppsvattnet inte renats från kväve i samma utsträckning som från fosfor.

Sedan användningen av PCB och DDT förbjudits eller starkt begränsats har halterna av dessa ämnen minskat - för PCB dock inte genomgående. Det finns emellertid flera andra liknande ämnen som är oroande. Särskilt gäller detta olika klorerade organiska föroreningar i utsläpp från skogsindustrins blekerier. Ungefär hälften av dessa utsläpp på totalt 150 000 ton per år drabbar Bottniska viken. Den allvarligaste föroreningseffekten i Östersjön

är skadorna på sälar. Sälen är utrotningshotad och orsaken förefaller vara att fisken innehåller klorerade organiska ämnen.

Att höga kvicksilverhalter i fisk fortfarande är ett stort problem hänger samman med försurningen (se avsnitt 2.1.2). Även i vissa kustvatten, t.ex. runt Rönnskär, har utsläpp av kadmium, arsenik och kvicksilver i fisk vållat problem.

En övergripande frågeställning är vilken belastning av olika näringsämnen som kan tillåtas på det marina ekosystemet i ett långsiktigt perspektiv.

Kunskaperna om toxiska organiska ämnens förekomst och effekter i vattenmiljön är ofullständiga. Frågetecken kvarstår också beträffande samspelet mellan kväve- och fosforföroreningarna och deras relativa betydelse för regional eutrofiering av kust- och grundområden.

2.1.4 Luftföroreningar och buller i tätortsmiljö

Utsläppen från industri, uppvärmningsanläggningar och trafik bestämmer luftkvaliteten i en tätort. Deras relativa betydelse har förändrats markant sedan början av 1970-talet. Utsläpp av svavelföreningar och stoft har minskat de senaste åren. I dag är trafiken den dominerande föroreningskällan - åtminstone i större städer.

Bilavgaser innehåller en rad ämnen som är skadliga för människor och miljö: kväveoxider, koloxid, partiklar, bly, kolväten och hundratals andra kemiska ämnen. När det gäller koloxid, kväveoxider, kol-

väten och bly svarar numera motorfordonen för större utsläpp än de sammanlagda utsläppen av dessa ämnen från all annan verksamhet i Sverige.

Under senare år har man dessutom kommit till insikt om att bilavgaserna bidrar till försurningen av mark och vatten. Samfärdseln svarar för två tredjedelar av kväveoxidutsläppen och dess andel kan antas öka om inga åtgärder vidtas för att minska utsläppen. Bilavgaserna medför också andra skadliga effekter, bl.a. på skog och grödor genom att ozon och andra oxidanter bildas av kolväten och kväveoxider i avgaserna.

Beslutet att införa blyfri bensin och USA-krav för personbilar - obligatoriskt från 1989 års modeller - kommer gradvis att förbättra luftföroreningssituationen i tätorterna. En förutsättning för en påtaglig förbättring är dock att trafikvolymen inte ökar och att man också vidtar åtgärder mot dieselavgaserna.

Buller är troligen den miljöstörning som för närvarande direkt påverkar störst antal människor. Såväl nationellt som internationellt har man uttalat att ca 55 dBA är den ljudnivå som man från hygienisk synpunkt inte bör överskrida. Med den utgångspunkten kan man konstatera att flera miljoner människor i Sverige är utsatta för ljudnivåer som är för höga. Bullret är i första hand ett tätortsproblem, där trafik, industri och byggplatser ger upphov till höga bullernivåer. Fritidsbåtar, motorsport och skjutbanor påverkar också rätt stora områden såväl i som utanför tätorterna. Det börjar bli allt svårare att finna områden med tyst natur, i varje fall i södra Sverige. - Det är förknippat med stora

kostnader att eliminera buller - speciellt från vägtrafik.

2.1.5 Hälso- och miljöfarliga ämnen

En grov uppskattning ger vid handen att av ca 8 miljoner kända kemiska ämnen är ca 70 000 av kommersiell betydelse. För ungefär 5 000 av dessa finns information som möjliggör en riskbedömning i enlighet med t.ex. OECD:s rekommendationer. Tillräckliga miljödata för att genomföra en avancerad riskanalys finns bara för ett litet antal, kanske 500, i huvudsak sådana som används som pesticider.

I de olika hanteringsleden kommer miljö- och hälsofarliga ämnen i dessa 70 000 kemiska produkter på skilda sätt i kontakt med människor och med miljön. Spridning av sådana ämnen till omgivningen sker också genom att de uppstår som icke önskade biprodukter i industriella processer och i förbränningsprocesser.

Till miljö- och hälsofarliga ämnen räknas i första hand den grupp som är biologiskt svårnedbrytbara (persistenta), biologiskt ackumulerbara och humantoxiska eller ekotoxiska. Sådana ämnen kan spridas över stora ytor, finnas kvar i miljön under lång tid och anrikas i organismer. Särskilt svårartade effekter är sådana som påverkar flera generationer (genetiska effekter) eller en individs hela livstid.

Ett exempel på spridning i samband med användning av kemiska ämnen är luftutsläpp av freoner, vars effekter på ozonlagret och jordens klimat beskrivs i avsnitt 1.1. Freoner är stabila ämnen väl lämpade för sin användning vid t.ex. tillverkning av skumplast eller som värmebärande medium i frysskåp och värmepumpar. Just deras kemiska stabilitet gör att de har lång livslängd i atmosfären, vilket i sin tur leder till att de ansamlas i troposfären och kan tränga upp i stratosfären och där reagera med ozon.

Ett exempel på en annorlunda problematik är spridning av dioxiner från förbränning av klorhaltiga bränslen, t.ex. hushållsavfall. Dioxiner är polyklorerade dibenso-p-dioxiner (PCDD) av vilka det finns 75 olika kemiska föreningar. Giftigheten är mycket stark, beroende på antalet kloratomer och deras positioner i molekylen.

Utsläppen av kvicksilver har minskat. Men effekterna av miljöstörande utsläpp upphör tyvärr inte i och med att utsläppen stryps. Ännu under lång tid kommer onormalt stora kvicksilvermängder att vara i omlopp i sjöar och vattendrag. I takt med den ökande försurningen kommer alltmer av det kvicksilver, som man tidigare släppt ut och som nu till stor del är bundet, att mobiliseras och utgöra ett ökat hot mot miljön. Varje tillskott av kvicksilver medför en ökad framtida dosinteckning, eftersom kvicksilver är ett grundämne och därmed evigt.

Inom textilindustrin används flera hundra och inom pappersindustrin omkring 700 olika kemikalier. De kommersiella namnen på kemikalierna är kända, men inte alltid vilka kemiska ämnen som ingår. Det är väsentligt att ta reda på vad verkstadsindustrins oljor egentligen består av och vilka tillsatser som används.

Kunskapen om ekotoxiska och humantoxiska effekter är i dag mycket bristfällig. Det kan ta lång tid innan skador uppträder efter exposition för ämnet i fråga. Med moderna analytiska metoder kan förekomsten av olika ämnen och föroreningar liksom deras nedbrytningsprodukter hos människa, i fauna och flora, vatten, luft och jord bestämmas i mycket små mängder. Upptag, lagring och transport av de aktuella ämnena sker ofta på ett vida mer komplicerat sätt än man anat. - Våra framsteg när det gäller kunskapen om effekterna i miljön har inte hållit takt med analystekniken.

Erfarenheterna har visat hur svårt det är att planera forskning om hälso- och miljöfarliga ämnen. Kvicksilver, DDT, PCB, aluminium, dioxiner och dibensofuraner är några exempel på ämnen som inte förutsetts i forskningsprogram. Problemen har i stället upptäckts genom relativt grundläggande forskning - en kombination av utveckling av kemiska analysmetoder, provtagning och analys av miljögifter, förmåga att se samband mellan halter och observerade effekter samt teoretisk kunskap om bakomliggande mekanismer. Det finns inga skäl att anta att behovet av sådan forskning kommer att minska på 1990-talet.

2.1.6 Hotet mot arter, ekologiska system och genetiska resurser

Alla arter lever i samklang med sin naturliga omgivning, sin miljö. När en livsmiljö förändras, påverkas växter och djur. Vissa arter gynnas och blir vanligare. Andra går tillbaka eller försvinner helt. De flesta naturliga miljöförändringar 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.

Arter har försvunnit långt innan människan började styra och ställa med miljön. Förändringar i faunan och floran hör till de naturliga utvecklingsprocesserna som alltid pågår i naturen. Att arter dör ut behöver alltså inte vara något onaturligt. Men de förändringar i växt- och djurlivet vi märker just nu går mycket snabbt, mätt med naturens tidsskala. Genetisk variation är en förutsättning för bibehållande och utveckling av livet på jorden.

Det finns få exempel på arter i vårt land vars världspopulation är hotad, men flera motiv talar för att vi försöker behålla en komplett artstock i våra väsentliga ekosystem. Arbetet med att motverka utarmning av fauna, flora och landskap måste bedrivas längs flera olika linjer. Det viktigaste instrumentet för en effektiv fauna- och floravård är hänsynstagande vid den fysiska planeringen och vid olika former av markanvändning (kommunal planering, energiförsörjning, skogsbruk, jordbruk, vägplanering o.s.v.).

2.2 Verksamheter och miljöproblem

2.2.1 Energiförsörjning

I 1985 års energipolitiska proposition anges följande huvudmål för energipolitiken: att ytterligare reducera oljeberoendet, att åstadkomma fortsatt energihushållning, att utveckla energisystemet i miljövänlig riktning och så att det blir grundat på varaktiga, helst förnybara och inhemska energikällor samt att avveckla kärnkraften. - Enligt riksdagens beslut skall kärnkraften vara avvecklad år 2010.

Energiförsörjning inrymmer många miljöproblem. De mest uppmärksammade har beskrivits i avsnitt 2.1 (se särskilt avsnitten 2.1.1 och 2.1.2). Energiomvandling genom förbränning är en problematisk process. Fortfarande är många frågor olösta, t.ex. inom områdena avsvavling, reduktion av svavel- och kväveoxidutsläpp, rökgasrening, avfallsförbränning (se avsnitt 2.2.4) och småskalig trädbränsleeldning.

Uttag av bränslen som torv och ved har liksom odling och skörd av energigrödor sin speciella påverkan på miljön. (Se avsnitten 2.2.6 och 2.2.7). Den fortsatta hanteringen av dessa och importerade bränslen och aska förutsätter upplagsplatser och deponier, vilka också påverkar miljön, bl.a. genom läckage. Samma sak gäller depåer för fasta restprodukter från avsvavlings- och denitrifieringsprocesser i samband med förbränning av traditionella bränslen.

2.2.2 Transporter

Efter en stagnation på grund av energikrisen och kraftiga prisökningar under 1970-talet har biltrafiken ökat igen. Enligt vägverkets bedömning kommer trafikarbetet med personbilar att öka med 16 % mellan åren 1984-2000. Även den långväga flygtrafiken förväntas öka. En ökning av järnvägstrafiken kan möjligen ske i och med introduktionen av de nya snabbtågen.

Godstransportarbetets utvecklingstakt har stagnerat under de senaste åren. Utvecklingen är givetvis nära knuten till utvecklingen inom näringslivet. En viss förskjutning av marknadsandelarna mellan de olika transportslagen kan väntas ske. Järnvägen återtar sannolikt en del av de marknadsandelar som man tidigare förlorat till lastbilarna, främst på långa avstånd. Samtidigt tar lastbilen marknadsandelar från järnvägen på korta och medellånga avstånd. Järnväg och lastbil väntas ta marknadsandelar från sjöfarten. Enligt vägverkets bedömning kommer den tunga vägtrafiken att öka med 27 % mellan åren 1984-2000.

Trafiken är i dag den dominerande föroreningskällan i tätorterna (avsnitt 2.1.4). Även när det gäller försurning och fjärreffekter av luftförorening (avsnitt 2.1.2) har trafiken stor betydelse.

Buller från flygtrafik är ett omfattande problem i närheten av trafik- och militärflygplatser. (I övrigt beträffande buller: se avsnitt 2.1.4). I närheten av större flygfält kan det också uppstå luftföroreningsproblem.

Utvecklingen av höghastighetståg behöver åtföljas av bullerstudier så att sådana tåg inte medför ökade bullerproblem.

Inom kollektivtrafiken har den spårbundna trafiken relativt sett minskat och busstrafiken ökat kraftigt, en från miljösynpunkt olycklig utveckling. Såväl elektrifierade transportsystem som miljövänligare bussar bör utvecklas och prövas. Detsamma gäller olika tekniska hybridsystem som kombinerar olika bränslen, drivsystem och energilagring.

Det finns ett stort behov av systemstudier för att utveckla modeller och styrsystem som på ett rättvisare sätt speglar olika transportsystems miljövänlighet. Olika styrmedel såsom trafiksanering, hastighetsbegränsningar, subventionering av kollektivtrafik, biltullar etc. behöver utvecklas och utvärderas.

Inom energiområdet har miljöfrågornai stor utsträckning varit styrande för energipolitikens utformning och energisystemets struktur. Miljöfrågornas ställning behöver stärkas avsevärt när det gäller utformning av trafikpolitik och transportsystemets struktur.

2.2.3 Industriproduktion

Miljöpåverkan från industriproduktion är beroende av tillverkningsprocesser, använda råvaror och kemikalier samt av prduktionsvolymer och produktsortiment. I ett längre tidsperspektiv är strukturförändringar inom industrin av intresse.

I gruppen med växande produktion finns ett antal branscher med stor omgivningspåverkan. Vissa processändringar innebär en minskad miljöpåverkan, t.ex. övergång till syrgasbleking i massaindustrin och ökad användning av vattenbaserad färg inom verkstadsindustrin. Trots detta torde dock miljöstör-

ningarna förbli betydande.

För andra branscher är vare sig starkare tillväxt eller volymminskning att vänta. Hit hör livsmedelsindustri, tryckerier, järn- och stålverk och gjuterier. Processmässigt kan man förvänta vissa för miljön positiva förändringar, t.ex. ökad återanvändning av vatten.

En tydlig trend i den svenska kemiska industrin är att tillverkningen förskjuts från tunga och energikrävande produkter till mera kunskapsintensiva och därmed mer förädlade produkter.

För vissa verksamheter är utvecklingen svår att prognostisera. Energiområdet och gruvverksamhet påverkas i hög grad av sådant som el- och oljepriser, metallpriser och miljövårdskrav.

Sammanfattningsvis kan man säga att strukturella förändringar inte leder till någon väsentligt ändrad problembild den närmaste tioårsperioden. Ökade utsläpp på grund av större tillverkningsvolymer motverkas av processändringar. Stora problem kommer att finnas kvar inom gruvverksamhet och cellulosaindustri samt vid hantering av kemikalier och lösningsmedel.

Gruvindustrins allvarligaste problem är knutna till utsläpp av metaller (främst koppar, bly, zink, kadmium, kvicksilver och arsenik) till luft och vatten, fluorider till luft samt tiosulfater och flotationskemikalier till vatten. Det dominerande problemet, särskilt på längre sikt, är läckage av metaller från gamla gruvavfallsupplag. Lakvattnets innehåll av bl.a. koppar, zink, aluminium, järn, bly, kadmium och arsenik, i mer eller mindre höga koncentrationer, kan medföra allvarliga biologiska konsekvenser för djur- och växtlivet i de mottagan-

de vattendragen. Om lakvattnet är starkt surt och metallhaltigt kan det bli akuttoxiska effekter. Framför allt är det dock vissa metallers förmåga att ackumuleras i organismerna som är det på sikt allvarligaste problemet. Också lakvatten med relativt låga koncentrationer av metaller kan således ge upphov till framtida skador, särskilt om utsläppen fortgår under lång tid.

Cellulosa- och pappersindustrin har kraftigt minskat utsläppen av suspenderat material och biologiskt nedbrytbart material. Trots detta är det den bransch i Sverige som släpper ut mest restprodukter och betydande miljöproblem kvarstår i många recipienter trots att omfattande och kostnadskrävande åtgärder vidtas. Det är särskilt de omfattande utsläppen av stabila och biologiskt aktiva klorerade organiska ämnen från blekeriprocessen som utgör ett stort potentiellt miljöproblem.

Ett stort antal tillsatskemikalier används inom skogsindustrin. Den fortgående utvecklingen mot mer kvalificerade massa- och pappersprodukter innebär en ökad användning av tillsatsämnen. Kunskapen om dessa tillsatsers miljöeffekter är bristfällig.

"Aktionsplanen mot luftföroreningar och försurning" som har utarbetats under ledning av naturvårdsverket, innebär för skogsindustrins del krav på minskade utsläpp av processvavel och andra försurande ämnen.

Ett särskilt problem utgör de kvicksilverhaltiga fiberbankar som fortfarande finns i vattnet utanför några skogsindustrier. Vid ett tiotal platser är de av sådan omfattning och innehåller så stora kvicksilvermängder att restaureringsåtgärder är motiverade.

Via många industriella avloppsvatten släpps i dag ut många olika slag av giftiga och svårnedbrytbara organiska ämnen. Reningsteknik finns, men den är kostsam och därför i många fall svår att få till stånd.

Utsläpp av lösningsmedel från sådana verksamheter såsom lackering, läkemedelstillverkning, tryckerier och plasttillverkning och olika kemiska industrier innehåller kolväten av olika slag vilka innebär risker för hälsa och växtskador samt luktstörningar. Användningen av lösningsmedel behöver begränsas med hänsyn till såväl lokala förhållanden som till deras förmåga att bilda oxidanter genom reaktioner med kväveoxider i atmosfären.

Industrin är den verkligt stora kemikalieanvändaren. Det är svårt att få reda på vilka ämnen som finns i olika kemiska produkter. Det stora antalet gör det svårt att få miljöeffekterna testade och utredda (se avsnitt 2.1.5).

2.2.4 Avfallshantering

Från hushållen kommer i dag 2 ½ miljon ton avfall per år - 300 kg per person. Den samlade mängden industriavfall har beräknats till 4 ½ miljon ton. I det ingår då inte restprodukter från gruvor, mineralberedning och jordbruk. Byggnads- och rivningsverksamhet och reningsverk ger också upphov till stora volymer avfall.

Det miljöfarliga avfallet uppgår till ½ miljon ton: oljeavfall av olika slag, kasserade lösningsmedel,

rester av färger, lacker, lim, PCB-produkter och bekämpningsmedel, förbrukade cyanidhaltiga ytbehandlingsbad, kemikalierester och biprodukter från den kemiska industrin o.s.v., o.s.v.

Totalt sett rör det sig om stora mängder avfall, ca 1 700 miljoner m^3 på 50 år. Om sådana mängder avfall skall deponeras, behövs det stora markarealer. Risken för läckage av olika föroreningar är dessutom stor.

Avfallets sammansättning och innehåll är en spegel av produktion och konsumtion i det moderna industrisamhället. Det innehåller alla de produkter som vi som konsumenter vill bli av med. Det är också ofrånkomligt att hushållsavfallet kommer att vara "förorenat" med stora mängder ämnen som är negativa från hälso- och miljösynpunkt. Det är närmast självklart att hanteringen och omhändertagandet av dessa mycket stora mängder avfall utgör ett stort miljöproblem, som kräver betydande insatser för att kunna lösas. Det finns inga enkla lösningar på avfallsproblemen. Detta gäller oavsett vilka behandlingsmetoder eller kombination av metoder som väljs. Men samtidigt som avfallet är ett miljöproblem utgör det en potentiell resurs med tanke på innehållet av såväl material som energi.

Den grundläggande strategin när det gäller avfallsfrågorna är att så långt möjligt tillvarata restprodukter och material. System för återanvändning av produkter är etablerade och fungerar i stort sett bra för bl.a. återvinning av papper och glas.

I syfte att förbättra omhändertagandet av hushållsavfallet och öka återvinningen drevs ett antal s.k. separerings/komposteringsanläggningar fram med hjälp av statsbidrag. Det har emellertid visat sig svårt att få avsättning för de olika fraktionerna.

En annan avfallsprodukt för vilken avsättningsproblem kan väntas uppstå är slam från kommunala reningsverk. Både slam och kompost ur hushållsavfall har genom sitt innehåll av tungmetaller, bl.a. kadmium, ifrågasatts som jordförbättrings- och gödselmedel på åkermark.

I dag identifieras miljöproblem i samband med produkter och varor ofta först i samband med avfallshanteringen. När problemet upptäcks har produkterna oftast introducerats på marknaden i sådan utsträckning att det är svårt att vidta radikala åtgärder mot dem - inte minst för ett enskilt land. Åtgärderna får i stället inriktas på att minska olägenheter vid avfallsbehandlingen.

På sikt måste strävan vara att byta ut skadliga produkter mot mindre skadliga. Aktuella produktsortiment att studera är de som innehåller kvicksilver, kadmium, PCB, asbest, svårnedbrytbara organiska föreningar m.m. Området är stort.

Avfallsdeponering kommer under överskådlig tid att utgöra en basresurs för avfallshanteringen och ett komplement till övriga behandlingsmetoder. Hur man än behandlar avfallet, kommer man alltid att få en rest som måste deponeras. Vi har i dag ingen

bra kontroll över eller kunskap om utsläpp av föroreningar från avfallsdeponier i ett längre tidsperspektiv. Vi vet inte vad som händer i ett upplag. Vi vet inte hur olika uppbyggnadssätt och förbehandlingar påverkar processerna i upplagen. På samma sätt som i fråga om strålning bör vi i samband med riskanalysen ta hänsyn till utsläpp och effekter under mycket lång tid.

För markdeponering finns två principiellt olika alternativ. Enligt det ena alternativet kan avfallsupplag placeras på tätt underlag och lakvattnet samlas upp och renas. Detta förutsätter ett ansvarstagande för avfallsupplags skötsel under kanske 100-tals år om upplaget avger miljö- och hälsofarliga ämnen. Det andra alternativet är att minimera bildningen av lakvatten genom lämplig täckning av deponin. Mängden lakvatten får inte vara så stor att den kan förorena grundvattnet. Denna princip har fördelen att avfallsupplaget kan lämnas utan särskild tillsyn.

För industriavfall dominerar deponering som behandlingsmetod med undantag för avfall med högt kalorivärde och metalliska avfall från järn- och stålindustrin.

I dag förbränns drygt 50 % av hushållsavfallet eller ca 1,4 milj. ton. Avfallsförbränningen levererar 3 TWh till kommunernas fjärrvärmeverk.

Hushållsavfallet och det brännbara industriavfallet utgör tillsammans en energitillgång som beräkningsmässigt skulle kunna ge 14 TWh per år, motsvarande 2 miljoner ton kol.

En förutsättning för avfallsförbränning är att hälso- och miljökraven kan tillgodoses. Det gäller i första hand utsläppen till luft, dels av vissa

tungmetaller som kvicksilver och kadmium, dels av dioxiner och andra organiska föroreningar.

Det är möjligt att väsentligt reducera utsläppen av föroreningar från avfallsförbränning. Det kan ske genom en kombination av åtgärder i form av produktkontroll o.d. för att få ett "renare" avfall, förbättrad och effektivare förbränning vid anläggningarna och införande av avancerad rökgasrening.

Det behövs ett FoU-arbete (forsknings- och utvecklings) för att studera alternativ till deponering och förbränning. Den teknik som för närvarande är mest intressant är, förutom källsorteringen, bioförgasning. Fördelarna med att röta hushållsavfall jämfört med i första hand deponering är volymreduktion och energiproduktion i form av deponigas. Man kan troligen åstadkomma ett väl fungerande, energisnålt avfallsbehandlingssystem genom en kombination av bioförgasning och källsortering.

2.2.5 Kommunal VA-teknik

Tre viktiga framtidsfrågor kan utskiljas på VA-området (vatten och avlopp)

- dricksvattenkvalitet och hälsa - bl.a. mot bakgrund av försurning av mark och grundvatten och intensiv jordbruksproduktion

- VA-systemens åldrande i kombination med dåligt underhåll och korrosion, bl.a. orsakad av försurning

- optimering av existerande renings- och processteknik samt utveckling av ny teknik.

De större tätorternas vattenförsörjning baseras nästan uteslutande på ytvatten, som också utnyttjas som recipienter för industriellt avloppsvatten. Hälsoriskerna med detta dubbla utnyttjande är okända men bör uppmärksammas. Grundvatten har normalt ansetts ha sådan kvalitet att hälsorisker uteslutits, men höga nitrathalter i intensivt odlade jordbruksområden, höga metallhalter i försurade grundvatten och lokal påverkan från olika typer av avfall ökar behovet av dricksvattenforskning.

I landets tätorter finns i dag mer än 130 000 km vatten- och avloppsledningar. Det utbyggda ledningssystemet måste drivas och underhållas så att det kan nyttjas under lång tid. Nyanskaffningsvärdet har uppskattats till mellan 150 och 200 miljarder kr.

Driftkostnaderna för de kommunala VA-näten speglar inte det verkliga behovet av underhållsåtgärder. Det vore ekonomiskt fördelaktigt att redan nu satsa på förebyggande underhåll för att undvika akuta problem på 1990-talet och framöver och därmed stora kostnadskrävande insatser.

Ur miljösynpunkt har stora förbättringar skett i och med den omfattande utbyggnaden av reningsverken. Men ungefär en tredjedel av verken uppfyller inte stipulerade utsläppsvillkor. Även i de fall reningsverken fungerar tillfredsställande sker ofta bräddning av obehandlat vatten ute på ledningsnäten före reningsverken. Utsläppen från ledningssystem via bräddning har en annan karaktär än de från ett reningsverk. Det sker periodvis och i recipienter som inte valts på miljömässiga grunder. Tätorternas dagvatten blir ofta starkt förorenat av trafiken. - Den långsiktiga målsättningen bör vara att ingen bräddning skall ske.

Den höga kvävebelastningen på svenska kustvatten är en kombination av diffusa utsläpp från intensiv jordbruksproduktion, atmosfärisk deposition, utsläpp från industri och kommunala avloppsreningsverk.

Inom flera områden behövs det reningstekniskt utvecklingsarbete:

- slamhantering
- kvävereduktion
- långsiktig kompetensuppbyggnad om reningsprocesser
- optimering av befintlig reningsteknik
- mät- och reglerteknik i test- och demonstrationsanläggningar.

2.2.6 Skogsbruk

Under senare delen av 1970-talet kom olika biologiska krav mera i förgrunden inom skogsbruket. Detta kan ses som en reaktion på det schablonartade skogsbruk som började växa fram under 1960-talet. En annan viktig orsak till förändringen torde vara den lönsamhetsförbättring som uppkom i mitten av 1970-talet. Både för skogsbruket och skogsindustrin blev det viktigare att skogen sköts så att den ger en hög produktion. Även naturvårdsopinionen bidrog till att skogsbrukets inriktning förändrades under 1970-talet.

Ökad virkesproduktion och avverkning är ett starkt samhällsintresse. Inhemsk efterfrågan på skogsindustriråvaror kan komma att konkurrera med behov

av trädbränslen. En ökad efterfrågan kan mötas med att öka markens långsiktiga produktionsförmåga, öka användningen av virkesnåla processer eller öka skogsmarksarealen. - En ökad lövskogsandel i det svenska skogsbruket kan vara ett medel att i någon mån motverka markförsurning.

Det finns stora möjligheter att med intensivare skogsliga skötselåtgärder öka produktionen i våra skogar. Miljöeffekter (effekter på rekreationsintressen och hot mot ekosystem, fauna och flora) av nya skogsbruksmetoder måste utvärderas. Det gäller sådant som kalavverkning, helträdsutnyttjande, hyggesplöjning, skapandet av monokulturer, införandet av främmande trädslag, torrläggning av våtmarker, avverkningar i områden med besvärliga geografiska förhållanden, skogsenergiodling samt användning av olika gödselmedel.

2.2.7 Jordbruk

Åkerarealen, som minskade kraftigt under 1950- och 1960-talen, har i stort sett varit oförändrad de senaste tio åren, 2,9 miljoner hektar. Det faktum att all brukningsvärd åkerjord skall utnyttjas för jordbruksproduktion har i kombination med ökad effektivitet i jordbruket lett till stora överskott på jordbruksprodukter.

I många fall har mycket stora anläggningar för djurskötsel byggts upp med litet arealunderlag, vilket ofta lett till svårigheter att bli av med gödseln på ett effektivt och miljövänligt sätt. Den koncentrerade djurhållningen har också lett till att stora arealer inte stallgödslas. På dessa arealer är hög handelsgödseltillförsel nödvändig för att man skall få goda skördar.

Användningen av gödselmedel inom jordbruket är en bidragande orsak till övergödningsproblemen i vattendrag, sjöar och kustvatten. Särskilt de stallgödslade åkermarkerna får ofta en alltför hög gödslingsdos i förhållande till grödornas behov. Gödslingen sker dessutom ofta vid ur miljövårdssynpunkt fel tidpunkt. Stallgödselanvändningen kan i många fall mer jämföras med en avfallshantering än ett effektivt utnyttjande av en resurs. Gödselhanteringen medför dessutom utsläpp av kväveföreningar som direkt eller efter atmosfärsomvandlingar kan bidra till försurningseffekter på skog.

Höga nitratkvävehalter har uppmätts i grundvatten, särskilt i områden med sandjordar i södra Sverige. Eftersom vattnet rör sig med en hastighet av högst ett par meter per år i en sandjord, och avsevärt långsammare i en lerjord, kan det dröja upp till flera årtionden innan ett ökat kväveläckage eller effekter av avlastningsåtgärder återspeglas i nitrathaltförändringar i djupare liggande grundvatten. Mot denna bakgrund och utifrån det faktum att gödslingsintensiteten ökade under 1960-talet och fram till mitten av 1970-talet kan man förvänta att nitrathalterna i grundvatten med stor sannolikhet kommer att öka de närmaste åren, såväl areellt som på djupet.

Problem orsakade av höga halter tungmetaller, framför allt kadmium, i jordbruksmark uppmärksammades först i samband med spridning av rötslam och har sedan också aktualiserats i samband med spridning av vissa gödsel- och kalkningsmedel samt aska från förbränning av ved och torv. Även försurningen har kopplats till denna fråga.

Tillförseln av kadmium till åkerjorden är väsentligt större än bortförseln, varför kadmiumhalten stadigt ökar. Denna utveckling måste brytas.

I södra och mellersta Sveriges slättbygder har specialiseringen på spannmål och andra ettåriga grödor gått mycket långt. Specialiseringen har underlättats av tillgången på effektiva och billiga kemiska bekämpningsmedel. - Programmerad bekämpning är lönsam.

Bekämpningsmedel inom jordbruket ger upphov till föroreningar som har varierande livslängd, spridningsegenskaper i mark- och grundvatten och ofullständigt kända effekter på jordbruksmiljöns organismer och processer i marken. Markforskningen ligger långt efter vatten- och luftvårdsforskningen när det gäller en systematisk riskvärdering.

Den moderna jordbruksdriften tenderar att skapa ett allt enformigare landskap. De naturliga fodermarkerna och ängsmarken minskar. På åkermarken ställer maskindriften krav på stora och regelbundna ytor. Öppna diken och åkerholmar är viktiga biotoper för många växt- och djurarter men "odlingshinder" för jordbrukaren. Dagens odlingssystem bidrar till att floran utarmas. Många arter är utrotningshotade.

Under 1990-talet kan energiskog bli ett nytt inslag i det svenska odlingslandskapet. Anspråken kommer i första hand att riktas mot nedlagd och marginell åkermark. Dessutom innebär överskottsproduktionen av spannmål att ytterligare jordbruksmark är intressant ur skogsenergisynpunkt.

Energiskogsodlingen kan komma att innebära en ökad användning av bekämpningsmedel och behov av resistensförädling mot växtsjukdomar och andra parasitangrepp, med motsvarande risk för genetisk utarmning. Miljökonsekvenser kan uppträda i hela hanteringskedjan - vid transport, förädling och deponering.

Jordbruket står inför en omställningsprocess. Underlag för att kunna bedöma miljökonsekvenser av olika utvecklingsalternativ bör utarbetas.

3 NUVARANDE MÅL OCH RIKTLINJER

3.1 Olika typer av mål

De politiska organen, regeringen och riksdagen, lägger fast miljöpolitiska mål i en lång rad olika beslutsdokument: propositioner, utskottsbetänkanden och riksdagsbeslut. Dessa beslutsdokument kan handla om miljöskydd, naturvård, kemikaliehantering, avfall, trafik, jordbruk, energi o.s.v., o.s.v. Myndigheterna, på miljövårdsområdet i första hand koncessionsnämnden för miljöskydd, naturvårdsverket, kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, skall verkställa de politiska besluten och se till att de berörda beter sig på ett sådant sätt att de politiskt formulerade målen uppnås. Riksdagens och regeringens intentioner kommer i regel att passera flera beslut- (och transformations)- punkter innan den sista miljövårdande åtgärden vidtas.

De politiska organen har under två decennier i olika dokument formulerat övergripande miljöpolitiska mål av typen garantera alla en livsvänlig miljö, hejda miljöförstöringen, så långt möjligt återställa förstörd miljö, göra naturen tillgänglig för rekreation och friluftsliv. Sedan år 1972 skall också "en ekologisk grundsyn tillämpas på alla planeringsnivåer." (Prop. 1972:111, om regional utveckling och hushållning med mark och vatten, bil. 2, sid. 131).

Målen på miljöområdet är - utöver de tidigare nämnda övergripande målen - formulerade på flera olika sätt. Det kan handla om att ta hänsyn till eller beakta miljön inom olika verksamheter. Sådana målformuleringar finns t.ex. i jordbrukspolitiken och skogs-

politiken. Hänsynen till miljön är i sådana sammanhang sekundära mål och har karaktär av restriktion i förhållande till det primära målet. De allmänna hänsynsreglerna preciseras i skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark med tillämpningsföreskrifter.

Hänsynen till miljön har fått varierande genomslag inom olika samhällssektorer. Miljöaspekterna har t.ex. under senare år påverkat energisektorn mer än transportsektorn, skogsbruket mer än jordbruket.

En annan typ av mål tar sikte på att särskilt skydda eller bevara vissa områden eller biotoper, vilket i sin tur innebär inskränkningar i vilka verksamheter som kan tillåtas inom de aktuella områdena (älvar, ädellövskog, urskog, våtmarker).

En tredje typ av mål handlar om förorenande utsläpp. Det kan t.ex. gälla att utsläppen inte skall överstiga en viss nivå eller att de skall minska, till en viss volym och inom en viss tid etc.

En färde typ av mål innebär att användning och spridning av vissa miljöfarliga ämnen skall begränsas: alltifrån ingen användning alls (förbud; PCB och DDT t.ex.), minskad användning (kemiska bekämpningsmedel i jordbruket), ingen användning i vissa sammanhang (t.ex. kadmium), användning först efter prövning (kemiska bekämpningsmedel) eller användning efter "försiktighetsåtgärder" (kemiska produkter i allmänhet).

En femte typ av mål som hittills ej använts i Sverige är mål formulerade i termer av miljökvalitet, d.v.s. ett mått på hur mycket naturen tål. Exempelvis kan anges att viss mark tål ett visst antal kg svavel per ha och år.

Vissa mål anger vilka problem som skall bearbetas, andra anger en mer eller mindre preciserad färdriktning. En del innehåller dessutom någon typ av tidtabell.

Det räcker i allmänhet inte med att de politiska organen pekar ut vilka åtgärder som skall vidtas. Det måste också finnas handlingsprogram som utvisar vem som är ansvarig och en tidplan för när åtgärden skall genomföras. Det handlar också om vilka resurser och redskap som finns eller ställs till förfogande.

Ibland anges målen i kvantitativa termer: t.ex. halvering av användningen av bekämpningsmedel inom jordbruket inom fem år, minskning av utsläppen av svaveldioxid med minst 65 % mellan år 1980 och 1995, eller minskning av utsläppen av kväveoxider med minst 30 % mellan år 1980 och 1995. Ett entydigt, precist formulerat politiskt mål leder emellertid inte automatiskt till att målet uppnås. Det finns exempelvis tydliga bullerriktlinjer, men måluppfyllelsen är låg. När det gällde kvicksilverhaltiga batterier formulerade statsmakterna ett väl preciserat mål inklusive tidtabell och överlät åt branschen att utforma medlen. - Branschen klarade inte sin del i programmet.

Ett övergripande mål inom svensk miljövård, liksom för miljövården i flera andra länder, kan också den s.k. Polluter- Pays-Principle (PPP) sägas vara. Det innebär att förorenaren själv skall bekosta den miljövård som krävs för att begränsa störningarna från verksamheten. Till miljövård räknas då olika åtgärder för rening av utsläpp, processändringar, byte av råvaror etc.

I det följande redovisas dels vissa allmänna mål, dels exempel på några konkreta mål.

3.2 Vissa allmänna mål

All användning av våra naturresurser innebär på något sätt miljöpåverkan. Samtidigt är det användningen av naturresurser som till stor del ger oss den levnadsstandard vi har i dag. Hittills har ofta kraven på bättre miljö ställts mot fortsatt ekonomisk utveckling och nya arbetstillfällen. Framtiden måste därför enligt uttalanden av miljöministern inriktas mot "den tredje vägens miljöpolitik" som bl.a. måste anvisa hur kraven på en bättre miljö kan förenas med våra krav på arbete åt alla, social välfärd och ekonomisk utveckling. Detta kommer också att medföra krav på ändrad livsstil inom flera olika områden. Attitydförändringar är också nödvändiga både hos enskilda, företag, organisationer och myndigheter. Målet är att uppnå en helhetssyn som innebär att hela politiken står i samklang med de uppställda miljömålen.

Sverige strävar efter att vara ett föregångsland i miljöfrågor. Inte minst av den anledningen är det viktigt att visa på en väg där det går att förena miljökraven med kampen för full sysselsättning och ekonomisk utveckling. Lyckas man inom landet förena dessa mål är det lättare för Sverige att få gehör för krav på miljöförbättrande åtgärder i andra länder. För att uppnå miljökraven har miljöministern uttryckt, att det inom några strategiska områden behövs ett radikalt systembyte som kan genomföras med väl genomtänkta omställningsplaner - planer som kan ge en bild av framtidens miljöpolitik. Det gäller sådana områden som trafiken, energin, jordbruket, livsmedelspolitiken, avfallshanteringen och storstädernas vardagsmiljö.

Omställningsplanerna skall ses som ett komplement till den traditionella miljövården med syfte att ange strategier som i grunden löser miljöproblemen.

Omställningsplanens uppgift är också att på ett för alla begripligt sätt visa hur detta skall gå till.

Miljöministern har vidare uttalat att den traditionella miljövården måste bli mer effektiv. Den nuvarande lagstiftningen och organisationen har verkat i tjugo år och åstadkommit avsevärda förbättringar inom miljövårdens område. Nya erfarenheter och ny kunskap ställer dock nu krav på en anpassning av organisation och lagstiftning. Det framtida miljöskyddsarbetet måste bedrivas effektivare bl.a. genom en bättre tillsyn och skärpning av lagstiftningen. Brott mot uppställda miljökrav bör på ett snabbare sätt än hittills kunna upptäckas och på ett mer kraftfullt och effektivt sätt beivras. Det är dessa frågor utredningen fått uppgiften att söka besvara.

3.3 Några konkreta mål

I propositionen om kemikaliekontroll våren 1985 (prop. 1984/85:118) meddelade jordbruksministern att han haft överläggningar med företrädare för batteribranschen. Dessa hade förklarat sig villiga att vidta sådana åtgärder att utsläppen av kvicksilver via batterier kunde minska. Jordbruksministern utgick ifrån att de berörda branscherna snarast skulle utarbeta och genomföra ett program för minskning av de miljöfarliga utsläppen. Som ett första etappmål fastslog jordbruksministern en utsläppsminskning från 6 ton år 1984 till max. 1,5 ton senast år 1987.

År 1984 tillsatte regeringen en aktionsgrupp för att samordna och ytterligare intensifiera insatserna mot försurningen. Den aktionsplan, som utarbetades av naturvårdsverket i samarbete med sex andra

myndigheter, låg till grund för regeringens s.k. försurningsproposition våren 1985. Riksdagen beslöt bl.a. att svaveldioxidutsläppen skall minskas med 65 % och kvävedioxidutsläppen med 30 % till år 1995 jämfört med 1980 års nivå och att katalytisk avgasrening skall finnas på alla nya bilar fr.o.m. 1989 års modeller efter en successiv frivillig övergång fr.o.m. 1987 års modeller.

Beräkningarna i aktionsplanen som låg till grund för målet att minska de inhemska kväveoxidutsläppen med 30 % till år 1995 byggde på att skärpta, obligatoriska avgasreningskrav skulle införas i Sverige för bensindrivna fordon fr.o.m. år 1987 och för tunga dieselfordon fr.o.m. år 1988. Riksdagens beslut och den ökande biltrafiken innebär att man inte kan uppnå målet att minska kväveoxidutsläppen med 30 %. Det kan dessutom bli svårt att nå målet för svaveldioxidutsläppen. År 1985 bröts en sedan länge nedåtgående trend.

För jordbruket behövs en övergripande omställningsplan som visar hur ett system kan utvecklas som inte medför och binder enorma resurser och kostnader i form av överproduktion, övergödsling och bekämpningsmedel. I stället skall man tillämpa ett balanserat och miljövänligt produktionssystem som ger konsumenterna god och nyttig mat samt jordbrukare och livsmedelsarbetare en trygg försörjning. I 1985 års regeringsdeklaration meddelade statsministern att användningen av bekämpningsmedel inom jordbruket skulle halveras under en femårsperiod (prop. 1985/86:2, s. 51).

Våren 1986 förklarade regeringen Laholmsbukten med delar av dess tillrinningsområde som ett särskilt föroreningskänsligt område. Våren 1987 bemyndigade regeringen länsstyrelserna i Kristianstads och Hallands län att gemensamt meddela före-

skrifter om skyddsåtgärder m.m. Utsläppen av kväve till Laholmsbukten skulle minska med 25 % till år 1992 och utsläppen av fosfor skulle begränsas ytterligare. Länsstyrelserna skall i sitt arbete beakta en rad riktlinjer, bl.a.

- skärpta föreskrifter för gödselanvändning och för lagring av gödsel

- begränsning av antalet djur per hektar

- mark som ligger i träda skall besås med täckgröda

- utbyggnad av större avloppsreningsverk för minst 90 % reduktion av fosfor och 80 % reduktion av kväve.

4 INTERNATIONELLT MILJÖVÅRDSARBETE

4.1 Allmänt

Sverige drabbas hårt av föroreningsutsläpp och annat som sker i våra grannländer på större eller mindre avstånd från våra gränser. Ett utvecklat och väl fungerande internationellt samarbete och insatser som görs gemensamt med andra länder är därför absoluta förutsättningar om vi från svensk sida skall kunna driva utvecklingen i den riktning vi tycker är riktig. Det är nödvändigt för att lösa globala miljöproblem och för att komma till rätta med många av de miljöproblem vi brottas med inom Sveriges gränser.

Sverige deltar på flera olika nivåer och i många olika former i det internationella samarbetet på miljö- och naturresursområdet. Samarbetet kan gälla allt från politiskt samarbete för att förhandla fram avtal, konventioner eller internationella åtgärdsprogram till vetenskapligt forsknings- eller informationsutbyte för att behandla ett visst miljöproblem. Vid sidan av de mera officiella kanalerna förekommer ett omfattande samarbete bl.a. genom de ideella organisationerna och genom att enskilda forskare och forskargrupper har kontakt med sina utländska kollegor. Detsamma gäller för miljövårdstjänstemän som samarbetar med kollegor i andra länder. Här skapar det mera officiella samarbetet ofta kontakter som sedan kan utnyttjas i andra sammanhang.

Det officiella miljösamarbetet äger rum antingen inom ramen för organisationer som skapats speciellt

för miljösamarbete eller inom organisationer som ursprungligen bildats av andra skäl, men som efter hand tagit in miljöfrågorna i sin verksamhet.

Den viktigaste organisationen på global nivå som tillskapats direkt för miljösamarbete är UNEP FN:s miljöprogram, som har till uppgift att samordna hela FN-systemets insatser på miljö- och naturresursområdet. Till de särskilt tillskapade miljöorganisationerna kan man också räkna de organisationer som upprättats för att angripa miljöproblemen inom en viss region eller för att samarbeta kring ett särskilt miljöproblem som berör flera länder. Exempel på detta är regionala avtal, konventioner, som slutits till skydd för den marina miljön i olika havsområden, t.ex. Östersjöns. Konventionen om långväga, gränsöverskridande luftföroreningar är ett exempel på ett avtal om ett särskilt miljöproblem.

Organisationer som inte bildats enbart för miljösamarbete tar upp miljöfrågorna antingen så att de tar in miljökomponenter inom ramen för de ordinarie programmen som t.ex. en rad fackorgan inom FN, eller bildar särskilda miljökommittéer som t.ex. OECD och Europarådet. Till de sistnämnda kan på regional nivå också räknas Nordiska ministerrådet.

I bilaga 3 redovisas närmare samarbetsorganisationer och -former på det internationella fältet. I detta samarbete på olika nivåer har naturvårdsverket, som central naturvårdsmyndighet, en stor del. Även övriga medlemmar i den s.k. miljövårdsfamiljen - myndigheter, högskolor och andra forskningsinstitutioner m.fl. - medverkar i varierande omfattning, liksom givetvis utrikes-,och miljö- och energidepartementen. För naturvårdsverkets del slutar en mycket överslagsmässig beräkning av det internationella arbetets omfattning på ca 25 personår.

4.2 Utredningens slutsatser

Som framgått av det föregående deltar Sverige mycket aktivt i det internationella miljövårdsarbetet. Utredningen vill betona vikten av att detta arbete ytterligare intensifieras. De sammanlagda miljöföroreningarna från andra länder betyder inom flera områden väsentligt mer än våra egna. Ett effektivare miljövårdsarbete inom landet måste därför kombineras med ett ökat kraftfullt internationellt engagemang som leder till konkreta åtgärder för att vi skall kunna förbättra vår egen miljö.

II Miljövårdsorganisationen

5 NUVARANDE MILJÖVÅRDSORGANISATION

5.1 Allmänt

Ett mycket stort antal myndigheter på olika nivåer har inom sitt sektorsområde att fullgöra miljöuppgifter i större eller mindre omfattning. Enligt direktiven skall utredningen

"som utgångspunkt för det egentliga översynsarbetet översiktligt kartlägga och redovisa miljövårdsorganisationen. Verksamheter och organ i gränsområdet till andra samhällsområden bör därvid tas med i den utsträckning det behövs, antingen för att ge den nödvändiga överblicken över organisationen eller därför att det föreligger särskilda omständigheter som motiverar en närmare behandling inom ramen för denna översyn. Sådana omständigheter kan vara oklarheter i ansvarsfördelningen, bristande samordning eller andra förhållanden som innebär att väsentliga miljöfrågor inte kan hanteras på ett effektivt sätt."

5.2 Miljövårdsfamiljen

På regeringsnivån är det i första hand miljö- och energidepartementet som ansvarar för miljöfrågorna. Miljö- och energidepartementet skall enligt regeringsdeklarationen vara pådrivande och samordnande i regeringens miljöpolitik. Men samtliga departement har uppgifter på miljövårdsområdet. Som exempel kan nämnas bostadsdepartementet som ansvarar för den fysiska riksplaneringen. Regeringen har vi-

dare en informerande och rådgivande miljövårdsberedning till sitt förfogande.

Statens naturvårdsverk (SNV) är den centrala förvaltningsmyndigheten på miljövårdsområdet. Naturvårdsverket skall bevaka utvecklingen i miljön och föreslå regeringen nödvändiga åtgärder. Naturvårdsverket skall tillsammans med en rad andra myndigheter verkställa riksdagens och regeringens beslut på miljövårdsområdet.

Naturvårdsverket, kemikalieinspektionen och koncessionsnämnden för miljöskydd utgör tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna kärnan i miljövårdsorganisationen.

En grupp myndigheter med relativt omfattande miljövårdsuppgifter är planverket, livsmedelsverket, socialstyrelsen, tullverket, statens räddningsverk, och riksantikvarieämbetet. En annan grupp myndigheter, som bedriver eller främjar verksamheter som kan vara miljöstörande, har ålagts att ta miljöhänsyn i sin verksamhet. Det gäller bl.a. vägverket, trafiksäkerhetsverket, sjöfartsverket, lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen, energiverket, skogsstyrelsen och domänverket.

Naturvårdsverkets verksamhetsfält omfattar inte alla frågor inom miljövårdsområdet utan är koncentrerat till följande:

- miljöskydd, d.v.s. skydd av den yttre miljön mot negativa påverkningar

- naturvård, d.v.s. särskilt skydd av vissa områden, skötsel av dessa områden, restaurering samt jakt och viltvård

- friluftsliv och rekreation

- tillsyn över efterlevnaden av lagen om kemiska produkter i den mån tillsyn ej ankommer på annan myndighet

- att leda och främja företrädesvis målinriktad forskning och undersökningsverksamhet på miljövårdsområdet.

Även om naturvårdsverket är den centrala statliga myndigheten på miljövårdsområdet, bör det observeras, att merparten av de beslut som styr miljövårdsarbetet fattas av andra organ än naturvårdsverket, i första hand regeringen, koncessionsnämnden för miljöskydd, kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. SNV måste på olika sätt söka samarbete med och påverka andra parter i samhället att ta hänsyn till miljön eller att genomföra miljövårdande insatser. Naturvårdsverket har en stor kontaktyta mot en rad centrala myndigheter, mot kommuner, branschorgan, företag och allmänhet.

Kemikalieinspektionen skall verka för en bättre kontroll av kemikalieanvändningen. Det innebär att inspektionen bevakar kemikalieanvändningen i stort genom rådgivning till och kontroll av enskilda företag, genom utredningar av kemiska hälso- och miljörisker och genom att förhandsgranska bekämpningsmedel och fastställa villkor för deras användning. Inspektionen skall dessutom föra ett allmänt produktregister.

Samtidigt som miljöskyddslagen antogs av riksdagen år 1969, inrättades koncessionsnämnden för miljöskydd, en domstolsliknande myndighet. Koncessionsnämnden och länsstyrelserna prövar miljö-

störande verksamhet enligt miljöskyddslagen, de större och mer komplicerade ärendena prövas av koncessionsnämnden, de mindre komplicerade av länsstyrelserna. Koncessionsnämnden består av en ordförande och domstolsjurister, en teknisk expert, en representant för naturvården och en representant från antingen industrin eller kommunerna, beroende på vilken typ av ärende nämnden behandlar.

Huvudansvaret för natur- och miljövården på det regionala planet ligger hos länsstyrelserna. De är bl.a. beslutsmyndigheter i de flesta ärenden enligt naturvårdslagen och regionala tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen. De är dessutom - tillsammans med yrkesinspektionen - tillsynsmyndigheter enligt lagen om kemiska produkter. Inom länsstyrelsernas planeringsavdelningar finns särskilda naturvårdsenheter, som ofta arbetar i nära kontakt med naturvårdsverket.

De 284 kommunerna och i första hand deras miljö- och hälsoskyddsnämnder samt byggnadsnämnder svarar för miljövårdsarbetet på lokal nivå. Kommunerna, vars storlek och karaktär är högst varierande, har mycket olika resurser för sitt miljövårdsarbete.

Under senare år har en rad miljövårdsuppgifter överförts till länsstyrelserna och kommunerna. Genom 1981 års ändringar i miljöskyddslagen kan kommunerna helt eller delvis ta över tillsyn enligt miljöskyddslagen från länsstyrelserna. Fram till hösten 1986 har drygt 40 kommuner använt sig av denna möjlighet.

Det finns, som nämnts, en lång rad statliga organ som har uppgifter på miljövårdsområdet:

Domänverket förvaltar en del av kronans mark och svarar för vården av vissa nationalparker, naturreservat och naturminnen på sådan mark. Domänverket har även sedan gammalt undantagit särskilt intressanta områden på kronans mark från ekonomiskt skogsbruk, s.k. domänreservat.

Energiverket skall analysera och bedöma energialternativ med avseende på bl.a. miljöeffekter. Verket skall också främja utveckling och öka användning av alternativa och förnybara energikällor samt främja en effektiv energihushållning.

Fiskeristyrelsen bevakar fiskets intressen i samband med vattenförorening och byggande i vatten. Styrelsen medverkar också i naturvårdsverkets åtgärdsprogram mot försurningen.

Lantbruksstyrelsen handhar frågor om t.ex. användning av gödselmedel och bekämpningsmedel, dränering och fastighetssammanslagning samt frågor om naturvårdshänsyn i jordbruket, d.v.s. verksamheter som i hög grad rör kulturlandskapet.

Livsmedelsverket är den centrala myndigheten för livsmedelshygienen och livsmedelskontrollen, däribland dricksvatten.

Planverket handlägger frågor om fysisk riksplanering och annan planering där hänsyn skall tas också till naturvårdens och miljöskyddets intressen, t.ex. luftföroreningar och buller i trafikplaneringen. Planverket har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser.

Riksantikvarieämbetet sysslar bl.a. med frågor om kulturlandskapets bevarande.

Sjöfartsverket arbetar bl.a. med säkerhetsfrågor kring sjötransporter av farligt gods samt bulktransporter till sjöss av oljor och kemikalier, varvid även skyddet av miljön inbegrips i utfärdade föreskrifter.

Skogsstyrelsens verksamhet rör i hög grad landskapets utveckling. Styrelsen har bl.a. i föreskrifter och råd konkretiserat de regler om hänsyn till naturmiljön som skrivits in i skogsvårdslagen.

Socialstyrelsen handlägger frågor om hälsoskydd och miljömedicin, bl.a. med stöd av hälsoskyddslagstiftningen. Vissa delar av hälsoskyddsarbetet ligger på naturvårdsverket.

Trafiksäkerhetsverket handlägger bl.a. frågor om buller från motorfordon.

Tullverket har bl.a. hand om oljebekämpning och räddningsåtgärder vid kemikalieutsläpp till sjöss och i kustvatten.

Bland FoU-stödjande organ på miljövårdsområdet kan i första hand nämnas naturvårdsverkets forskningsnämnd och naturvetenskapliga forskningsrådet men också forskningsrådsnämnden, transportforskningsberedningen, medicinska forskningsrådet, ingenjörsvetenskapsakademien, energiforskningsnämnden, styrelsen för teknisk utveckling och skogs- och jordbrukets forskningsråd. Bland forskningsutförande organ kan nämnas vissa universitets- och högskoleinstitutioner, statens miljömedicinska laboratorium, statens meteorologiska och hydrologiska institut, naturhistoriska riksmuséet, Sveriges lantbruksuniversitet och Institutet för vatten- och luftvårdsforskning.

5.3 Tablå över miljövårdsfamiljen

På nästa sida redovisas i tablåform hela miljövårdsfamiljen indelad efter huvudsakliga arbetsuppgifter samt "miljötyngd". I bilaga 2, ges en noggrann beskrivning av hela miljövårdsfamiljen med alla berörda myndigheter samt utdrag ur de delar av författningarna som behandlar miljöansvaret. I bilagan redovisas också de ideella organisationerna inom miljövårdsområdet.

Totalt omfattar hela miljövårdsfamiljen ca 80 myndigheter som har sina miljöuppgifter reglerade i sammanlagt ca 260 författningar. Grovt uppskattat sysslar totalt ca 3 000 personer inom miljövårdsfamiljen med miljövårdsarbete. Då skall noteras att här ingår alla helt eller delvis sysselsatta och inklusive alla dem som arbetar med i första hand naturvård.

Miljövårdsfamiljen (Regeringen och departementen är inte medtagna i denna tablå)
Indelad efter huvudsakliga arbetsuppgifter samt "miljötyngd"

Huvudsaklig arbetsuppgift "Miljötyngd"	Organ som bedriver planering, tillsyn eller kontroll inom miljövård i vid mening	Sektororgan som bedriver eller främjar verksamhet som kan medföra miljöeffekter, och som därför ålagts att ta miljöhänsyn	FoU-utförande/ specialistorgan	FoU-stödjande organ	Övriga organ inklusive dömande organ	Antal
GRUPP 1 **Organ med centrala uppgifter på miljöområdet**	*Länsstyrelserna* C Statens naturvårdsverk ME Kemikalieinspektionen ME *Kommunerna* (C)			(Naturvårdsverkets forskningsnämnd)	Koncessionsnämnden för miljöskydd ME	5 (2)
GRUPP 2 **Organ med tydligt och ofta relativt omfattande miljöansvar/ hänsynskrav inom någon/ några samhällssektorer**	Statens räddningsverk Fö Tullverket Fi Statens planverk Bo Delegationen för samordning av havsresursverksamheten I Kammarkollegiet C Statens strålskyddsinstitut ME Statens kärnkraftsinspektion ME Statens kärnbränslenämnd ME Finsk-svenska gränsälvskommissionen ME	Vägverket K Trafiksäkerhetsverket K Sjöfartsverket K Luftfartsverket K Lantbruksstyrelsen *inkl lantbruksnämnderna* Jo Skogsstyrelsen *inkl skogsvårdsstyrelserna* Jo Statens energiverk ME	Statens miljömedicinska laboratorium S SMHI K Naturhistoriska riksmuseet U Vissa universitet/ högskolor/forskningsinstitutioner U Sveriges lantbruksuniversitet Jo Institutet för vatten- och luftvård IVL ME	Naturvetenskapliga forskningsrådet U	Vattendomstolar Ju Statistiska centralbyrån SCB C	25 (11)
GRUPP 3 **Organ med samma typ av uppgifter som grupp 2, dock mindre omfattande och/ eller mindre tydliga**	Rikspolisstyrelsen *inkl regional/lokal organisation* Ju Kommerskollegium UD Socialstyrelsen S Sjösäkerhetsrådet K Konsumentverket med KO Fi Riksantikvarieämbetet RAÄ och statens historiska museer U Statens livsmedelsverk Jo Statens utsädeskontroll Jo Sprängämnesinspektionen I *Landstingen* (C)	Statens järnvägar SJ K Fiskeristyrelsen *inkl fiskenämnderna* Jo Bergsstaten I Domänverket I	Försvarets forskningsanstalt Fö Statens bakteriologiska laboratorium S Statens geotekniska institut K Statens väg- och trafikinstitut K Institutet för rymdfysik U Statens lantbrukskemiska laboratorium Jo Statens veterinärmedicinska anstalt Jo Statens institut för byggnadsforskning Bo Lantmäteriverket Bo Sveriges geologiska undersökning SGU I Statens provningsanstalt I	Transportforskningsberedningen K Forskningsrådsnämnden U Medicinska forskningsrådet U Kungliga vetenskapsakademin U Skogs- och lantbruksakademin Jo Skogs- och jordbrukets forskningsråd Jo Statens råd för byggnadsforskning Bo Styrelsen för teknisk utveckling STU I Statens delegation för rymdverksamhet I Ingenjörs- och vetenskapsakademin IVA I Energiforskningsnämnden ME	Övriga domstolar samt åklagarmyndigheter Ju Utrikesrepresentation inkl tekniska attachéer och lantbruksattachéer och -råd UD Sida UD Riksskatteverket Fi Skolöverstyrelsen *inkl länsskolnämnderna* U Statens jordbruksnämnd Jo Arbetsmarknadsstyrelsen *inkl länsarbetsnämnderna* A Statens industri I Statens mät- och provråd I Länsstyrelsernas organisationsnämnd LON C Statens vattenfallsverk ME Samrådsnämnden för kärnavfallsfrågor ME	49 (13)
GRUPP 3a **Organ som bedriver planering/ tillsyn/kontroll inom angränsande område**	Arbetarskyddsverket (Arbetarskyddsstyrelsen *och yrkesinspektionen)* A			Arbetsmiljöfonden A		2 (1)
ANTAL Siffran inom parentes anger antal dep/ rad resp kol	24 (13)	11 (4)	17 (8)	13 (6)	16 (9)	81 (13)

U=Justitiedep; UD=Utrikesdep; Fö=Försvarsdep; S=Socialdep; K=Kommunikationsdep; Fi=Finansdep; U=Utbildningsdep; Jo=Jordbruksdep; A=Arbetsmarknadsdep; Bo=Bostadsde
=Industridep; ME=Miljö- och energidep; C=Civildep.
ursivt anger regionala/lokala organ.
id all klassning av material uppkommer gränsdragningsproblem, denna matris är således *ett* sätt att strukturera materialet.
sammanställningen uppräknas till miljövårdsfamiljen närstående organ som icke medtagits här.
rgan med "officiös" karaktär (t ex SAKAB, Bilprovningen, Håll Sverige Rent, VAV, Renhållningsverksföreningen, Kommunförbundet) har ej medtagits, ej heller vissa rådgivande organ (t ex
ällsäkerhetsrådet, miljövårdsberedningen, länsälgnämnderna).

6 BRISTER I NUVARANDE MILJÖVÅRDSORGANISATION

6.1 Allmänt

I det föregående avsnittet har utredningen översiktligt beskrivit hela miljövårdsorganisationen. Beskrivningen visar att det är ett stort antal myndigheter som inom sitt ansvarsområde också har ett mer eller mindre uttalat ansvar för miljöfrågor. Utredningen har genom en serie hearings med ledande företrädare för de ur miljövårdssynpunkt viktigaste av dessa myndigheter och organisationer översiktligt kartlagt brister och förändringsbehov inom miljövårdsorganisationen. Vid dessa genomgångar har i enlighet med direktiven särskilt frågor om brister i ansvarsfördelning, samordning och effektivt resursutnyttjande behandlats. Utredningen har därefter gjort ett urval av de viktigaste problemområdena för en mer noggrann analys och i syfte att ta fram förslag till förändringar. Genomgångarna har visat att de större problemen och bristerna är koncentrerade till ett förhållandevis litet antal områden samt att en del av dessa brister är av mycket strategisk betydelse för ett effektivt miljövårdsarbete.

Nedan följer en sammanställning av de frågor som utredningen bedömt som angelägna att studera närmare. Sammanställningen omfattar också de i direktiven särskilt angivna problemområdena. I de följande kapitlen redovisas därefter för varje område en mer noggrann genomgång av brister, oklarheter i ansvarsfördelning m.m., sammanhållet med analys och förslag till förändringar.

6.2 Miljöskyddslagssystemet

- För att miljövårdsorganisationen skall kunna bedriva ett effektivt miljövårdsarbete förutsättes det en effektiv lagstiftning, väl avvägd ansvarsfördelning mellan myndigheterna och mellan de olika myndighetsnivåerna samt mellan företagen och myndigheterna, erforderliga resurser samt ett effektivt sanktionssystem. Utredningen har konstaterat att det nuvarande miljöskyddssystemet, som i huvudsak regleras av miljöskyddslagen har flera brister i detta avseende.

  Den individuella prövningen fungerar relativt bra men belastas av omständliga procedurrutiner med bl.a. dubbelarbete i ärendehanteringen mellan myndigheterna. Detta resulterar i långsam ärendehandläggning som upplevs som negativt av industrin. Utformningen av villkoren i många tillståndsbeslut uppvisar sådana brister som försvårar tillsynen och möjligheterna att rättsligt driva frågor om överträdelser. Gällande regler för omprövning av villkor innebär genom lagstiftningens konstruktion administrativa hinder för att förbättra villkoren och kräva införandet av ny teknik.

  Tillsynen är den del av miljöskyddssystemet där de största bristerna finns. Resurserna bedöms vara helt otillräckliga för tillsynsverksamheten. Bristen på samlad överblick gör också att underlag för prioritering saknas. Ansvarsfördelningen mellan företagens egenkontroll och myndigheternas tillsyn är i praktiken oklar vilket försämrar myndigheternas resursutnyttjande. Kontrollprogrammen är bristfälliga i många avseenden och för många verk-

samheter saknas kontrollprogram helt. Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna innebär inte alltid den bästa lösningen från effektivitetssynpunkt och leder i många fall till ett dubbelarbete.

Det nuvarande avgiftssystemet upplevs av myndigheterna som administrativt tungarbetat och resurskrävande och det ger i praktiken inte den kostnadstäckning som statsmakterna lagt fast. De nuvarande sanktions- och påföljdsreglerna har hittills endast lett till ett fåtal fällande domar med mycket lindriga påföljder. Reglerna kan inte anses ge nödvändig preventiv effekt.

En noggrann genomgång av det nuvarande miljöskyddssystemets brister följer i kapitlen 8-13.

6.3 Kunskapsförsörjning och miljöforskning

- Utvecklingstendenserna inom miljövården - som t.ex. ökad komplexitet, ökat internationellt beroende, behov av större miljöhänsyn inom alla samhällssektorer, allt fler aktörer m.m. - markerar kunskapsförsörjningens strategiska betydelse inom miljövårdsområdet. Det nuvarande kunskapsförsörjningssystemet kännetecknas bl.a. av dålig flexibilitet, problem med att omvandla FoU-resultat till praktiska åtgärder samt problem med att bygga upp och vidmakthålla kompetens inom de centrala myndigheterna. I direktiven har angetts att utredningen särskilt bör belysa hur den framtida kunskapsförsörjningen bör organiseras samt i vilken mån naturvårdsverket skall ha egna resurser och egen kompetens inom olika specialområden och i vilken utsträckning man i stället skall utnyttja kompetens

och sakkunskap utanför verket. Utredningen har funnit att naturvårdsverket på ett tillfredsställande sätt kan beskriva miljöeffekter genom sin forsknings- och utredningsverksamhet, men SNV måste stärka sin förmåga att delta i utformandet av strategier, policies och handlingsprogram för att samhället också praktiskt skall kunna komma tillrätta med miljöproblemen. Inom vissa branschområden kan konstateras att naturvårdsverket saknar tillräckligt erfaren och kvalificerad personal för att handlägga tekniskt komplicerade frågor.

I Kapitel 14 följer en närmare redovisning av problem och brister i kunskapsförsörjningssystemet samt en analys av SNV:s omställningsbehov.

6.4 Särskilda frågor

- Ett mycket stort antal transporter av farligt gods sker dagligen på vägarna och till sjöss. Transporten och hanteringen av detta gods är förknippad med betydande risker. Ansvaret för landtransporter av farligt gods har nyligen överförts från sjöfartsverket till räddningsverket. Beträffande sjötransporter av farligt gods kan konstateras att här förekommer viss oklarhet vad gäller ledningsfunktioner vid olyckor samt att tillsynen och kontrollen inte är effektiv. Kapitel 15 innehåller en närmare redovisning av bristerna och de organisatoriska problemen.

- Bullret från vägtrafiken är ett stort miljöproblem som kräver en kombination av olika åtgärder för att kunna minskas. Att minska buller från fordon anses dock vara en av de mest kost-

nadseffektiva åtgärderna. Trafiksäkerhetsverket ansvarar i dag för föreskrifter om fordonsbulleremission. Naturvårdsverket och trafiksäkerhetsverket har skilda uppfattningar om ambitionsnivå och hur bullerfrågorna bör angripas. Kapitel 16 innehåller en närmare redovisning av oklarheterna i nuvarande ansvarsfördelning.

- Riksdagen har beslutat att bostadsstyrelsen och statens planverk skall läggas samman till en myndighet den 1 juli 1988. I samband därmed har diskuterats om det allmänna uppsiktsansvaret vad gäller naturresurslagens tillämpning liksom vissa andra frågor borde flyttas från planverket till naturvårdsverket. En närmare redogörelse för dessa oklarheter redovisas i kapitel 17.

- Industrin har påtalat att man i flera fall har tillåtit byggande av bostäder, centrumanläggningar, m.m. allt för nära redan befintliga miljöstörande industrier. Sådana begränsningar av de skyddszoner som behövs kring industrianläggningar, som tillståndsprövas enligt miljöskyddslagen, kan innebära hinder för verksamhetsförändringar eller expansionsmöjligheter för industrin. Dessa problem finns närmare utvecklade i kapitel 18.

- Vid en bedömning av kemikalietillsynen på regional och lokal nivå har framkommit att det föreligger brister i tillsynsarbetet samt oklarheter i ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna, yrkesinspektionerna och kommunerna. Kapitel 19 innehåller en närmare redovisning av dessa brister.

- Luftföroreningarna och försurningen leder till ökade negativa effekter på byggd miljö i form av korrosion på den sandsten och kalksten som ingår i ett stort antal hus i svenska städer. Detta har inte tidigare beaktats i ett samlat miljöpolitiskt sammanhang men fr.o.m. år 1987 har dessa frågor behandlats i översynen av försurningsaktionsplanen. Preliminärt föreslås där att 9 milj.kr. avsätts för åtgärder inom kulturminnesvården för budgetåret 1988/89, 10 milj.kr. för budgetåret 1989/90 samt 13 milj. kr. för budgetåret 1990/91. Riksantikvarieämbetet har parallellt med aktionsplanen tagit fram ett handlingsprogram för åtgärder mot luftföroreningarnas skadeverkningar på kulturminnen och kulturföremål. Därvid har de tidigare oklarheterna mellan de delar av miljövården som utredningen behandlar och kulturminnesvården beaktats. De berörs därför ej vidare av utredningen.

- Enligt direktiven skall utredningen pröva hur samordningen kan förbättras mellan SNV och organ som har till uppgift att stödja teknikutvecklingen inom olika områden, t.ex. STU. Naturvårdsverket och STU m.fl. forskningsstödjande organ inom miljövårdsområdet har nyligen presenterat en gemensam rapport ang. behovet av forskning inom miljöområdet (år 1986). Rapporten tar också upp frågor om ansvarsfördelning, samverkansformer och resursbehov. Utredningen anser att frågan om ansvarsfördelning mellan SNV och STU har fått en tillfredsställande lösning. Utredningen tar därför inte upp denna fråga ytterligare.

- Delegationen för samordning av havsresursverksamheten (DSH) har i sin verksamhet bl.a. behandlat olika typer av miljöpåverkan på havet. Oklarheter föreligger beträffande delegationens

roll samt ansvarsfördelningen gentemot andra statliga myndigheter. Regeringen har under år 1986 givit statskontoret i uppdrag att se över hela delegationens verksamhet. I uppdraget ingår bl.a. att belysa effekten av en avveckling. Utredningen har mot denna bakgrund ej funnit anledning att särskilt beröra de brister och oklarheter som föreligger angående ansvarsfördelning m.m. Utredningen vill dock påtala att det bevakningsområde som DSH arbetar med är väsentligt från miljövårdens utgångspunkter.

6.5 Utredningens inriktning av arbetet

Utredningen har konstaterat att de största bristerna organisatoriskt, resursmässigt m.m. föreligger inom miljöskyddslagens tillämpningsområde och de därmed sammanhängande funktionerna. En väl fungerande och effektiv tillämpning av miljöskyddslagen skapar förutsättningar att i kombination med andra styrmedel angripa och lösa både dagens och framtidens miljöproblem. Utredningen anser också att en effektivare organisation och en bättre ansvarsfördelning vid tillämpningen av miljöskyddslagen medför positiva effekter även för andra områden av miljövården. Utredningen har mot denna bakgrund och i överensstämmelse med direktiven lagt tyngdpunkten i sitt arbete på en omfattande översyn av miljöskyddslagen och dess tillämpning.

Utredningen vill betona att arbetsmetodiken och prioriteringen i hög grad styrts av den relativt begränsade tid som stått till förfogande för utredningsarbetet. Utredningen vill därför inte utesluta att det finns organisatoriska frågor och problem som utifrån andra utgångspunkter borde bli föremål för en närmare genomgång.

III Miljömedvetande, miljöhänsyn och förebyggande miljövårdsarbete

7 UTREDNINGENS SYNPUNKTER OCH FÖRSLAG

7.1 Inledning

En framgångsrik miljöpolitik måste präglas av en helhetssyn. Det kräver framförhållning och långsiktighet. I utredningens direktiv betonas vikten av att miljöfrågorna får en central roll på alla nivåer i den politiska beslutsprocessen. Vidare framhålls i direktiven att miljövårdsaspekter på ett så tidigt stadium som möjligt måste vägas in i olika delar av samhällsplaneringen. Miljömedvetandet behöver spridas alltmer och miljöhänsyn integreras i arbetet inom alla samhällssektorer.

Direktivens uttalade vilja att åstadkomma ett ökat miljömedvetande speglar den betydelse miljövården har för många människor. Allt fler blir engagerade och miljöfrågorna tillmäts en allt större vikt. Undersökningar pekar på att många anser miljöfrågorna viktigare än t.o.m. sysselsättningen. Miljöfrågorna måste regelmässigt beaktas, inte bara i samhällets planering utan även i företagens beslut om produktionsprocesser och produktutformningar. Enskilda människor måste också få ett ökat inflytande över miljöfrågorna och få större möjlighet att påverka politiska beslut som rör miljön. Direktiven anger att arbetsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå bör prövas med utgångspunkt från bl.a.

det allmänna intresset av decentralisering och delegering.

Miljöproblemen är ofta en följd av vårt sätt att bygga samhället och sköta olika funktioner inom skilda sektorer. Miljöproblem är med andra ord samhällsproblem. Det finns sannolikt behov av bitvis radikala förändringar av samhällets infrastruktur och de processer, tekniker, produkter och hanteringssystem, som formar samhället och som för med sig dagens miljöproblem. För att undvika miljöproblem i framtiden krävs en allmän inriktning mot ökat miljömedvetande och förebyggande miljövårdsarbete.

Kunskap och insikt är grunden för ett ökat miljömedvetande. Först när miljövårdsengagemanget är tillräckligt djupt och väl förankrat hos det stora flertalet människor kan de i sina roller - som konsumenter, yrkesarbetande, medlemmar i organisationer och förtroendevalda i politiska församlingar - bidra till en förbättrad miljö genom att i sitt praktiska handlande visa miljöhänsyn och förebygga att miljöproblem uppstår.

Utredningen lämnar i det följande vissa synpunkter och förslag beträffande möjligheterna till ökat miljömedvetande, miljöhänsyn och förebyggande miljövårdsarbete.

7.2 Miljöansvaret

7.2.1 Den enskildes miljöansvar

Information och utbildning

De enskilda människornas många vardagliga beslut är av betydelse för om vi på sikt skall få ett miljövänligare samhälle. Det kan t.ex. gälla val av miljö-

vänligare produkter, avfallshantering, m.m. Många människor saknar dock i dag tillräckliga kunskaper om hur de i praktiskt handlande kan ta sitt miljöansvar och göra medvetna miljövänliga val.

Det bör därför ske väsentligt ökade satsningar på upplysning och information i miljöfrågor. På sikt bör detta kunna leda till ett ökat miljömedvetande och ett vidgat miljöansvar bland enskilda människor. En rad instanser i samhället bör här samverka. Formerna för denna allmänna informationsverksamhet återkommer utredningen till i avsnitt 7.3.1.

Det krävs också en ökad satsning på miljöutbildning av olika slag. Inte minst behöver miljöutbildningen i skolan förstärkas. Denna utbildning är av grundläggande betydelse för framgång i miljövårdsarbetet. Utbildningsfrågorna lämnar utredningen förslag om i avsnitt 7.3.2.

Konsumentskydd m.m.

Möjligheterna för den enskilde att uppträda miljömedvetet är också beroende av ett väl fungerande, miljöinriktat konsumentskydd. Med ett sådant skydd kan den enskilde som konsument bättre ställa krav på bl.a. utveckling av miljövänliga varor. Åtgärder som är aktuella i detta sammanhang är bl.a. miljödeklarationer och s.k. positiv miljömärkning. Miljödeklarationer kan t.ex. innehålla information om hur en vara skall avfallshanteras eller uppgifter om vilken effekt varan har på miljön. Med positiv miljömärkning menas information om att varan i fråga har en viss för miljön positiv egenskap (kadmiumfri, asbestfri, etc.).

Utredningen bedömer det vara väsentligt att utveckla formerna för det miljöinriktade konsumentskyddet. Här

kan man utnyttja erfarenheter från Västtyskland, där ett miljömärkningssystem tagits i bruk.

För att man skall kunna ta sitt ansvar måste man också kunna vända sig någonstans för att få adekvat information i olika sakfrågor. Kommunerna bör kunna vara behjälpliga med sådan information, såväl via olika facknämnder som via den kommunala konsumentrådgivningen. Vid en del centrala myndigheter, bl.a. SNV, bör viss rådgivnings- och hänvisningsservice finnas.

7.2.2 Företagens miljöansvar

Företagen har en central roll i det förebyggande miljövårdsarbetet. Besluten om produktionsprocesser, teknik, produktutformningar m.m. avgör inte sällan vilka miljöeffekterna blir. Sedan länge har företagen ett klart uttalat miljöansvar enligt den vedertagna "förorenaren betalar"-principen (Polluter Pays Principle, PPP), även om den i praktiken inte kommit att tillämpas fullt ut.

Ökad insikt

Inom näringslivet har under de senaste åren växt fram en ökad insikt om miljöfrågornas betydelse. Behandlingen av miljöfrågorna har allt mer kommit att ses som en strategisk uppgift för företagsledningarna. Företagen har också blivit medvetna om att en dålig miljöhantering inom vissa branscher ger negativa effekter för andra branschers produktionsbetingelser. Näringslivets organisationer har förespråkat olika former av branschvisa självregleringar, utan statliga ingrepp. Sådana självregleringar har inom vissa branscher varit förhållandevis framgångsrika, andra har varit mindre lyckade.

Egenkontroll

Företagens ansvar på miljövårdsområdet har i första hand kommit att avse miljöskyddsarbete, d.v.s. arbetet med att begränsa utsläpp från anläggningar. Utredningen har funnit att tillsynen och kontrollen vad gäller miljöskyddet behöver förstärkas. Utredningen föreslår i kapitel 10.2 en utökning av företagens egenkontroll omfattande bl.a. miljörapporter, kontrollprogram och kvalitetssäkring (auktoriserade kontrollprogram och miljörevisorer för vissa anläggningar).

Produktkontroll och konsumentskydd

Även andra delar av företagens miljöansvar bör uppmärksammas. Kemikaliekontrollen har nyligen varit föremål för utredning. Kemikalieinspektionen arbetar med olika produktkontrollkrav i direkt kontakt med företagen. Det är enligt utredningen väsentligt att företagens eget produktkontrollarbete blir av mer förebyggande karaktär. Ett exempel på sådan förebyggande verksamhet är information till företagen om hur olika produkter skall avfallshanteras och hur miljö- och hälsoeffekter kan undvikas genom bl.a. ändrad produktutformning. Till produktkontrollfrågorna ansluter företagens ansvar för att miljöinriktade konsumentskyddsaspekter beaktas såväl i tillverkningsprocesserna som vid marknadsföringen. Företagen bör enligt utredningens mening själva ta initiativ till exempelvis miljödeklarationer och andra typer av miljömärkningar. Även företagens råvaruanvändning bör vara sådan att miljöhänsyn tas i ett tidigt skede.

Även den roll som statliga och kommunala organ - både företag och myndigheter - har som konsumenter av varor och tjänster bör uppmärksammas. De statliga

organen kan ställa krav på miljövänliga produkter m.m. i samband med upphandlingsförfarandet. På den kommunala sidan har både Kommunförbundet och Landstingsförbundet givit ut information om vissa miljövänliga inköps- och hanteringsmöjligheter, bl.a. avseende papper och batterier.

Forskning och utveckling

För att kunna åtgärda miljöproblemen på ett så tidigt stadium som möjligt är utvecklingen av ny teknik avseende anläggningar, processer och produkter mycket viktig. Det är av stor betydelse att hela kedjan av sådant utvecklingsarbete fungerar smidigt, alltifrån miljötekniskt FoU-arbete via prototyp- och demonstrationsanläggningar till kommersiellt tillgänglig teknik. Särskilt mellanledet med uppbyggnad av prototyp- och demonstrationsanläggningar behöver stöd i olika former. Ett effektivt teknikutvecklingsarbete ger också den svenska miljötekniska industrin bättre exportmöjligheter.

Miljövarningssystem och miljökonsekvensbedömningar

FoU-rapporter om negativa miljöeffekter i produktionsprocessen - t.o.m. blotta misstanken om negativa effekter - måste uppmärksammas bättre och föranleda ändrade tillverkningsmetoder och produktutformningar. Företagen - särskilt de större - har redan väl utvecklade "early warning systems" (larmklockesystem) för bevakning av ändrade produktions- och marknadsbetingelser. Utredningen anser att företagen med utgångspunkt i den nu angivna typen av system även bör kunna ta fram "miljövarningssystem".

Som framgått kan företagen på olika sätt ta ökad miljöhänsyn och bedriva ett förebyggande arbete. Även mer

utvecklade miljökonsekvensbedömningar bör kunna ske inom företagen när det gäller hanteringen av råvaror, anläggningar och produkter.

Utredningen behandlar miljövarningssystem och miljökonsekvensbedömningar utförligare i avsnitt 7.3.3.

Övriga frågor

Den inriktning och ambitionsnivå, som utredningen här angivit, har de små och medelstora företagen många gånger svårt att kompetensmässigt leva upp till. I det sammanhanget har branschorganisationerna betydelsefulla uppgifter med t.ex. rådgivning till enskilda företag samt informations- och utbildningsaktiviteter. Organisationernas uppgifter behandlas närmare under avsnitt 7.2.3.4.

Företag som ägs av staten eller kommunerna bör snabbt kunna finna former för att anpassa sig till ägarnas uttalade miljöpolitik och därmed föregå med gott exempel.

7.2.3 Organisationernas miljöansvar

7.2.3.1 Allmänt

Det finns ett stort antal organisationer av skiftande art på miljövårdsområdet. De kan vara inriktade på miljövård i allmänhet eller på speciella miljövårdsfrågor.

Exempel på vad man skulle kunna kalla renodlade ideella miljövårdsorganisationer är Svenska naturskyddsföreningen (SNF), Greenpeace, Fältbiologerna m.fl. Exempel på ideella organisationer med inriktning på särskilda miljöfrågor är Folkkampanjen mot kärnkraft, Vattenvärnet

och Älvräddarnas samorganisation. Det finns också ideella organisationer med stark miljövårds- och naturskyddsanknytning, som t.ex. Friluftsfrämjandet, Hälsofrämjandet, Båtunionen, Svenska Jägarförbundet, Svenska Turistföreningen, Sportfiskarna m.fl.

Vidare finns yrkesföreningar m.m. med miljövårdsanknytning, t.ex. Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, Miljövårdschefernas förening och Naturvårdsdirektörernas förening.

En lång rad näringslivsorganisationer och fackliga organisationer behandlar miljöfrågor. Näringslivets branschorganisationer t.ex. behandlar miljöfrågor som rör resp. bransch. Flera av dem har särskilda miljökommittéer. Detta gäller t.ex. Jernkontoret, Kemikontoret, Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen och Svenska Mekanförbundet. Sveriges Industriförbund har en miljökommitté med representanter för de olika branschorganisationerna och företagen.

Det finns också åtskilliga organisationer och föreningar som helt eller delvis har inriktning på kommunala miljövårdsfrågor t.ex. Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Samarbetskommittén för miljö- och hälsoskyddsnämnderna i rikets större kommuner och Svenska Renhållningsverksföreningen.

Slutligen finns samarbetsorganisationer av olika slag. Bl.a. kan nämnas stiftelsen Håll Sverige Rent som är bildad av SNV och AB Svenska Returpack med syfte bl.a. att motverka nerskräpning, främja god avfallshantering samt stärka de enskilda människornas naturvårdsansvar.

7.2.3.2 De ideella organisationerna

Mängden ideella organisationer på miljövårdsområdet avspeglar miljövårdens komplexitet. De ideella organisationerna har genom sin kompetens och breda förankring en viktig uppgift i det samlade miljövårdsarbetet. Utredningen vill särskilt framhålla den betydelse som dessa organisationer har för tidigt beaktande av miljöproblem och för information och opinionsbildning inom miljövårdsområdet. Utredningen anser därför att det är av vikt att samhället även fortsättningsvis stödjer de ideella organisationernas verksamhet. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 7.3.1 om information.

Utredningen finner det naturligt att den kompetens och det engagemang som de ideella organisationerna har tas till vara i det löpande miljövårdsarbetet. Detta kan ske genom att de i ökad utsträckning utnyttjas som remissinstanser men även genom att de ges möjlighet att medverka i utredningar etc. Många av organisationerna har dock oeftergivliga krav på obundenhet och integritet gentemot den samhällsuppbyggda miljövårdsorganisationen, vilket gör att det i första hand får ankomma på dem själva att ange hur de vill samverka.

Flera av de ideella organisationerna har framfört önskemål om att få större möjligheter att påverka den formella beslutsprocessen i miljö- och naturvårdsärenden. Sålunda har exempelvis Svenska naturskyddsföreningen (SNF) framfört att den vill medverka i statliga och kommunala utredningar och vara remissinstans. SNF vill också ha talerätt i frågor som rör natur- och miljövård.

Frågan om talerätt för organisationer behandlas i avsnitt 7.3.4.

Organisationerna - såväl ideella som andra - kompletterar myndigheternas informations- och utbildningsverksamhet. För att nå bästa effekt är det angeläget att samverka i olika former. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 7.3.1.

7.2.3.3 De fackliga organisationerna

Sedan lång tid tillbaka har arbetsmiljöfrågorna engagerat de fackliga organisationerna. En omfattande kurs- och utbildningsverksamhet har bedrivits i dessa frågor. De flesta arbetstagare har en relativt god kunskap om miljöproblemen och vilka krav som kan ställas. Så gott som alla arbetsplatser har skyddsombud som bevakar att arbetsmiljön är godtagbar.

Inom ramen för det fackliga arbetet har också de yttre miljöfrågorna i viss mån behandlats. Omfattningen har hittills varit ringa men ett ökat intresse är tydligt på väg. Flera fackliga organisationer har utarbetat eller är i färd med att utarbeta miljöpolitiska program med krav på miljöförbättringar av olika slag. Arbetarskyddsnämnden, som är ett gemensamt arbetsmiljöorgan för LO, PTK och SAF har fått i uppdrag att utarbeta utbildningsmaterial med inriktning på de yttre miljöfrågorna.

Ett ökat miljöengagemang från de fackliga organisationerna skulle enligt utredningen bidra till ett ökat medvetande om miljöfrågor på den egna arbetsplatsen, men också ge en allmänt ökad kunskap om miljöproblemen.

Det fackliga arbetet bör också kunna inriktas mot att man tillsammans med företag och branschorganisationer i ökad utsträckning söker finna nya utform-

ningar på anläggningar, processer och produkter, som eliminerar eller minimerar störningarna till både inre och yttre miljö. De anställdas praktiska erfarenheter kan här tas till vara på ett konstruktivt sätt. Även i olika tillsyns- och kontrollsammanhang bör det lokala facket kunna spela en aktiv roll, inte minst vad avser utbildning i processteknik och drift av anläggningar. I kapitel 19 berör utredningen frågorna om effektiviserad kemikalietillsyn.

7.2.3.4 Branschorganisationerna

Svensk industri har vid en internationell jämförelse kommit långt i miljöskyddsarbetet. Inom många näringsgrenar börjar man betrakta miljöskyddet som en viktig del av den industriella verksamheten. Även produktkontrollfrågorna bedöms av företagen som angelägna.

Rådgivning och kunskapsförmedling

Miljöfrågor är som regel svåra och komplexa och ställer krav på speciell kompetens. De största företagen har överlag särskild personal som på heltid arbetar med miljöfrågorna. Många små och medelstora företag saknar dock egen kompetens inom området. De kan därför få svårt att i praktiken ta sitt miljöansvar.

Huvuddelen av landets företag är anslutna till någon branschorganisation. Utredningen menar att ett ökat miljövårdsarbete inom resp. branschorganisation borde vara ett effektivt sätt att öka de enskilda företagens kunskap inom området, vad avser såväl anläggningar, processer som produkter.

En del näringslivsorganisationer arbetar aktivt med miljöfrågorna både med konkret rådgivning om miljöskydd och med att allmänt öka företagens medvetande om miljöfrågornas betydelse. Utredningen vill särskilt peka på den miljöskyddshandbok som Industriförbundet f.n. utarbetar. (Boken finns närmare beskriven i kapitel 10.7). Utredningen anser att det initiativ som Industriförbundet tagit är ett betydelsefullt steg mot ett ökat medvetande om miljöfrågor hos företag. Utredningen ser det som önskvärt att även andra näringslivsorganisationer ökar sitt engagemang på liknande sätt. Ett samarbete mellan organisationerna i denna fråga borde enligt utredningens mening komma till stånd.

Forskning och utveckling

Företagens hittillsvarande arbete har som nämnts främst inriktats på miljöskyddet. Enligt utredningens bedömning skulle företagens arbete med miljöfrågor kunna breddas ytterligare. Det kan ske genom att den grundläggande ekologiska kunskapen ökas samt genom att sambandet mellan val av råvaror och miljöeffekter tydligare klargörs. Det behövs kunskap om vilka miljöeffekter verksamhetsförändringar och produktinriktningar har. Vidare behövs information om hur olika produkter bör avfallshanteras o.s.v. En sådan breddad inriktning utgör ett mycket väsentligt led i arbetet med att få miljöfrågorna tidigt beaktade. Den branschforskning och det utvecklingsarbete som bedrivs inom vissa branscher, t.ex. inom cellulosaindustrin, är till viss del av sådan karaktär. Motsvarande kunskapsuppbyggnad saknas dock inom flertalet näringsgrenar.

Utredningen anser att branschorganisationerna genom planerade insatser inom FoU samt inom rådgivning, information och utbildning skulle kunna höja den allmänna kunskapsnivån om sambandet mellan resp. branschs produktion och dess miljöeffekter. Det skulle också kunna ge företagen erforderliga grundkunskaper om konkreta frågor på såväl miljöskydds- som produktkontrollområdena. På sikt kan denna typ av insatser från branschorganisationernas sida också underlätta av miljöskäl nödvändiga omställningar hos de enskilda företagen.

Utredningen vill betona att en kunskapsuppbyggnad inom miljövårdsområdet av ovan redovisat slag inte bör begränsas till de producerande företagen utan också måste omfatta importörer, grossister, jordbrukare m.fl. och dessas branschorganisationer. Företrädare för sådana organisationer har för utredningen redovisat ett intresse för detta.

7.2.4 Myndigheternas miljöansvar

7.2.4.1 Lokalt

Utredningen har tidigare markerat vikten av ett ökat lokalt beslutsfattande på miljövårdsområdet. Ett sådant beslutsfattande ökar det allmänna miljövårdsengagemanget hos såväl allmänhet som politiker och tjänstemän. Miljöfrågorna ges därmed en tydligare plats i de kommunalpolitiska beslutsprocesserna.

Ett viktigt instrument för att genomföra en förebyggande miljöpolitik är den fysiska planeringen, i första hand den långsiktiga och översiktliga planeringen. Genom den nya plan- och bygglagen (PBL), naturresurslagen (NRL) och följdlagstiftningen till dessa lagar skärps kraven på resurshushållning och

skydd för miljön.

En förebyggande miljöpolitik kräver helhetssyn, framförhållning och långsiktighet. Ett viktigt instrument för att genomföra en sådan politik är den fysiska planeringen, i första hand den långsiktiga och översiktliga planeringen. Genom den nya plan- och bygglagen (PBL), naturresurslagen (NRL) och följdlagstiftningen till dessa lagar skärps kraven på resurshushållning och skydd för miljön.

Utredningen anser att den nya lagstiftningen ger goda möjligheter att få med miljöfrågorna tidigt i planeringsprocessen både på lokal, regional och central nivå. Störst betydelse har dock lagstiftningen för de lokala miljöfrågorna.

Utredningen vill också betona det angelägna i att berörda intressenter utvecklar miljökonsekvensbedömningar i samhällsplaneringen. Sådana bedömningar får konkreta genomslag på den lokala nivån.

Miljövårdsprogram

Särskilda kommunala miljövårdsprogram har hittills upprättats i ett 70-tal av landets 284 kommuner. SNV har konstaterat att där miljövårdsplaneringen sambehandlats med annan kommunal planering och beslutats eller antagits i kommunstyrelse eller kommunfullmäktige har miljövårdens intressen oftast kunnat tillvaratas tillfredsställande. Där planeringen blivit en planering på nämndnivå är däremot resultatet av begränsat värde för miljövården. SNV har i skriften "Miljövården i kommunal planering" närmare utvecklat hur miljövårdsfrågorna kan föras in i den kommunala planeringen.

De ovan nämnda erfarenheterna samt miljövårdsfrågornas allt större tyngd i samhället bör enligt utredningens mening innebära att kommunala mål och ställningstaganden i miljöfrågor lämpligen formuleras i en särskild programhandling. Behovet av denna typ av program torde enligt utredningens bedömning väsentligt komma att öka på grund av de förslag om kommunalt beslutsansvar inom miljöskyddslagens tillämpningsområde som redovisas i kapitel 10.3.

7.2.4.2 Regionalt

Allt fler länsstyrelser arbetar nu medvetet med att föra in miljöfrågorna i det regionala utvecklingsarbetet. Detta görs på olika sätt, men vid framtagandet av underlagsmaterial är dock arbetet samordnat med utgångspunkt i NRL. Arbetet är av programkaraktär och syftar i de flesta fall till att försöka bredda basen för den länsvisa planeringen genom att ta till vara de ökade kunskaperna om miljö, natur och kultur samt väga samman dessa med andra faktorer som näringslivsutveckling, sysselsättning och regional balans. Programmen kan öka beslutsberedskapen i frågor som rör miljön, men kan också ge underlag för olika typer av utvecklingsprojekt där naturresurser kommer att tas i anspråk.

Utredningen vill betona vikten av att miljöfrågorna allmänt förs in som en naturlig del av det regionala utvecklingsarbetet men anser det inte nödvändigt att formalisera detta ytterligare. Redan nu finns förutsättningar för ett tidigt beaktande som successivt ökat medvetandet om miljöfrågornas betydelse. En framtida samordnad länsförvaltning, med olika sektorsintressen integrerade, ökar också möjligheterna till att miljöfrågorna tidigt och allsidigt beaktas

inom olika samhällssektorer. Varje region bör ges möjligheter att finna den för deras del bästa lösningen. Länsstyrelsens förutsättningar att bredda miljövårdsarbetet behandlas också i kapitel 10.3.1.3.

7.2.4.3 Centralt

Naturvårdsverket

SNV har som central sakkunnigmyndighet en rad uppgifter på miljövårdsområdet. SNV:s uppgifter vad gäller information och utbildning lämnar utredningen vissa synpunkter på i avsnitt 7.3.1 och 7.3.2. Till SNV:s informatörsroll hör även en utvecklad rådgivnings- och hänvisningsservice, vilket utredningen behandlat i det föregående. Nära förknippade med rådgivnings- och hänvisningsservicen är frågor om miljöinriktat konsumentskydd. På central nivå är det närmast SNV och konsumentverket, som svarar för sådana frågor.

Inom kunskapsförsörjningen har SNV sedan tidigare en given roll enligt PBL/NRL-systemet. Utvecklingsarbete avseende miljökonsekvensbedömningar är en fråga för SNV (se avsnitt 7.3.3).

Ett stort antal myndigheter har att vid den fysiska planeringen beakta NRL. De centrala statliga myndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med naturresurser och medverkar vid kunskapsförsörjningen, inte minst till den lokala nivån. För att säkerställa behovet av ett tidigt beaktande av miljöfrågorna på central nivå men indirekt också på regional och lokal nivå föreslår utredningen att SNV får ett tydligare allmänt miljöbevakningsansvar genom en kompletterande regel i naturresurslagen. Denna komplettering ger SNV möjligheten att genom sin sakkunskap belysa lång-

siktiga miljöeffekter av förslag inom resp. sektorområde som regleras av NRL. Det är väsentligt att en effektiv kunskapsförmedling i dessa frågor kan ske till den lokala nivån. En närmare redovisning av förslaget följer i kapitel 17.

Sektormyndigheterna

Kravet på att sektormyndigheterna skall ta miljöhänsyn på ett så tidigt stadium som möjligt har vuxit sig allt starkare. Det har diskuterats att låta miljöhänsyn ingå i myndigheternas sektoransvar. Bakgrunden till detta är bl.a. att miljömål och sektormål kommit i konflikt med varandra och att valen av styrmedel för att uppnå sektormål inte sällan visat sig ha förvärrat redan negativa miljöeffekter. Exempel på sådana effekter finns inom bl.a. skogs- och jordbrukssektorerna. Genom tillägg och ändringar i myndigheters instruktioner och andra författningar har hänsynsregler fått tillämpning inom ett antal sakområden. Likaså har krav på miljökonsekvensbeskrivningar uppställts vad avser väglagens tillämpningsområde.

Utredningen anser det vara av stor vikt att sektormyndigheterna utvecklar sitt miljöansvar så att det ingår som en naturlig och nödvändig del i sektoransvaret. Genom att sektormyndigheterna får ta ett eget ansvar för miljöfrågorna skapas praktiska förutsättningar för ett förebyggande miljövårdsarbete. Det bör också ankomma på myndigheterna att finna praktiskt verkande former för att lösa målkonflikter m.m. Problematiken härvidlag är för mångfasetterad och komplex för att det skall vara möjligt att finna generella lösningar. Olika metoder får successivt tas fram. Inom ramen för ett på sikt utvecklat sektoransvar för miljön bör det

bli naturligt för sektormyndigheterna att följa statsmakternas miljöpolitiska ställningstaganden och tillämpa dem inom resp. sektor. Vid målkonflikter har statsmakterna alltid möjlighet att ange vilka målangivelser som skall få väga tyngst.

För att miljöhänsynen i praktiken skall fungera sektorvis är informations- och utbildningsinsatser nödvändiga såväl för myndighetspersonal som för dem som praktiskt förutsätts ta miljöhänsyn (jordbrukare, trafikanter, kommuner, företag, etc.). I stora myndigheter med både central och regional organisation - av typ vägverket/vägförvaltningen, lantbruksstyrelsen/lantbruksnämnderna och skogsstyrelsen/skogsvårdsstyrelserna - är internutbildningen i miljövård särskilt viktig så att hela organisationen engageras.

7.3 Några viktiga styrmedel

För att öka miljömedvetandet, miljöhänsynen och möjligheterna till förebyggande miljövårdsarbete är det vissa styrmedel, som kommer mer i förgrunden än andra. Nedan behandlas information och utbildning som ett styrmedel för att öka miljömedvetandet. Vidare redogörs för vissa styrmedel i det förebyggande miljövårdsarbetet, bl.a. tas frågan om miljökonsekvensbedömningar upp. Talerätt för organisationer - också det ett slags styrmedel - behandlas för sig i den avslutande kapiteldelen (7.3.4).

7.3.1 Information

Information och utbildning är nära kopplade till varandra och används ofta som kombinerade "mjuka" styrmedel. Betydelsen av en väl fungerande informations- och utbildningsverksamhet kan enligt utredningen inte nog framhållas. I kapitel 10 betonas den viktiga roll som information och utbildning får i det decentraliserade miljöskyddslagssystem, som utredningen föreslår. Av kapitel 14 framgår att information och utbildning ses som viktiga delar av en väl fungerande kunskapsförsörjning.

I det följande behandlas informationsfrågorna, med tyngdpunkten lagd på informationens roll för att öka miljömedvetandet. Utbildningsfrågorna behandlas i avsnitt 7.3.2.

Utredningen bedömer att informationsverksamheten blir en växande uppgift, som kommer att ställa ökade krav på insatser från alla parter i miljövårdsarbetet. Enskilda, företag, organisationer, myndigheter, massmedia, etc. bör alla kunna bidra. Det är angeläget att finna former för samverkan som innebär att var och en finner sin naturliga informationsroll och som samtidigt ger det bästa samlade resultatet. Informationsverksamheten måste drivas på en rad olika sätt och hela tiden anpassas till det speciella sammanhang i vilket den nyttjas.

Naturvårdsverket

SNV har i dag ett stort ansvar för spridning av information om olika miljöfrågor. Informationsarbetet kan delas på följande sätt:

1) publicera föreskrifter och allmänna råd,

2) förmedla kunskaper till andra som är verksamma inom miljövården,

3) upplysning för att påverka och förändra attityder.

Information om tekniskt miljöskydd har hittills i huvudsak legat inom 1) och 2). Information om naturvård har i viss utsträckning också tagits fram inom 3), d.v.s. kampanjmaterial av olika slag (t.ex. om nedskräpning, allemansrätt). Tyngdpunkten i SNV:s traditionella informationsarbete ligger emellertid i de översta nivåerna.

Miljöskyddsarbetet har hittills främst varit inriktat på att minska de punktvisa utsläppen av föroreningar. I framtiden kommer det i miljöskyddsarbetet att i större utsträckning behövas insatser inom områden där miljöproblemen är mer diffusa (t.ex. bilavgaser, miljöfarliga produkter, övergödsling i jordbruket). Här kan komma att krävas informationsinsatser av kampanjkaraktär.

Utredningen anser att SNV:s informationsinsatser av sådan allmän karaktär är angelägna och nödvändiga om målet att åstadkomma ett ökat medvetande om miljöfrågor skall kunna uppnås.

Informationsinsatser som gäller föreskrifter, allmänna råd och förmedling av kunskaper, bekostas av SNV:s informationsanslag. När det gäller information av mer allmän karaktär används kampanjmedel, som ställs till förfogande från fall till fall. Utredningen återkommer till resursfrågorna längre fram i detta avsnitt.

Sektormyndigheterna

Som redan tidigare konstaterats är det viktigt att de olika sektormyndigheterna via informations- och utbildningsinsatser bidrar till att öka miljömedvetandet och miljöhänsynen inom sina resp. sektorer. Särskilt vad gäller allmänna informationsinsatster är det väsentligt att SNV och sektormyndigheterna samverkar. Det kan t.ex. gälla miljöinriktad trafikinformation och information om hur jordbrukare bör hantera sina miljöproblem.

Samordnade insatser

Det är av stor vikt att olika möjligheter till effektiviseringar i informationsverksamheten undersöks. Många organisationer som aktivt arbetar med information och utbildning inom miljövårdsområdet riktar sig till samma målgrupper med i stort sett samma budskap. Det vore därför en fördel om sådana insatser kunde samordnas. Kommunförbundet har bl.a. pekat på det samverkansprojekt mellan Svenska Renhållningsverksföreningen, Stiftelsen Håll Sverige Rent, SNV, m.fl., som syftar till att föra ut information till skolorna om avfallshantering och återvinning. När det gäller information till allmänheten anser utredningen att organisationer av olika slag kan göra betydande insatser. För att uppnå en god samverkan mellan dem och myndigheterna, främst SNV, krävs effektiva samarbetsformer. Fördelarna med sådan samverkan är att informationssatsningarna kan ske inom den organisatoriska ram som är effektivast för varje särskilt fall och att bl.a. SNV kan avlastas delar av det operativa informationsarbetet. Myndigheternas uppgift blir då närmast att svara för upplysning medan organisationerna också kan driva informationskampanjer av mer direkt påverkande och attitydförändrande karaktär. Utredningen anser således att det

finns starka skäl, inte minst från effektivitetssynpunkt, att närmare utveckla samarbetsformerna i frågor som rör miljövårdsinformation.

Ökade resurser

När det gäller informationsinsatser av kampanjkaraktär, som syftar till att upplysa och påverka och förändra människors attityder krävs enligt utredningen särskilda medel utöver dem som i dag finns att tillgå. För att befrämja ett mer målmedvetet och planerat informationsarbete och för att kunna höja ambitionsnivån föreslår därför utredningen att nya särskilda resurser tillförs dels SNV, dels intresseorganisationerna på området. Utredningen föreslår att denna höjning skall uppgå till sammanlagt 4 milj.kr. per år. Av dessa medel bör 2 milj.kr. tilldelas SNV och återstoden nämnda organisationer. Prövning av frågor om vilka organisationer som skall kunna få del av dessa medel liksom frågor om fördelning av medlen bör kunna prövas antingen av regeringen eller av naturvårdsverket.

Finansieringen av den höjda ambitionsnivån kan enligt utredningens bedömning ske inom ramen för nuvarande eller planerade miljöavgifter. Avgörande för vilken sorts avgift som skall användas som finanseringskälla bör lämpligen vara den huvudsakliga inriktning informationssatsningen har. Medel för information avseende miljöskyddsfrågor bör finansieras via avgiftssystemet enligt ML. Information om jordbrukets miljöproblem bör finansieras via gödselmedels- och bekämpningsmedelsavgifterna, information om transportsektorns miljöproblem via dess miljöavgifter och informationen om miljöproblem inom andra områden än nu nämnda via miljöinriktade produktavgifter kopplade till just det området. Budgetmässigt bör dock för enkelhetens skull den ökade satsningen

om 4 milj.kr. avräknas i ett sammanhang mot de samlade intäkterna från de olika miljöavgifterna utan närmare specifikation av finansieringskällorna.

7.3.2 Utbildning

De synpunkter och förslag som utredningen lämnar beträffande informationsverksamheten är i huvudsak giltiga också för utbildningsverksamheten. Det är viktigt att alla grupper i samhället får möjlighet till utbildning i miljöfrågor. En utvecklad miljöutbildning kräver betydande resurser. Den är dock att se som en nödvändig investering för att uppnå ett ökat miljömedvetande.

Utbildning vid myndigheterna

Som framgått tidigare ingår ett mycket stort antal myndigheter på olika nivåer i den s.k. miljövårdsfamiljen. De olika sektororganen på central, regional och lokal nivå behöver kunskap om vilka miljöeffekter verksamheterna inom resp. sektor för med sig. Utredningen vill därför betona behovet av ökad utbildning inom resp. sektors verksamhetsområde. Denna utbildning bör integreras med den normala, fortlöpande utbildnings- och kursverksamheten inom både stat och kommun.

Facklig utbildning

Som framgått har de fackliga organisationerna sedan länge bedrivit en omfattande utbildningsverksamhet på arbetsmiljöområdet. Under senare tid har även de yttre miljöfrågorna börjat uppmärksammas. Kurs- och utbildningsmaterial håller nu på att tas fram. Sådan facklig utbildning ger de anställda ökade möjligheter att se sambanden mellan yttre och inre miljöfrågor på den egna arbetsplatsen. Facket har också en uppgift att tillsammans med berörda företag och

branscher utveckla utbildningen i olika driftfrågor. En god utbildning i driften av anläggningar och processer är ett mycket verkningsfullt sätt att minimera miljöstörningar.

Grundskolan och gymnasiet

Den kunskap och förståelse för natur och miljövård som man får under skolåren bär man sannolikt med sig hela livet. Miljöutbildningen i skolan bedömer utredningen därför som mycket viktig. De insatser som görs på detta område betalar sig på sikt flera gånger om.

Sammantaget finns en omfattande litteratur om miljövård. För att på ett effektivt sätt kunna föra in miljöfrågorna i undervisningen föreslår utredningen att SÖ ges i uppdrag att skaffa sig en samlad överblick av tillgänglig litteratur om miljövårdsfrågor som kan vara lämplig för undervisning på olika nivåer. Utifrån en sådan överblick bör SÖ i samverkan med bl.a. SNV ge ut råd om lämpliga läromedel. En sådan samlad översyn kan också klarlägga om det föreligger behov av nya läromedel som är särskilt framtagna med miljövårdsfrågor som utgångspunkt.

En förutsättning för en bra miljövårdsutbildning i skolan är att lärarna har goda kunskaper i miljöfrågor. I dagsläget finns i varje län en lärare i miljövård, som i begränsad utsträckning kan bistå med råd till övriga lärare. Många lärare saknar tillräcklig miljöutbildning. Enligt utredningen är det angeläget att lärarna, särskilt i grundskolan, ges möjlighet till kompletterande utbildning. Den läromedelsöversyn som utredningen föreslår att SÖ skall göra bör därför kombineras med särskilda fortbildningsinsatser för berörda lärare. Vidare föreslår utredningen att miljövården ges en tydligt markerad plats i läroplanerna.

Insatser liknande dem på SÖ:s område bör också ske på andra utbildningsområden, t.ex. inom vuxenutbildningen och vidareutbildningen.

Universitet och högskolor

Utredningen anser det angeläget att det vid universitet och högskolor finns utbildning som är adekvat och heltäckande för kvalificerat miljövårdsarbete vid myndigheter m.m. Det kan gälla arbete som t.ex. miljövårdstjänsteman och miljörevisor. Det är här fråga om både teknisk och naturvetenskaplig utbildning. Det är också av stor betydelse att miljöfrågorna beaktas i undervisningen inom sådana utbildningslinjer som är förberedande för en verksamhet inom bl.a. industrin och skogsbruket. En yrkesgrupp som är viktig i det sammanhanget är driftpersonal inom processindustrin.

Det bör enligt utredningens mening uppdras åt universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) att närmare redovisa vilka utbildningsmoment i miljövård som finns inom civilingenjörsutbildningen och därefter föreslå åtgärder för att stärka miljövårdens ställning inom denna utbildningssektor.

Övrig utbildning

SNV:s roll på utbildningsområdet blir närmast att utveckla miljövårdsutbildningens sakinnehåll, initiera nysatsningar på angelägna områden och därutöver vid behov driva utbildnings-, kurs- och konferensverksamhet på sådana delområden, där annars inget ansvarigt organ finns.

Viktiga i utbildningssammanhang är också etermedia. Här kan nämnas utbildningsradion samt TV:s och ra-

dions miljöredaktioner.

Utbildningsinsatser för polis, domare och åklagare berörs i kapitel 13.5.2.9.

7.3.3 Styrmedel för förebyggande miljövårdsarbete

Det är i regel nödvändigt att använda en rad olika styrmedel i kombination med varandra för att få in miljöaspekterna så tidigt som möjligt i planerings- och beslutsprocesserna. Förutom det tidigare berörda ökade miljöbevakningsansvaret inom NRL som SNV föreslås få, bör bland övriga styrmedel för förebyggande miljövårdsarbete särskilt nämnas forsknings- och utvecklingsarbete (FoU-arbete), teknikutveckling och systemet med miljökonsekvensbedömningar.

FoU-arbete och teknikutveckling

FoU-arbete är en väsentlig del i det förebyggande miljövårdsarbetet, genom att FoU-arbetet ofta är inriktat på att upptäcka miljöproblem så tidigt som möjligt. Teknikutveckling avseende nya anläggningar, processer och produkter bidrar också verksamt. Framöver kommer FoU-satsningar som syftar till att utveckla nya miljövänligare infrastrukturer i samhället att bli av avgörande betydelse för ett framgångsrikt miljövårdsarbete. Likaså är det väsentligt att myndigheter, företag, organisationer, etc. tillsammans utvecklar "early warning systems " (larmklockesystem) för att på det sättet undvika framtida miljöproblem. En väl så betydelsefull del i FoU-arbetet är också att snabbt och effektivt få ut FoU-resultaten till olika intressenter så att resultaten kan ligga till grund för beslut som minimerar miljöstörningar.

Miljökonsekvensbedömningar

Ytterligare ett medel för att förmå företag, kommuner, myndigheter, m.fl. att mer generellt ta hänsyn till miljön i sitt beslutsfattande erbjuder de s.k. miljökonsekvensbedömningarna eller miljökonsekvensbeskrivningarna. En närmare redovisning av miljökonsekvensbedömningssystem återfinns i SNV Report 3044 The Swedish system of environmental impact assessment. Se också Naturresurs- och miljökommittén. Miljöbeskrivningar, 1-3. Bakgrundsrapport 4-6.

Miljökonsekvensbedömningar är en sammanfattande benämning på hur beslutsunderlag bör vara konstruerade vad avser olika åtgärders konsekvenser för miljön, checklistor på innehåll, kvantifierade miljöeffekter, miljöekonomiska kostnadskalkyler etc.). Internationellt håller vissa enhetliga beskrivningssystem för miljökonsekvensbedömningar på att utvecklas, bl.a. inom ECE. I Sverige har hittills särskilda miljökonsekvensbedömningar ansetts vara onödiga eftersom det svenska förvaltningssystemet genom sitt utredningsväsende konsekvensbedömer olika förslag ur en mängd aspekter och därefter - med sitt breda remissförfarande - låter olika intressenter komma till tals.

Det finns dock redan i dag vissa krav på att den som utöver en verksamhet skall ange miljöeffekterna därav. Ett exempel på detta är de krav på miljöeffektbeskrivning som miljöskyddslagen ställer i samband med tillståndsprövning. (Formerna för sådana miljöeffektbeskrivningar utvecklas närmare i kapitel 10.3.4). Ett annat aktuellt exempel är de nyligen införda bestämmelserna i väglagen (1971:948) med krav på miljökonsekvensbeskrivningar i arbetsplaner vid vägbyggnad. Även miljökonsekvenssystem i samhällsplaneringen utvecklas.

Utredningen har den uppfattningen att miljökonsekvensbedömningar ibland kan vara verkningsfulla hjälpmedel i det förebyggande miljövårdsarbetet, men att det knappast går att ge bedömningssystemet en mer generell tillämpning. Tidigare i kapitlet har utredningen betonat att miljökonsekvensbedömningar av olika slag särskilt bör kunna utvecklas vid beslut inom företagen, i samhällsplaneringsarbetet och för att få sektormyndigheterna att ta ökad miljöhänsyn. Det är emellertid angeläget att se närmare på när och hur miljökonsekvensbedömningar kan upprättas. De kan avse t.ex. myndigheternas arbete med planer, program och styrmedel, kommittéförslag, anslagsyrkanden, kommunala översiktsplaner och annan samhällsplanering, beslut om större exploateringar och beslut inom företagen vad avser råvaror, anläggningar och produkter.

7.3.4 Talerätt för organisationer

7.3.4.1 Rättsläget

De idella och vetenskapliga natur- och miljöskyddsorganisationerna skulle kunna ges en mer framträdande roll på miljöskyddsområdet genom att fogas till den krets som i 48 § miljöskyddslagen (1969:387), ML, givits talerätt i miljövårdsärenden, d.v.s. uttrycklig rätt att överklaga vissa beslut enligt ML. Denna krets består i dag, förutom av besvärsberättigade enligt allmänna principer, också av naturvårdsverket i de fall beslutet avser tillståndsprövning och i sådana fall som avses i 8 a § andra och tredje stycket samt i 40, 41 eller 43 § andra stycket ML. Efter 1981 års lagändringar i ML (SFS 1981:420) har också kommuner och lokala arbetstagarorganisationer tillerkänts rätt att överklaga beslut om tillstånd och beslut som avses i 8 a § andra eller tredje stycket ML.

Inom förvaltningsrätten i allmänhet tillkommer rätten att överklaga den som beslutet rör, om det gått honom emot (22 § förvaltningslagen 1986:223). Principen kompletteras dock och preciseras genom en rad regler som utbildats genom rättspraxis. Klagorätt har först och främst den som intagit partsställning hos den beslutande myndigheten. Men någons intressen kan beröras av ett beslut utan att vederbörande intar partsställning i ärendet. Som förutsättning för besvärsrätt brukar då krävas att beslutet antingen påverkar vederbörandes rättsställning eller berör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. Principerna gäller också i fråga om juridiska personer liksom i fråga om kommuner.

Statliga myndigheter får dock inte överklaga varandras beslut om inte myndigheten representerar staten i dess egenskap av privaträttsligt subjekt eller myndigheten genom uttryckliga föreskrifter tillagts rätt att som representant för det allmänna intresset överklaga vissa beslut. Så har skett genom exempelvis 40 § naturvårdslagen (1964:822) och 48 § ML.

När det gäller organisationer kan man skilja mellan intresseföreningar, som t.ex. fackföreningar och andra ideella föreningar som t.ex. Svenska naturskyddsföreningen. Man kan vidare skilja mellan föreningarnas rätt att a) överklaga beslut som rör föreningen själv, b) uppträda som företrädare för en eller flera medlemmar eller c) att självständigt företräda det gemensamma intresset.

Såvitt gäller a) följer föreningens klagorätt givetvis samma principer som en enskilds. Vad b) beträffar gäller att det krävs ett särskilt bemyndigande för föreningen att uppträda som ombud för en medlem i ett förvaltningsärende (Strömberg, Allm. förvalt-

ningsrätt 1984 sid. 195). I och för sig föreligger inte något hinder mot att juridisk person uppträder som ombud. Föreningar anses inte annars ha rätt att överklaga i en angelägenhet som rör någon föreningsmedlem personligen. I fråga om sådana beslut som rör medlemmarna i allmänhet eller en grupp medlemmar har däremot sammanslutningen i praxis medgetts rätt att överklaga.

Den senare kategorin fall glider utan skarp gräns över i c). Ideella föreningar har i vart fall i äldre praxis tillerkänts en viss rätt att överklaga beslut som kränkt de ideella intressen organisationen företrätt. (Westerberg, Förfarandet i förvaltningslagen, 1969, sid. 103).

Besvärssakkunniga anförde i sitt slutbetänkande att det syntes naturligt och ändamålsenligt att ideella organisationer tilläts föra talan i förvaltningsförfaranden till främjande av sina syften. Härvid förutsattes att organisationen erhållit en allmänt erkänd ställning att företräda det intresse som frågan gällde (SOU 1964:27 sid. 39). Det har också förekommit att en sådan besvärsrätt slagits fast i författning, som exempelvis inom naturskyddsområdet.

Naturskyddslagen (1957:688) gav Konungen rätt att bestämma att myndighet eller organisation som prövades lämplig därtill fick föra talan mot länsstyrelsens beslut enligt lagen för tillvaratagandet av naturskyddets intressen. Genom KK (1952:821) föreskrevs med stöd av lagen, att Vetenskapsakademien, Svenska naturskyddsföreningen och Samfundet för hembygdsvård ägde talerätt över myndighets beslut i naturskyddsärende.

I samband med införandet av naturvårdslagen (1964:822) gavs statens naturvårdsnämnd, som innehöll representanter för vetenskapen och föreningslivet, besvärsrätt enligt 40 § och i förarbetena anfördes, att möjligheten för Kungl. Maj:t att bemyndiga lämplig myndighet eller berörda organisationer att föra talan å naturskyddets vägnar därför kunde tas bort (K. Pr. 1964:148 s. 130). Sedermera inrättades statens naturvårdsverk som intog naturvårdsnämndens plats i lagtexten. Tredje lagutskottet anförde i samband med naturvårdslagens behandling, att Vetenskapsakademiens, Svenska naturskyddsföreningens och Samfundets för hembygdsvård lämplighet att föra självständig talan i naturvårdsärende självfallet inte kunde sättas i fråga (TLU 1964:41 s. 98). Utskottet motsatte sig dock inte den föreslagna 40 § naturvårdslagen.

I Förvaltningsrättslig tidskrift (Ft 1971 s. 104 ff, 125 ff och 184 ff) har professor Hans Ragnemalm med utgångspunkt i rättsfallet RÅ 1968:34 analyserat rättsläget såvitt gäller ett par besvärsrättsfrågor inom miljörätten.

Ragnemalm har framhållit att det inte synes föreligga något hinder mot att ideella föreningar tillerkänns rätt att klaga utan att det tvärtom finns skäl för en liberal hållning härvidlag. Denna uppfattning har visst stöd i annan juridisk doktrin. En förutsättning för klagorätten har därvid angivits vara att organisationen måste ha en allmänt erkänd ställning som företrädare för det intresse som påverkas av beslutet. Det torde enligt Ragnemalm innebära krav på en viss storlek med avseende på medlemsantalet men inte nödvändigtvis på en rikstäckande verksamhet.

Ytterligare exempel på att organisationer uttryckligen tillerkänts klagorätt i frågor som knyter an till

föreningens intresse, utgör t.ex. arbetstagarorganisationernas talerätt i arbetsmiljöfrågor, 9 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160). Men också i frågor som måste anses ligga utanför i varje fall det centrala intresset har sådan besvärsrätt lagfästs, såsom när arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer anses representera allmänna konsumentintressen i 35 § livsmedelslagen (1971:911) och i 34 § förordningen (1985:835) om kemiska produkter.

I kemikalieförordningen kan vidare observeras att klagorätt nu tillkommer sammanslutning av konsumenter. Genom lagändringen i miljöskyddslagen år 1981 fick som nämnts arbetstagarorganisationer rätt att överklaga vissa beslut enligt ML. Departementschefen anförde, att besvärsrätten borde öka möjligheten att få frågor om sambandet mellan arbetsmiljö och yttre miljö allsidigt prövade (prop. 1980/81:92 s. 41).

I ett remissyttrande år 1972 (Ö5/72) som citerats av miljöskyddsutredningen i betänkandet (SOU 1978:80, s. 88) uttalar sig koncessionsnämnden för en vidgad rätt för ideella organisationer att överklaga beslut enligt ML.

Miljöskyddsutredningen föreslog en vidgad besvärsrätt endast för arbetstagarorganisationer. Utredningen anförde att det var svårt att göra en gränsdragning mellan olika ideella organisationer. Det borde inte komma ifråga att i strid med förvaltningsrätten i övrigt ge samtliga organisationer besvärsrätt. Vidare anfördes att rättssäkerheten fick anses tillgodosedd genom gällande ordning i förening med en förhållandevis liberal praxis från regeringens sida. Det framhölls vidare att sakägarkretsen enligt ML är mycket vid och i princip endast begränsas av kravet på orsakssamband mellan

den miljöfarliga verksamheten och olägenheten eller skadan (SOU 1978:80, s. 161 f.).

I prop. 1980/81:92 föreslogs inte heller någon vidgad besvärsrätt för ideella föreningar, men det framhölls att organisationer med medlemmar som berörs av miljöfarlig verksamhet har möjlighet att lägga fram sina synpunkter inför prövningsmyndigheten samt vidare att ideell organisation enligt regeringens praxis godtagits som ombud att föra talan för sakägare. Det hänvisades också till att naturresurs- och miljökommittén hade uppdraget bl.a. att se över formerna för ett vidgat inflytande för allmänheten över beslut som rör deras miljö. Frågan kom dock ej att behandlas av kommittén (SOU 1983:56).

7.3.4.2 Utredningens övervägande och förslag

I princip skall alla som har något att anföra från allmän eller enskild synpunkt få komma till tals i prövningsförfarandet enligt ML. Formellt skall natur- och miljöskyddsintressena såsom allmänna intressen bevakas av naturvårdsverket.

Naturvårdsverkets ställning utesluter emellertid inte att andra verksamt kan bidra med kunskap på området. Natur- och miljöskyddets ideella och vetenskapliga organisationer besitter en i sammanhanget beaktansvärd sakkunskap. Dess organisationer samlar alltfler människor som med sitt medlemskap eller sitt stöd vill främja natur- och miljöskyddsintresset. Genom detta breda engagemang och det omfattande ideella arbete som bedrivs i dessa organisationer kan betydelsefull information kanaliseras i form av underlag för behandlingen av skyddsfrågorna. Inte minst när det gäller att på lokal nivå belysa alla relevanta frågor kan organisationernas kunskaper vara till

stor hjälp. Det kan t.ex. vara fråga om att en lokal naturskyddsförening inventerat djur- och växtlivet i ett skogsområde där någon vill anlägga en motorsportbana. Naturvårdsverkets möjlighet att bevaka samtliga prövningsärenden på den kommunala nivån torde bli begränsad.

Koncessionsnämnden tillämpar 14 § ML på det sättet att nämnden har rätt och plikt att beakta alla framförda synpunkter, oavsett om de härrör från någon som formellt sett är sakägare eller inte. Utredningen utgår från att detta synsätt kommer att styra prövningsförfarandet också i fortsättningen och på alla prövningsnivåer. Det är således först i besvärsförfarandet som frågan om organisationernas formella ställning i sammanhanget ställs på sin spets.

På miljöområdet har en inbrytning på området redan skett genom förordningen (1985:835) om kemiska produkter. Sammanslutning av konsumenter får nu vid sidan av arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna föra talan mot beslut enligt lagen om kemiska produkter för att tillvarata konsumentintresset.

Det framstår mot denna bakgrund som logiskt att ge organisationer som företräder det ideella eller vetenskapliga natur- eller miljskyddsintresset formell rätt att överklaga bl.a. beslut om tillstånd eller miljölov som rör natur- och miljöskyddsintresset.

Mot klagorätt för ideella föreningar och liknande organisationer brukar anföras, dels principiella hinder, som främst rör svårigheterna att avgränsa kretsen av klagoberättigade, dels mer praktiska invändningar, som rör problem med delgivning av beslut och beräkning av klagotider m.m.

De principiella synpunkterna kan tillmötesgås genom att kretsen av klagoberättigade organisationer begränsas till sådana som är allmänt erkända och har en bestående och fast struktur. Självfallet måste krävas att de har stadga och styrelse. Organisationer av "dagsländekaraktär" bör inte komma ifråga.

Vad gäller de praktiskt betonade invändningarna så kan man ansluta till lösningar som valts inom kommunal- och planlagstiftning, där kretsen av taleberättigade är vidsträckt.

Utredningen föreslår att organisationer som tillvaratar naturvårds- och miljöskyddsintressena ges rätt att överklaga vissa beslut enligt ML. För att ge erforderlig stadga åt systemet bör det ankomma på regeringen att bestämma vilka organisationer som skall få talerätt.

IV Miljöskyddslagssystemet

8 MILJÖSKYDDSLAGEN

8.1 Tidigare lagstiftning

När miljöstörningar uppmärksammades i mitten av 1800-talet var det i första hand hälsovårdsaspekten som beaktades. Det var därför naturligt att utnyttja hälsovårdslagstiftningen för att komma tillrätta med störningar. Olika bestämmelser med syfte att förhindra sanitär olägenhet inarbetades i hälsovårdslagstiftningen. Hälsovårdsstadgan från år 1919 innehöll exempelvis bestämmelser om att vissa slag av anläggningar inte fick inrättas eller ändras så att ökad sanitär olägenhet kunde uppkomma utan att anmälan gjorts till hälsovårdsnämnden. Dessa bestämmelser fanns kvar även i 1958 års hälsovårdsstadga.

Regler om skydd mot vattenförorening infördes år 1941 i vattenlagen. Dessa regler vilade på grundtanken att den som avleder avloppsvatten i första hand själv skulle bedöma vilka åtgärder som fordras mot förorening och handla därefter. Man kunde själv genom ansökan till vattendomstol få prövat under vilka villkor utsläppet fick ske. I fråga om industriellt avloppsvatten föreskrevs i viss utsträckning förprövningsskyldighet, speciellt efter införande av den s.k. förprövningskungörelsen från år 1956. Ett antal angivna fabriker, bl.a. anrikningsverk, cellulosafabriker och oljeraffinaderier

fick inte anläggas innan frågan hade behandlats av vattendomstolen. Industrier som hade mindre farligt avloppsvatten än de tillståndspliktiga, fick ej anläggas innan anmälan gjorts till länsstyrelsen.

Kontroll och tillsyn reglerades från början i lagen från år 1941 om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden. Ursprungligen utövades den centrala tillsynen av fiskeristyrelsen och den lokala tillsynen av hälsovårdsnämnden. På det regionala planet hade även länsstyrelserna visst ansvar för vattenvårdsfrågorna enligt denna lagstiftning. Genom ändringar i lagen år 1956 övertog statens vatteninspektion fiskeristyrelsens ansvar, samtidigt som hälsovårdsnämndens lokala ansvar togs bort.

En samlad central organisation för miljövården tillkom genom att bl.a. vattenbyggnadsstyrelsens va-byrå, vatteninspektionen, naturvårdsnämnden och luftvårdsnämnden år 1967 sammanfördes till ett organ - statens naturvårdsverk. Motivet var främst att minska splittringen på miljö- och naturvårdsområdet och därmed skapa en stark myndighet. Samma år överfördes länsingenjörskontoren till länsstyrelserna där de tillsammans med naturvårdsintendenterna bildade naturvårdsenheterna.

De immissionssakkunniga som hade påbörjat sitt arbete år 1963 fick ett år senare i uppdrag att utreda frågan om utformningen av en allmän lagstiftning om immissioner. Utredningens förslag avlämnades år 1966 och efter remissbehandling fick naturvårdsverket i uppdrag att utreda de organisatoriska konsekvenserna av att förlägga en tillståndsprövning till naturvårdsverket. Förslagen från de immissionssakkunniga och naturvårdsverkets förslag utgjorde utgångspunkten för regeringens proposition (1969:28) med förslag till miljöskyddslag.

8.2 Miljöskyddslagen år 1969

Skyddet mot vattenföroreningar var i viss utsträckning reglerat, främst genom vattenlagen. Någon samlad miljövårdslagstiftning fanns emellertid inte före år 1969. Mot luftföroreningar, buller och andra immissioner fanns bara begränsade möjligheter till ingripande bl.a. med stöd av hälsovårdsstadgan. När miljöskyddslagen (ML), (SFS 1969:387) trädde i kraft den 1 juli 1969 innebar detta därför en första samlad miljöskyddslagstiftning. Tillämpningsområdet kom att begränsas till olika former av störningar från fast egendom. Vissa begrepp gällande avloppsvatten överfördes i tillämpliga delar från vattenlagen. Tillsammans med luftförorening, buller, skakning, m.m. kom det samlade tillämpningsområdet att benämnas miljöfarlig verksamhet. Lagens utformning innebar vidare att samma tillåtlighetsregler blev gällande för alla typer av verksamhet, vilket innebar en förändring i förhållande till vattenlagen.

Principen om tillståndsprövning för vissa typer av verksamhet som redan fanns i vattenlagen infördes också i miljöskyddslagen. Tillståndsmyndighet blev koncessionsnämnden för miljöskydd. Vilka verksamheter som skulle prövas reglerades i miljöskyddskungörelsen.

Samma slag av anläggningar kunde emellertid också bli föremål för s.k. dispensprövning. Detta innebar att naturvårdsverket och i vissa fall länsstyrelserna - med fastställande av villkor för verksamheten - lämnade dispens från skyldigheten att söka tillstånd för verksamheten. Tanken bakom dispensbeslutet var att man skulle kunna erbjuda ett enklare, snabbare och smidigare sätt att få prövat under vilka villkor en miljöfarlig verksamhet kunde få bedrivas. Dessa beslut hade emeller-

tid inte samma rättskraft som tillståndsbesluten. För vissa miljöfarliga verksamheter krävdes anmälan till länsstyrelsen innan verksamheten fick påbörjas.

Prövningens roll i en "prövnings- och tillsynskedja" blev med miljöskyddslagen i stor utsträckning oförändrad, även om nya myndigheter skulle genomföra prövningen än som tidigare var fallet enligt vattenlagen. Systemet byggde på en individuell prövning, där sökanden i tillståndet gavs en central funktion vad gällde tillsynen, nämligen att fortlöpande lämna information om avloppsvattnets mängd, beskaffenhet etc. Med andra ord så stadfästes ett kontrollsystem med en utpräglad karaktär av egenkontrollsystem.

Tillsynsorganisationen förändrades inte genom miljöskyddslagens införande. Tyngdpunkten i det löpande tillsyns- och övervakningsarbetet skulle liksom tidigare ligga på länsplanet. Länsstyrelserna bedömdes av flera skäl bättre lämpade att utföra den löpande tillsynen än naturvårdsverket. Naturvårdsverket avsågs liksom tidigare vara en planerande, ledande och samordnande myndighet. Centrala uppgifter för verket var dels att utarbeta allmänna råd och anvisningar för länsstyrelsernas verksamhet, dels att svara för att tekniska normer och gränsvärden utarbetades. På det lokala planet ansågs hälsovårdsnämnderna kunna ha stor betydelse för den löpande tillsynen genom att övervaka störningskällor, tillse att fastställda reningsvillkor följdes etc. Däremot aktualiserades inte möjligheten att göra hälsovårdsnämnderna till tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen.

I anslutning till införandet av miljöskyddslagen gjordes också vissa ändringar i vattenlagen och

den särskilda tillsynslagstiftningen upphörde att gälla. Den allmänna bestämmelsen om vattenförorening i hälsovårdsstadgan bibehölls dock. Den utökades också till att omfatta luftföroreningar och buller i analogi med miljöskyddslagen. Däremot slopades den tidigare nämnda tillståndsplikten hos hälsovårdsnämnden för vissa anläggningar. Hälsovårdsnämndens möjlighet att ingripa med stöd av hälsovårdsstadgan begränsades också till anläggningar som inte hade tillstånd enligt miljöskyddslagen.

8.3 Miljöskyddsutredningen

En översyn av miljöskyddslagen gjordes under 1970-talet av miljöskyddsutredningen. Utredningsarbetet som redovisades i betänkandet Bättre miljöskydd I (SOU 1978:80) ledde till att lagen kom att ändras på vissa punkter från den 1 juli 1981. De områden som togs upp var i första hand förprövnings-, tillsyns- och påföljdssystemet.

Prövningssystemet

Utredningen föreslog att förprövningssystemet även fortsättningsvis skulle ha individuell prövning som grundläggande princip. Denna prövning ansågs av utredningen fungera väl, eftersom de generella reglerna gav goda möjligheter att beakta den tekniska och ekonomiska utvecklingen. Utredningen föreslog förenklingar av förprövningssystemet dels genom att dispensförfarandet avskaffades, dels genom att endast koncessionsnämnden och länsstyrelserna skulle verkställa förprövning. Liksom tidigare föreslogs att endast koncessionsnämnden skulle kunna ge tillstånd till miljöfarlig verk-

samhet av mer betydande omfattning. Övriga förprövningspliktiga verksamheter föreslogs bli prövade av länsstyrelsen efter anmälan. Detta anmälningsförfarande skulle förstärkas och ges mer reell prövningskaraktär än det anmälningsförfarande som då tillämpades. Länsstyrelsen skulle ge ett besked innan den anmälda verksamheten fick påbörjas. I detta besked skulle fastställas villkor för den miljöfarliga verksamheten.

I propositionen om ny miljöskyddslag (1980/81:92) godtogs utredningens förslag att naturvårdsverket inte längre skulle vara prövningsmyndighet. Verket skulle i stället mera uppträda som part för miljöskyddet. I fråga om de olika prövningsformerna godtogs också utredningens förslag att slopa dispensförfarandet. Däremot accepterades inte förslaget om ett förstärkt anmälningsförfarande. Departementschefen föreslog i stället det alternativ som utredningen diskuterat men avvisat till förmån för sitt förslag. Det innebar att även länsstyrelsen skulle ge tillstånd, medan ett anmälningsförfarande även fortsättningsvis skulle tillämpas för verksamheter som bedömdes som mindre miljöfarliga.

Tillsynen

Tillsynen bedömdes av miljöskyddsutredningen vara det område inom miljöskyddssystemet som hade de allvarligaste bristerna. En orsak var att de resurser inom myndigheterna som användes för tillsyn var otillräckliga. Detta i sin tur berodde på att prövningsuppgifterna prioriterats före tillsyn. Utredningen pekade också på att effektivitetsförluster uppkommit genom oklarhet i tillsynsansvaret mellan länsstyrelse och hälsovårdsnämnd.

Utredningen föreslog att hälsovårdsnämnden skulle göras till lokal tillsynsmyndighet enligt ML med tillsynsansvar för dels all icke förprövningspliktig miljöfarlig verksamhet, dels sådan verksamhet som förprövades av länsstyrelsen. På sikt menade utredningen att tillsynsansvaret över all miljöfarlig verksamhet borde kunna överföras till hälsovårdsnämnderna. Länsstyrelsen skulle tills vidare ha det direkta tillsynsansvaret över sådan miljöfarlig verksamhet som tillståndsprövas av koncessionsnämnden.

Tillsynens innehåll föreslogs bli förbättrad främst genom ett kraftigt ökat antal anläggningsbesök, vilket länsstyrelserna själva uppgivit vara det bästa sättet att förbättra tillsynen. Utredningen ansåg att tillsynsmyndigheterna främst borde koncentrera sina resurser till inspektioner och annan initiativverksamhet. Utredningen ansåg det däremot mindre viktigt att tillsynsmyndigheten deltog vid besiktningar, eftersom dessa normalt utfördes av särskild expertis.

Parallellt med miljöskyddsutredningen pågick också hälsovårdsstadgeutredningen som redovisade sina förslag i betänkandet Kommunalt hälsoskydd (SOU 1978:44). Samråden mellan de två utredningarna ledde till förslaget att hälsovårdsnämndernas möjlighet att ingripa mot miljöstörningar togs bort ur hälsoskyddslagstiftningen med hänvisning till kommunernas föreslagna roll som lokal tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. Hälsovårdsstadgeutredningen utgick därvid från att miljöskyddsutredningens förslag skulle komma att genomföras.

Frågan om hälsovårdsnämndernas övertagande av tillsynen blev emellertid föremål för diskussion i samband med remissbehandlingen av miljöskyddsutred-

ningens förslag. Invändningar framfördes i resurs- och finansieringsfrågan, framför allt beroende på att utredningen inte föreslog att några särskilda medel skulle anvisas till kommunerna.

I propositionen om ny miljöskyddslag (1980/81:92) föreslog departementschefen att hälsovårdsnämndernas övertagande av tillsynen skulle göras frivilligt med hänvisning till att alla kommuner inte hade ekonomiska och personella resurser att ta på sig dessa uppgifter. Miljöskyddslagen kom därför att innehålla bestämmelser att länsstyrelsen efter åtagande av kommunen kan överlåta åt hälsovårdsnämnd att utöva fortlöpande tillsyn.

Påföljdssystemet

Miljöskyddsutredningen behandlade som förut nämnts även påföljdssystemet. I denna del resulterade förslagen bl.a. i att tillsynsmyndigheterna ålades att verka för att överträdelser av miljöskyddslagen beivrades och i en höjning av straffmaximum för brott mot lagen. Vidare infördes som en följd av utredningens förslag miljöskyddsavgiften, vilken kan ådömas fysiska eller juridiska personer till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av vissa överträdelser av miljöskyddslagen. Utredningen behandlar påföljdssystemet utförligt i kapitel 13, vartill fortsättningsvis hänvisas.

8.4 Nuvarande regler i miljöskyddslagen

Huvudsyftet med miljöskyddslagen är att så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt förebygga vatten-

och luftföroreningar, buller och andra störningar i den yttre miljön som härrör från fast egendom. Lagen reglerar under vilka förutsättningar som miljöstörande verksamhet får bedrivas.

Tillämpningsområdet

Lagen är enligt 1 § tillämplig på:

. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde

- användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av mark, av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten

- användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig.

Miljöskyddslagen är tillämplig på alla de verksamheter som enligt lagstiftningen är att betrakta som miljöfarliga, oavsett om de är tillstånds- och anmälningspliktiga eller ej. Med lagens vida tillämpningsområde innebär detta att ett mycket stort antal verksamheter som bedrivs vid anläggningar eller inom byggnader faller inom lagstiftningens definition av miljöfarlig verksamhet. Lagen med dess tillåtlighetsregler och bestämmelser om tillsyn gäller således alltifrån mycket stora anläggningar som petrokemisk industri, skogsindustri, järn- och stålverk till småindustrier och enskilda lantbruk.

Den grundläggande principen är att varje enskild miljöfarlig verksamhet skall behandlas som ett individuellt objekt. Tillåtlighetsreglerna har i stort varit oförändrade sedan lagen trädde i kraft. I 4 § sägs att "för miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad". Det bör observeras att om regeringen enligt den nya naturresurslagen (SFS 1987:12) prövat frågan om tillkomst eller lokalisering av viss verksamhet är beslutet bindande vid prövning enligt miljöskyddslagen.

I 5 § första stycket sägs att "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 dessa åligganden skall enligt andra stycket bedömas 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 enligt tredje stycket "särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av område som blir 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".

Sammanfattningsvis kan man formulera följande tre huvudkriterier för prövningen: tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat.

I 6 § regleras frågan om när förbud skall meddelas medan 7 § innebär direkt förbud mot utsläpp av vissa typer av avloppsvatten om det inte är uppenbart att det kan ske utan olägenhet. 8 § slutligen ger regeringen möjlighet att förbjuda alla utsläpp till ett vattenområde, medan 8 a § ger möjlighet att utfärda särskilda föreskrifter för att skydda ett vattenområde.

Anmälan eller tillståndsplikt

Dessa tillåtlighetsregler och principerna om den individuella hanteringen gäller alla miljöfarliga verksamheter, även de som ligger utanför tillstånds- och anmälningslistorna. Frågan om tillstånd att bedriva en miljöfarlig verksamhet prövas av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen. Var och en som utövar eller avser att utöva miljöfarlig verksamhet har rätt att begära tillstånd till verksamheten. Om prövningsmyndigheten lämnar tillstånd fastställer den också på vilka villkor verksamheten får bedrivas.

För de flesta verksamheter gäller tillståndsplikt. Det betyder att vissa typer av fabriker eller inrättningar inte får anläggas eller ändras eller vissa slag av avloppsvatten inte får släppas ut förrän tillstånd meddelats. I miljöskyddsförordningen anges närmare vilka verksamhetstyper eller åtgärder som är tillståndspliktiga.

I förordningen anges också vilka verksamhetstyper eller åtgärder som inte får anläggas eller vidtas utan att anmälan i förväg skett till länsstyrelsen, som i förekommande fall lämnar råd eller föreskrifter för att motverka olägenhet. I regel är anmälningspliktiga verksamheter mindre störande för omgivningen än tillståndspliktiga.

Tillståndsbeslutets rättsverkan

Ett tillståndsbeslut har långtgående rättsverkningar såväl förvaltningsrättsligt som civilrättsligt. Enligt 22 § kan den som fått tillstånd inte åläggas att upphöra med verksamheten, vare sig med stöd av miljöskyddslagens tillåtlighetsregler eller bestämmelserna i renhållnings- eller hälsoskyddslagstiftningen. Tillståndsbeslutet begränsar också tillsynsmyndighetens möjligheter att förelägga tillståndshavaren att vidta försiktighetsmått. Tillståndshavaren är dessutom skyddad mot risken att en domstol förbjuder verksamheten.

Tillståndet blir i princip gällande för all framtid och kan endast dras in om företaget allvarligt bryter mot de fastställda villkoren. Dessa kan dock efter tio år skärpas eller utökas efter vad som är skäligt. Förändringar av villkoren kan även ske dessförinnan om förhållandena i omgivningen väsentligt ändrats eller om väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt skulle kunna uppnås eller om olägenheterna i omgivningen visar sig vara mycket större än väntat. Efter ansökan från tillståndsinnehavaren kan också villkor tas bort eller mildras om dessa visas vara onödiga.

Tillståndsbeslutets rättsverkningar innebär således att företaget är garanterat skyddat mot ingripanden så länge villkoren uppfylls och under förutsättning att inte betydande oförutsedda olägenheter uppkommer. Detta innebär att kvaliteten på det material som ligger till grund för tillståndsbeslutet får avgörande betydelse för effekterna i miljön på sikt, eftersom myndigheterna bara i undantagsfall under den följande tioårsperioden kan förelägga företaget skärpta eller nya villkor för verksamheten.

Tillsynen

Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna utövar enligt 38 § tillsynen av miljöfarlig verksamhet. Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelserna utövar fortlöpande tillsyn inom länet.

Genom de ändringar av miljöskyddslagen som gjordes år 1981 fick länsstyrelsen enligt 44 a § möjlighet att efter åtagande av en kommun överlåta åt kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd att utöva fortlöpande tillsyn enligt denna lag. Miljö- och hälsoskyddsnämnden blir då tillsynsmyndighet i lagens mening. Försvarsmaktens anläggningar är undantagna från kommunernas möjlighet att ta över tillsynen. Det bör observeras att länsstyrelsen har begränsade möjligheter att styra kommunernas övertagande av tillsynen, då det enligt förarbetena till lagen inte ankommer på länsstyrelsen att pröva kommunens resurser och kompetens. Fördelningen av tillsynen mellan länsstyrelserna och kommunerna varierar därför mycket mellan olika delar av landet.

Miljöskyddslagens 43 § innehåller de viktigaste stadgandena om tillsynen och kontrollen och den redovisas därför i sin helhet.

"Kan verksamhet vid en anläggning befaras vara miljöfarlig, är innehavaren skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndigheten behövliga upplysningar om anläggningen.

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.

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

I beslut om föreläggande enligt andra stycket får tillsynsmyndighet utsätta vite."

Tillsynsmyndigheterna bygger sin verksamhet i huvuddrag på denna paragraf i miljöskyddslagen. Bestämmelserna om kontrollprogram utgår från bestämmelserna i andra stycket om "behövliga undersökningar". Det gäller också besiktningsmän och beslut om företagens skyldighet att finansiera dessa.

Egenkontrollens och kontrollprogrammens betydelse understryks av de nyligen införda ändringarna av miljöskyddslagen med anledning av regeringens proposition (1986/87:135). I en ny bestämmelse i 39 a § som riktar sig till tillsynsmyndigheten stadgas att myndigheten om det behövs skall förelägga en utövare av miljöfarlig verksamhet att fullgöra undersökningsskyldigheten enligt ett särskilt kontrollprogram.

9 EN ANALYS AV NUVARANDE SYSTEM

9.1 Uppbyggnad och organisation

Tillämpningen av miljöskyddslagen följer i princip två huvudlinjer - en tillståndslinje och en tillsynslinje.

Tillståndslinjen

Tillståndsplikten finns reglerad i miljöskyddsförordningen och omfattar ca 11 000 företag fördelade på 110 branscher. Inte bara nyanläggning utan även de flesta ändringar är tillståndspliktiga. Vissa smärre ändringar som uppenbart inte medför någon olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kan dock behandlas enligt ett anmälningsförfarande. När ett tillstånd givits innebär det att prövningsmyndigheten i villkoren preciserat tillåtlighetsreglerna med avseende på den aktuella verksamheten. Det betyder att i genomförandesystemet vad avser tillståndspliktiga verksamheter också ingår tillsynen över att företagen uppfyller fastställda villkor.

Tillsynslinjen

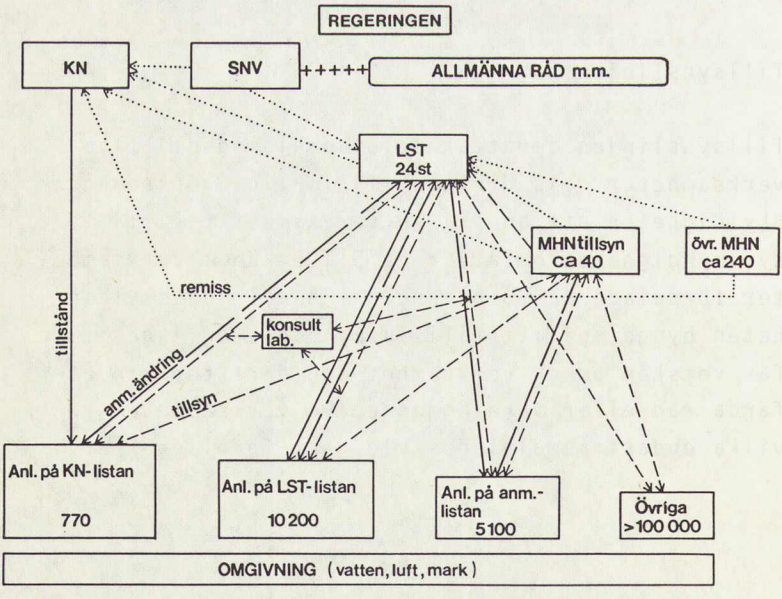
Tillsynslinjen omfattar dels anmälningspliktiga verksamheter dels övriga miljöfarliga verksamheter. Skyldigheten att anmäla en verksamhet till tillsynsmyndigheten omfattar ca 5 100 kända verksamheter fördelade på 33 branscher. Anmälningsskyldigheten bygger på att tillsynsmyndigheten i god tid får vetskap om en verksamhet och därefter kan utfärda råd eller föreläggande. De verksamheter för vilka endast anmälningsskyldighet föreligger är i

princip fria från förprövningskrav och krav på åtgärder ställs med stöd av tillsynsbestämmelserna.

Genom att övriga miljöfarliga verksamheter inte omfattas av någon anmälningsskyldighet är deras art inte preciserad. Vilka verksamheter det kan röra sig om styrs i stället av om de kan ge upphov till sådana störningar i omgivningen som miljöskyddslagen är tillämplig på. Här ingår det stora antalet jordbruk med djurhållning, bensinstationer och bilvårdsanläggningar som kan ge upphov till vattenförorening men även vägar och flygplatser som påverkar genom buller och luftföroreningar och beträffande flygplatser även vattenföroreningar. Genom att lagen är tillämplig på dessa verksamheter är företagaren skyldig att följa tillåtlighetsreglerna medan tillsynsmyndighetens uppgift är att övervaka att så sker.

Miljöskyddslagssystemet illustreras närmare i figur 1. I figuren redovisas dels huvudaktörerna i systemet samt de verksamheter som miljöskyddslagen omfattar och deras ungefärliga antal.

Figur 1.



Koncessionsnämnden

Koncessionsnämnden för miljöskydd prövar sådan verksamhet som bedöms kunna medföra de allvarligaste olägenheterna för miljön. Dessa verksamheter finns förtecknade i koncessionsnämndslistan i miljöskyddsförordningen. Koncessionsnämndens ärenden sänds på remiss till övriga miljöskyddsorgan. Framför allt naturvårdsverket men även länsstyrelserna fungerar härigenom som sakkunniga vid prövningen av dessa ärenden. Naturvårdsverket som remissorgan har dock i viss mån en partsroll i koncessionsnämnden och har möjlighet att överklaga prövningsbeslut till regeringen. Verket får också föra talan om omprövning av såväl koncessionsnämndens som länsstyrelsens tillståndsbeslut. Naturvårdsverket får också ta upp frågan om utdömande av miljöskyddsavgift hos koncessionsnämnden.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket utfärdar allmänna råd m.m. för länsstyrelsernas prövning och tillsyn och skall som central tillsynsmyndighet samordna tillsynen. Verket genomför också viss egen branschinriktad tillsyn.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna prövar sådan miljöfarlig verksamhet som är upptagen på länsstyrelselistan i miljöskyddsförordningen. Detta prövningsförfarande liknar i allt väsentligt förfarandet vid koncessionsnämnden. Miljö- och hälsoskyddsnämnden yttrar sig normalt vid remissbehandling av länsstyrelsens till-

ståndsärenden medan naturvårdsverket bara yttrar sig i särskilda fall. Mindre miljöfarlig verksamhet skall anmälas till länsstyrelsen som tillsynsmyndighet. Anmälningsförfarandet definieras som tillsyn, men har i realiteten karaktären av ett enklare prövningsförfarande eftersom myndigheten i praktiken ofta gör en viss tillåtlighetsprövning.

Länsstyrelserna har tillsyn över all miljöfarlig verksamhet oavsett storlek, d.v.s. alltifrån verksamheter på koncessionsnämndslistan till sådana verksamheter som bara omfattas av allmän tillsyn. Myndighetsansvaret för samordnad recipientkontroll åvilar också länsstyrelserna i egenskap av tillsynsmyndigheter.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna

Miljö- och hälsoskyddsnämndernas möjlighet att efter åtagande från kommunen överta tillsynen enligt miljöskyddslagen från länsstyrelserna utnyttjades inledningsvis i mycket begränsad omfattning, men sedan avgift för prövning och tillsyn infördes den 1 juli 1984 har allt fler kommuner blivit intresserade. Hittills har drygt 40 miljö- och hälsoskyddsnämnder i varierande omfattning tagit över tillsynen, framför allt när det gäller anmälningspliktiga verksamheter och verksamheter utanför listorna. Endast åtta av landets kommuner har tagit över tillsynen för alla miljöfarliga verksamheter, d.v.s. även de som är upptagna på koncessionsnämndslistan. I övrigt varierar tillsynsövertagandets omfattning från kommun till kommun.

Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder är också remissinstans för alla prövningsärenden som berör kommunen och nämnden deltar ofta i de tillsynsbesök som görs på initiativ av länsstyrelsen.

Konsulter och laboratorier

Konsulter har viktiga roller i miljöskyddssystemet. Företagen anlitar ofta konsulter för att upprätta ansökningshandlingar inför en tillståndsprövning. Inom tillsyns- och kontrollverksamheten utförs förstagångsbesiktningar och återkommande periodiska besiktningar i allmänhet av konsulter, men i vissa fall svarar länsstyrelserna själva för dessa besiktningar. Besiktningsman kan utses av tillsynsmyndigheten efter förslag från företaget som har att bestrida kostnaderna men besiktning kan också ingå som en del i det kontrollprogram för egenkontrollen som länsstyrelsen fastställt. Formerna för genomförandet av egenkontrollen varierar från företag till företag. Stora processindustrier, kommunala avloppsreningsverk och andra större anläggningar genomför större delen av denna kontroll i egen regi. Andra företag har valt att anlita konsulterande företag för merparten av kontrollen, inklusive redovisning av resultaten till tillsynsmyndigheten. Det är t.ex. vanligt att företag anlitar utomstående laboratorier för analyser av vatten- och luftprover. Recipientkontrollen har vad gäller sjöar, vattendrag och havsområden i stor utsträckning samordnats för större områden. Vattenvårdsförbund och andra liknande organisationer svarar i regel för att programmen genomförs, men det praktiska genomförandet anförtros i regel konsulterande företag, institut e.d.

Konsulterna och laboratorierna arbetar både med den offentliga tillsynen och företagens egenkontroll. De är beroende av såväl företagen som myndigheterna och deras roll är något oklar då det i det enskilda fallet inte är preciserat om myndighet eller företag är uppdragsgivare. Varje enskild tillsynsmyndighets förmåga att styra och bedöma besiktningarna blir därför av stor betydelse. Det bör påpekas att de flesta mindre verksamheter inte bedriver någon speciell egenkontroll. Konsulter finns sällan med i tillsynen över dessa verksamheter.

Överklagande

Tillstånds- och tillsynsbeslut fattade av koncessionsnämnden, naturvårdsverket och länsstyrelserna kan överklagas hos regeringen, medan länsstyrelserna är första överprövningsinstans för miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsbeslut.

Lokaliseringsprövning enligt naturresurslagen

Regeringen prövar också enligt naturresurslagen tillkomsten och lokaliseringen av industriell verksamhet som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi, träfiberråvara, eller med landets samlade mark- och vattentillgångar. Sedan regeringen tagit ställning till lokaliseringen skall verksamheten prövas enligt miljöskyddslagen av koncessionsnämnden, alternativt länsstyrelsen, som fastställer de villkor som skall gälla.

I de följande avsnitten redovisas erfarenheterna av miljöskyddslagens tillämpning och den omfattning som verksamheten har. Redovisningen bygger i stor utsträckning på riksrevisionsverkets revisionsrapport "Miljö-

skyddslagens tillämpning - granskning utifrån regional nivå" (dnr 1984-933). I övrigt bygger genomgången på uppgifter och synpunkter som utredningen hämtat från naturvårdsverkets branschkampanjer samt intervjuer och kontakter med företrädare för koncessionsnämnden, naturvårdsverket, industrin, vissa länsstyrelser och ett antal miljö- och hälsoskyddsnämnder.

Uppgifter om antalet tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter, kontrollprogram m.m. baseras på en enkät från utredningen till länsstyrelserna i december 1986. Enkätsvaren har på utredningens uppdrag bearbetats av naturvårdsverket och utgör underlag för de resursberäkningar som senare redovisas. En sammanställning av enkätsvaren redovisas i bilaga 4.

9.2 Prövningsförfarandet

9.2.1 Ärendetyper

Tillståndsärenden

Tillståndsförfarandet är reglerat i såväl miljöskyddslagen som miljöskyddsförordningen. Naturvårdsverket har därtill givit ut allmänna råd för prövning enligt miljöskyddslagen (SNV RR 1983:3) och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) en handledning över förprövningssystemet.

Koncessionsnämndens prövning omfattar 770 anläggningar fördelade på 40 olika branscher. Huvuddelen av dessa anläggningar har någon gång varit föremål för prövning av hela verksamheten. Om man bortser från nyanläggningar så berör ärendena framför allt frågor om prövotid, ändring av villkor och ut-

ökning av verksamhet. Antalet avgjorda ärenden år 1985 var ca 150, vilket innebär att varje anläggning i genomsnitt varit föremål för någon form av prövning vart femte år. Variationen är dock betydande och vid framför allt de större verksamheterna sker prövning betydligt oftare. Länsstyrelserna ansvarar för tillståndsprövning av ca 10 200 kända verksamheter fördelade på 50 branscher. Antalet inkomna tillståndsärenden uppgick 1985/86 till drygt 900 eller i genomsnitt ca 40 ärenden per län.

Tillståndsplikten enligt miljöskyddsförordningen medger inte någon möjlighet till undantag för sådana verksamheter som visserligen är tillståndspliktiga men ändå med hänsyn till sin art eller omfattning uppenbart inte kan förväntas orsaka några miljöolägenheter av betydelse. Det är i praktiken fråga om sådana verksamheter som tillståndsprövas av länsstyrelsen. Att i sådana fall vara nödsakad att genomföra en fullständig tillståndsprövning kan både för sökanden och för länsstyrelsen framstå som onödigt. I dag finns vissa generella undantag för ändringar av tillståndsprövad verksamhet. Det gäller om det är uppenbart att ändringen inte kommer att medföra någon olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Dessa undantag omfattar emellertid inte nyanläggning.

Anmälningsärenden

Anmälningsärendena kan delas in i två olika kategorier, dels anmälan om ändring av tillståndspliktig verksamhet, dels anmälningspliktiga verksamheter. Antalet anmälningsärenden av båda kategorierna uppgick 1985/86 till sammanlagt ca 1 400 eller i genomsnitt knappt 60 ärenden per län. Vissa

miljö- och hälsoskyddsnämnder som tagit över tillsyn handlägger också anmälningsärenden varför det totala antalet kan vara större.

Dispensärenden

Ett stort antal verksamheter som prövades före år 1981 har i stället för tillstånd dispensbeslut från naturvårdsverket eller länsstyrelsen. Dessa beslut saknar den rättskraft som tillstånden har men överträdelser av villkor kan leda till påföljder på motsvarande sätt som för tillstånd. Totala antalet dispensprövade verksamheter kan uppskattas till drygt 3 000 och även om en hel del av dessa senare har varit föremål för tillståndsprövning torde ett stort antal gällande dispenser finnas kvar. Många av framför allt de äldre dispensbesluten har en sådan utformning av villkoren att de är svåra att kontrollera, vilket också begränsar möjligheterna att upptäcka och beivra överträdelser. Någon generell möjlighet finns inte heller med nuvarande lagstiftning att ompröva dessa dispenser efter en viss tid, om inte verksamheten ändras så att tillstånd måste sökas.

Ej tillståndsprövade verksamheter

En annan grupp miljöfarliga verksamheter som kan orsaka påverkan eller skada på miljön är sådana som tillhör tillståndspliktiga branscher, men som ej är tillståndsprövade. Det rör sig här om anläggningar som var i drift före miljöskyddslagens tillkomst år 1969 och som inte ändrat sin verksamhet sedan dess. En sammanställning av uppgifter från vissa län tyder på att endast omkring 5 % av de kända verksamheterna på koncessionsnämndslistan inte är tillståndsprövade. Större verk-

stadsindustri är här den viktigaste enskilda branschen. På länsstyrelselistan har ca 40 % av de kända verksamheterna ännu inte tillståndsprövats. Skjutbanor utgör den största gruppen av dessa oprövade verksamheter, vilket torde vara en följd av att tillståndsplikt för skjutbanor infördes först år 1981. Betydligt allvarligare är att omkring hälften av sådana verksamheter som gjuterier, verkstadsindustrier, tryckerier och vissa plastindustrier saknar tillstånd. Det innebär att villkor för hur verksamheten skall bedrivas saknas liksom normalt också kontrollprogram. En förklaring till detta förhållande kan vara att tillståndsplikt även för flera av dessa verksamheter infördes först år 1981.

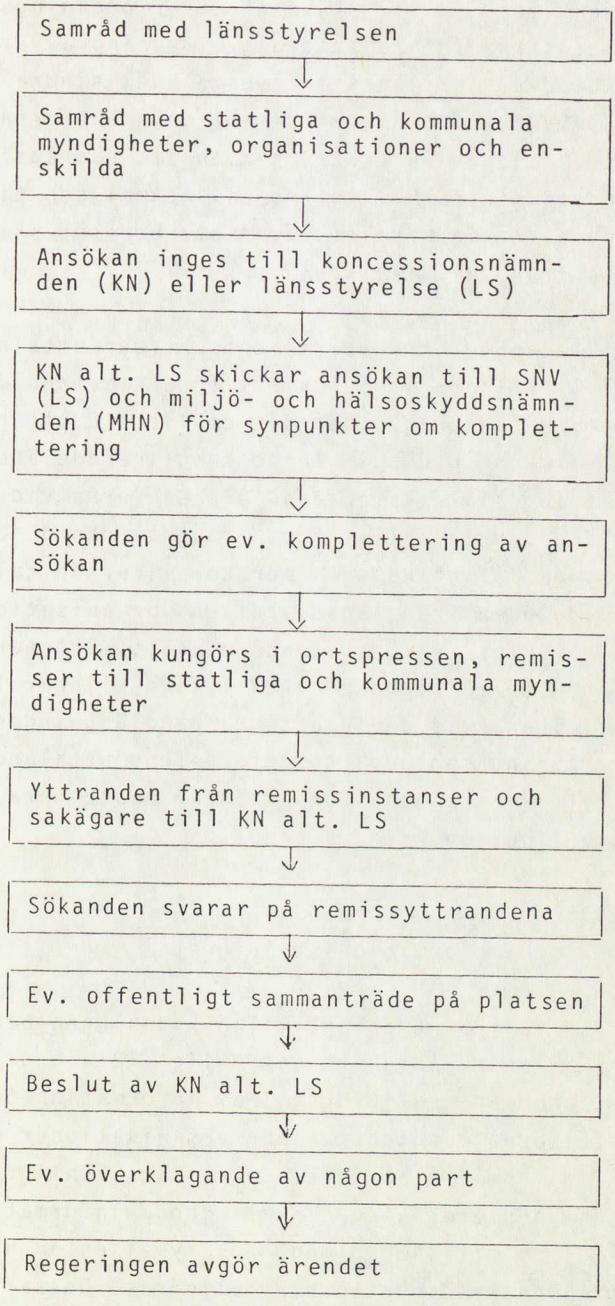
9.2.2 Handläggningsprocessen

Prövningsförfarandet/prövningsprocessen

Procedurerna vid tillståndsprövningen är relativt komplicerade med omfattande remissförfaranden och samråd. De olika moment som kan ingå i handläggningen illustreras med flödesschemat i figur 2. Den omfattande proceduren gör att handläggningstiderna blir långa, ofta upp till 4 - 6 månader för ett länsstyrelseärende och upp till ett år för ett koncessionsnämndsärende.

I miljöskyddsförordningen framhålls dock att handläggningen skall anpassas till förhållandena i varje enskilt ärende och att alla möjligheter till förenkling av handläggningen skall tas till vara. Departementschefen framhåller också i propositionen (1980/81:92) om ändring i miljöskyddslagen följande: "Med tanke på den varierande svårighetsgraden hos länsstyrelsernas ärenden måste bestämmelserna

Figur 2. Prövningsprocessen enligt miljöskyddslagen



vara utformade så att de medger en flexibel handläggning. De enklaste ärendena borde kunna handläggas på motsvarande sätt som för vissa anmälningsärenden. Inte heller skyldighet för prövningsmyndighet att sörja för fullständig utredning av ärendena behöver för länsstyrelsernas del hindra en mer summarisk prövning i de enklaste ärendena". I propositionen understryks även att samrådsförfarandet inte får bli ett självändamål och tillämpas slentrianmässigt, utan att behovet skall prövas från fall till fall.

Lagstiftningen och departementschefens uttalande ger följaktligen stöd för att förenkla handläggningen. Naturvårdsverket har emellertid utformat sina allmänna råd utifrån de komplicerade ärendena. Verket föreslår avsteg från procedurerna vid enklare ärenden i stället för att utgå från de enkla och bygga på rutinerna i mer komplicerade fall. Handledningen från länsstyrelsens organisationsnämnd präglas av motsvarande synsätt. Det har medfört att möjligheterna till förenklingar inte tas tillvara vid den praktiska handläggningen i den utsträckning som departementschefens uttalande medger, eftersom sådana förenklingar måste vara motiverade i det enskilda ärendet.

Samråd och informationsskyldighet

Det första kravet enligt miljöskyddslagen berör informationsskyldighet, där enligt 12 a § tillståndsansökan skall föregås av information till både berörda myndigheter och organisationer och enskilda som kan ha intresse i saken. Enligt 8 § miljöskyddsförordningen skall denna information föregås av ett samråd med länsstyrelsen om hur informationsskyldigheten bör fullgöras. Dessa bestämmelser tillkom vid miljöskyddslagens ändring

år 1981. Syftet är att myndigheter och allmänhet på ett tidigt stadium skall få möjlighet att sätta sig in i problem med bl.a. eventuella miljöeffekters verkningar och kunna påverka beslut om verksamhetens lokalisering och utformning.

Samrådet med länsstyrelsen innebär att informationen kan inriktas på sådana fall där man har anledning förvänta sig att verksamhetens miljöpåverkan är av särskilt intresse för allmänheten. Länsstyrelsen har också vid denna första kontakt möjlighet att styra företagens samråd till de myndigheter som är direkt berörda och som kan ha väsentliga synpunkter på ansökan, (t.ex. byggnadsnämnd om planfrågor påverkas).

Ansökan/anmälningshandlingarna

I 13 § miljöskyddslagen anges vad en tillståndsansökan 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 ägt rum enligt 12 a § och vad som därvid har kommit fram.

Riksrevisionsverkets granskning visar att ansökningarna till länsstyrelserna ofta varit bristfälliga mot bakgrund av de krav som lagen ställer. Framför allt fanns brister vad gäller kraven på samråd med allmänheten och beskrivning av miljöeffekter. De skärpta kraven på redovisning av miljöeffekter från år 1981 infördes mot bakgrund av den kritik som framförts mot prövningsförfarandet, som ansågs alltför tekniskt inriktat. Genom redovisningar ville man också ge allmänheten bättre möjlighet att förstå konsekvenserna av en viss miljöfarlig verksamhet.

Miljöeffektbeskrivningar är ofta komplicerade och kostsamma, vilket kan innebära problem särskilt för små företag. De som bedriver miljöfarliga verksamheter saknar också i regel vana vid denna typ av redovisningar. Naturvårdsverket har som central miljöskyddsmyndighet inte heller preciserat kraven på miljöeffektredovisningar och formerna för sådana redovisningar. Det bör dock framhållas att för utsläpp till vatten i sådana recipienter där recipientkontrollen samordnats kan länsstyrelsen genom sin erfarenhet i många fall bedöma effekterna av ett utsläpp, även om ansökan saknar miljöeffektredovisning. Det kan i sådana fall också vara en fördel om recipientpåverkan bedöms utifrån en samordnad recipientbevakning.

Naturvårdsverket har i allmänna råd för prövning utfärdat instruktioner om vad ansökningshandlingar bör innehålla. Dessa rekommendationer upplevs dock av särskilt de små företagen som svåra att sätta sig in i. Enklare och mer branschanpassade råd, t.ex. i form av checklistor, skulle kunna vara ett sätt att höja kvaliteten på ansökningshandlingarna och därmed slippa tidsödande kompletteringar i prövningsprocessen.

Utredning av ärendet

I 14 § föreskrivs att koncessionsnämnden skall sörja för fullständig utredning i ärendet. Genom kungörelse eller på annat lämpligt sätt skall de som berörs av verksamheten få tillfälle att yttra sig. Samråd skall ske med statliga och kommunala myndigheter som har intresse att bevaka i frågan och sammanträde skall hållas om det ej är uppenbart onödigt. Dessa bestämmelser är tillämpliga också på länsstyrelsen som prövningsmyndighet, med undantaget att sammanträde endast skall hållas om det behövs för utredningen.

Detta utredningsarbete innebär i regel ett omfattande samråds- och remissförfarande. Arbetet avslutas i regel med att koncessionsnämnden håller sammanträde och besiktning på platsen.

Koncessionsnämndens förfarande att remittera ansökningshandlingarna till relativt många instanser för synpunkter och kompletteringar bygger på den praxis som utvecklats och det faktum att naturvårdsverket men även länsstyrelserna har kommit att spela en sakkunnigroll i nämndens ärenden. Nämnden har inte specialistkompetens inom alla olika branscher, vilket medför att inte bara ansökan utan även remissyttrandena får väsentlig betydelse för tillåtlighetsprövningen och utformningen av villkor.

Länsstyrelserna är som prövningsmyndighet mer hänvisad till egna tekniska bedömningar eftersom naturvårdsverket oftast inte yttrar sig i dessa ärenden. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna tar i sina yttranden i regel upp framför allt frågor om den lokala miljösituationen, medan tekniska lösningar på reningsåtgärder behandlas mer sällan.

Det kan noteras att remissinstanserna endast sällan ställer några krav på kompletteringar i länsstyrelseärendena.

Utredningen anser att det mot den angivna bakgrunden och med hänsyn till kraven på ett effektivt utnyttjande av resurserna finns anledning att överväga formerna för handläggningen av tillståndsärenden hos länsstyrelserna. Det borde finnas utrymme för betydande förenklingar, åtminstone vad gäller mindre miljöfarliga verksamheter. Sådana förenklingar skulle framför allt kunna medföra kortare handläggningstider, men det förutsätter samtidigt att ansökan har en sådan utformning och kvalitet att den i sig kan utgöra underlag för tillåtlighetsbedömning och utformning av villkor.

Anmälningsförfarandet

Anmälan är som tidigare nämnts formellt sett en del av tillsynen och regleras därför inte närmare i miljöskyddslagen. Av 16 § miljöskyddsförordningen framgår dock att vissa anläggningar och inrättningar inte får anläggas eller ändras utan att länsstyrelsen dessförinnan underrättats genom en anmälan. Till skillnad mot vad som gäller vid handläggning av en tillståndsansökan kungörs inte anmälan. Syftet med anmälan är närmast att länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden skall få kännedom om vilka åtgärder som planeras. Den som gör anmälan behöver inte heller avvakta något beslut från länsstyrelsens sida innan den miljöfarliga verksamheten påbörjas.

I praktiken innebär anmälningsförfarandet att någon form av prövning genomförs och i de flesta fall meddelas också råd med ett antal villkor om hur verksamheten bör bedrivas. Dessa råd kan inte överklagas och inte heller kan överträdelse av villkoren leda till sanktioner. Det innebär att i de fall råden inte följs måste beslut om föreläggande tillgripas. Under särskilda omständigheter kan dock en anmälan direkt resultera i ett föreläggande eller förbud. Detta regleras närmare i tillsynsbestämmelserna i miljöskyddslagen.

9.2.3 Beslut

Enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler skall den som vill bedriva miljöfarlig verksamhet dels välja en lämplig plats för verksamheten dels vidta skyddsåtgärder m.m. Omfattningen av de senare skall bedömas utifrån vad som är tekniskt möjligt med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen. Hänsyn skall tas till å ena sidan miljöeffekterna, å andra sidan kostnaderna för åtgärder liksom nyttan av verksamheten. Riksrevisionsverkets granskning visar att länsstyrelserna vid tillåtlighetsbedömningen i allmänhet följer naturvårdsverkets råd och branschpraxis. De nya kraven på miljöeffektredovisning har dock fått ett mycket begränsat genomslag i prövningen. Någon mer omfattande bedömning av alternativa tekniker förekommer i allmänhet heller inte.

I propositionen år 1981 om ändrad miljöskyddslag framhölls att länsstyrelserna i enklare ärenden kan företa en summarisk prövning. Vidare understryks att naturvårdsverket bör utarbeta råd och anvisningar för prövningen och att standardiserade villkorsföreskrifter bör användas där tillståndsfrågan är mindre komp-

licerad och där det går att tillämpa en viss schablonmässighet vid bedömningen. Det understryks också att sådana råd och anvisningar inte är bindande för prövningsmyndigheterna.

Prövningen av avloppsreningsverk och ytbehandlare synes att döma av RRV:s undersökning följa de i propositionen uttryckta intentionerna om förenklad och schabloniserad prövning. Dessa två branscher utgör sammantaget nära en fjärdedel av de anläggningar som är prövningspliktiga vid länsstyrelserna. Det innebär att de allmänna råden här haft stor betydelse för resultatet av prövningen i de enskilda fallen. För det stora flertalet branscher saknas emellertid aktuella råd som stöd för tillståndsprövningen. Förteckningen över utgivna allmänna råd inom miljöskydet tyder också på att det varit svårt att annat än i begränsad utsträckning prioritera verksamheter med stor miljöpåverkan eller branscher med stort behov av stöd i tillståndsprövningen.

Det bör betonas att det är svårt för handläggarna på länsstyrelsen att hinna följa med i den tekniska utvecklingen och driva krav på utnyttjande av tekniska framsteg vad gäller processer och reningsanläggningars utformning. Det finns därför en uppenbar risk för att en sådan teknisk utveckling uteblir om den inte sker på initiativ av företagen. Stora krav ställs därför på naturvårdsverket att i större utsträckning samordna arbetet med att ta fram exempel på bra tillämpbar miljöskyddsteknik.

Tillståndsbeslut

Ett tillstånd enligt miljöskyddslagen ger i princip företagaren rätt att för all framtid bedriva den tillståndsgivna verksamheten på den aktuella platsen. Förutsättningarna är bl,a. att företagaren uppfyller villkoren samt att han inte ändrar verksamheten på ett sätt som inte överensstämmer med tillståndet. Villkoren kan vidare skärpas under vissa förutsättningar.

Prövotidsförfarande

Det visar sig inte sällan att underlaget för tillståndsmyndigheten inte är tillräckligt för att slutgiltigt bestämma villkoren. I dessa tillgrips vad man kallar prövotidsförfarande. För prövotiden fastställs provisoriska villkor samtidigt som företaget åläggs att genomföra undersökningar o.d. för att förbättra beslutsunderlaget så att slutliga villkor kan bestämmas. Sådana beslut innebär att tillstånd har givits med den trygghet det innebär för företagaren. Däremot kan de provisoriska villkoren som fastställts för prövotiden komma att ändras vid den slutliga prövningen. Med tanke på att miljöfrågorna blivit allt mer komplicerade och samtidigt svårare att lösa är det inte osannolikt att prövotidsförfarandet blir vanligare i framtiden. Det innebär ofta ökade krav på tillsyn och egenkontroll för att ge underlag för ett fastställande av villkoren.

Tidsbegränsat tillstånd

En annan möjlighet vid osäkerhet om effekterna av en verksamhet är att tidsbegränsa tillståndet. Enligt departementschefens uttalande i propositio-

nen till miljöskyddslag år 1981 bör dock möjligheten att tidsbegränsa ett tillstånd utnyttjas endast i undantagsfall. Om en verksamhet bedöms vara tillåtlig men osäkerhet råder om störningarna bör i stället prövotidsförfarandet användas.

När det gäller sådana tillståndspliktiga verksamheter som t.ex. fiskodlingar, som inte kräver några större investeringar i fasta anläggningar men där lokaliseringsfrågan är viktig, kan en tidsbegränsning av tillståndet från såväl miljöskyddssynpunkt som från företagarens utgångspunkter vara att föredra. En ökad användning av möjligheten att tidsbegränsa tillstånd i sådana fall borde kunna förbättra effektiviteten och flexibiliteten i systemet.

9.2.4 Villkor

Villkoren i ett tillstånd kan betraktas som en översättning av miljöskyddslagens tillåtlighetsregler till krav för den aktuella verksamheten. Företagaren är således skyldig att genomföra de bestämmelser som anges i villkoren och tillsynsmyndigheten att övervaka att så sker. Uppfyllandet av villkoren utgör en förutsättning för att tillståndet att bedriva miljöfarlig verksamhet skall få utnyttjas. Villkoren har därför en central betydelse i miljöskyddssystemet. Utformningen av villkor och tolkning av dessa är därför av mycket stor betydelse, bl.a. med hänsyn till att en rad åtgärder av olika slag kan och skall vidtas om villkor överskrids.

Allmänna villkoret

När det gäller att precisera den miljöfarliga verksamheten ligger det nära till hands att i möjligaste mån anknyta till den beskrivning av verksamheten som företagaren redovisat i sin ansökan. Detta sker också regelmässigt genom användande av det s.k. allmänna villkoret om överensstämmelse mellan ansökan och åtaganden. Detta ställer naturligtvis krav på att ansökan utformats på ett sådant sätt att inga tveksamheter råder om företagarens åtaganden. Ansökningshandlingarna innehåller emellertid de mest skiftande uppgifter, vilket gör att tolkningsproblem kan uppstå om vad som gäller för verksamheten.

Särskilda villkor

Tillståndsmyndigheten måste också själv närmare ange de särskilda villkor som skall gälla för verksamheten. Det är då naturligt att ange gränser för vad som skall gälla i den punkt där utsläppen sker eller där omgivningen utsätts för störningar från verksamheten. Ett sådant synsätt innebär att tillstånden framför allt bör vara förenade med utsläppsvillkor eller villkor om påverkan på omgivningen. Alternativt kan tyngdpunkten läggas på tekniska krav, t.ex. en reglering av processen, installation av reningsutrustning o.d. Detta senare förutsätter dock någon form av garanti för att processen och anläggningarna drivs på ett riktigt sätt eller att de tekniska kraven kombineras med villkor som reglerar utsläppen från anläggningarna.

Brister i villkorsutformningen

Det är väsentligt att villkoren är utformade så att det är möjligt att kontrollera att de efterlevs. I vilken utsträckning sådan kontroll skall genomföras bestäms i det kontrollprogram för verksamheten som

upprättas av företaget och fastställs av tillsynsmyndigheten. RRV:s granskning har visat på betydande brister i villkorsutformningen och variationen är stor mellan olika branscher.

För ytbehandlingsanläggningarna saknade hälften av anläggningarna utsläppsvillkor. Detta är speciellt allvarligt med tanke på att för flertalet anläggningar fanns inte heller några krav som begränsade verksamhetens omfattning. Utsläppsvillkor saknades även i en del nya beslut. Kontrollerbarheten i villkoren brister också. I äldre beslut finns ofta oklara villkor som är svåra att kontrollera och framför allt driva rättsligt. Det förekommer också krav som inte går att mäta - framför allt på luftsidan - t.ex. gränsvärde som månadsmedelvärde trots att mätningar endast sker vid periodisk besiktning. För avloppsreningsverk gäller emellertid i regel klart uppbyggda och preciserade beslut med utsläppsgränser som kan följas upp med egenkontroll. En bidragande orsak till detta är att miljöskyddsarbetet har sin tradition i vatten- och avloppsfrågor.

Bristerna i villkorsutformningen utgör enligt utredningen en svag länk i genomförandesystemet. Om villkoren är oklara eller motstridiga inverkar detta direkt på effektiviteten i miljöskyddsarbetet. Naturvårdsverkets pågående arbete med allmänna råd för villkorsskrivning är därför av central betydelse för möjligheterna att inför framtiden förbättra tillsynen och kontrollen. Huvuddelen av verksamheterna är dock redan tillståndsprövade, vilket innebär att det finns ett mycket stort antal villkor som kan behöva ses över.

En allmän översyn av villkoren för ett stort antal företag är i sig en mycket resurskrävande arbetsuppgift för prövningsmyndigheterna. Ett bidragande problem utgör de begränsade möjligheter till omprövning som inryms i nuvarande regler. En nödvändig förutsättning för omprövning av villkor är nämligen att naturvårdsverket begär detta. Varken koncessionsnämnden eller länsstyrelsen kan på eget initiativ ta upp frågan om omprövning.

Denna brist i systemet har inte avgörande betydelse när det gäller stora koncessionsprövade anläggningar som cellulosaindustri och järn- och stålverk, eftersom naturvårdsverket där bör kunna ha resurser att bevaka villkorsfrågorna. För huvuddelen av koncessionsnämndsanläggningarna och det stora antalet länsstyrelseanläggningar skulle det emellertid innebära mycket stora resursanspråk på naturvårdsverket att väcka frågan om omprövning. Enligt RRV:s granskning uppskattade länsstyrelserna behovet av omprövning till ca 30 % av de prövade anläggningarna.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att det finns behov att se över ett stort antal villkor i tillståndsbesluten. Avvägningen i nuvarande system mellan rättskraft och flexibilitet, som ursprungligen utformades för stora miljöstörande verksamheter, innebär emellertid genom lagstiftningens konstruktion ett allvarligt hinder för en effektiv översyn av villkoren.

9.3 Tillsyn och kontroll av anläggningar

9.3.1 Systemet

Brister i systemet

Tillsynen anses allmänt vara den del av miljöskyddslagens tillämpning där de största bristerna finns. Den främsta orsaken är de stora skillnaderna mellan de uttalade ambitionsnivåerna i lagstiftningen och de faktiska resurserna hos myndigheterna. Dessa brister har behandlats i ett antal olika sammanhang, bl.a. i miljöskyddsutredningens betänkande Bättre miljöskydd I (SOU 1978:86) och regeringens proposition (1980/81:92) om ändring i miljöskyddslagen samt nu senast riksrevisionsverkets granskning av miljöskyddslagens tillämpning. Statsmakterna har också vid två tillfällen under 1980-talet beslutat om resursförstärkningar för miljöskyddet vid länsstyrelsernas naturvårdsenheter. Trots dessa beslut har förstärkningarna i stor utsträckning uteblivit på grund av effekterna av de samtidiga tvåprocentiga nedskärningarna av bl.a. länsstyrelsernas budgetar. Det bör i detta sammanhang framhållas att de brister som tagits upp i dessa utredningar behandlar tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter, medan det stora antalet övriga verksamheter som omfattas av tillsynen inte berörts. Mycket talar emellertid för att tillsynen över dessa verksamheter är ännu sämre och närmast obefintlig. I de fall miljö- och hälsoskyddsnämnderna tagit över tillsynen pekar RRV:s granskning på att ambitionsnivån kunnat höjas, speciellt vad beträffar besöksfrekvenser.

RRV framhåller vidare att: "Bristen på samlad överblick är en av de stora bristerna inom miljöskyddet. Därmed saknas underlag för prioritering. På de enskilda länsstyrelserna hinner man inte med och har inte underlag för detta. Man tvingas prioritera

inkommande ärenden och enskild tillsyn. Arbetet styrs ofta av initiativ utifrån och inte efter en egen bedömning av vad som är mest angeläget ur miljöskyddssynpunkt. Det finns heller ingen vägledning från centralt håll - annat än i form av miljöskyddsförordningens listor - om vilka anläggningar och vilka föroreningsproblem som det är mest angeläget att arbeta med."

Tillsynsmodellen - egenkontroll

Allmänna råd för tillsynen har givits ut av naturvårdsverket år 1984 (SNV RR 1984:1). Det faktum att de miljöfarliga verksamheterna dels sinsemellan är mycket olika, dels att en del omfattas av förprövningsplikt medan andra inte gör det, beaktas inte i någon större utsträckning i dessa allmänna råd utan endast en tillsynsmodell beskrivs. Denna modell där företagaren fortlöpande mäter de emissioner och immissioner som uppkommer enligt ett av tillsynsmyndigheten fastställt kontrollprogram varefter mätresultaten rapporteras. Denna egenkontroll av den löpande driften kompletteras med periodisk besiktning av anläggningen, vilket i regel utförs av en särskilt anlitad besiktningsman.

Myndighetens huvuduppgift är att medverka till uppbyggnaden av denna kontroll och att övervaka

- att miljöfarlig verksamhet bedrivs så att olägenheterna håller sig inom de ramar som uppställs av ML:s tillåtlighetsregler

- att utsläpp till luft och vatten, avfallshantering och verkningar i omgivningen kontrolleras

- samt att undersökningarnas resultat sammanställs, utvärderas och sprids.

Den första punkten kan delas upp i två närstående delar där den första innebär kontroll av i tillstånden givna villkor i form av utsläppsmängder, åtgärder m.m., s.k. "hårda villkor". Den andra innebär övervakning av att verksamheten bedrivs enligt ansökan och övriga åtaganden samt att den är förenlig med tillåtlighetsreglerna i övrigt, s.k. "mjuka villkor". I vissa fall kan dessa vara formulerade i tillstånden i form av villkor som syftar till att verksamheten skall bedrivas så att olägenheterna blir så små som möjligt.

Denna del av tillsynen är av klart myndighetsutövande karaktär. I en vidare bemärkelse brukar i tillsynsbegreppet även innefattas stödjande åtgärder. Tillsynsmyndigheten intar då en mer rådgivande och samarbetsinriktad roll gentemot utövaren. Dessa åtgärder kan bl.a. bestå av information, rådgivning angående gällande regler eller villkor samt indirekt stöd. Inte sällan syftar denna del av tillsynen till att diskutera sådana miljövårdsåtgärder som inte är direkt reglerade i tillståndet.

En sådan inriktning av tillsynen understryks också i propositionen (1969:28) till miljöskyddslag där departementschefen framhåller: "I fråga om naturvårdsverkets och länsstyrelsernas befogenheter som tillsynsmyndigheter vill jag i likhet med de sakkunniga understryka värdet av att bygga på företagarnas frivilliga medverkan. Att meddela råd och anvisningar blir därför ett väsentligt led i tillsynsverksamheten. Det är större garanti för ett positivt resultat av skyddsanordningar och andra åtgärder mot förorening och störningar, om företagarna själva uppfattar dessa som berättiga-

de. Detta innebär inte att man efterger kravet på effektiva och målmedvetna miljövårdsåtgärder. Men det betyder att rådgivningsverksamheten måste ha ett starkt inslag av information och undervisning".

Denna inställning till tillsynens inriktning - med kontakter mellan företag och myndighet - hade särskilt stor betydelse i början av tillsynen när det gällde att bygga upp ett förtroendefullt samarbete med de företag som tillsynen avsåg. Kontakterna upplevs fortfarande som värdefulla av såväl företag som myndigheter. Från företagens sida har också starkt understrukits betydelsen av att det finns kompetens hos myndigheterna och att myndigheterna har kännedom om miljöfrågorna vid det enskilda företaget. Även kontinuiteten i kontakterna mellan myndighet och företag har framhållits som betydelsefull.

9.3.2 Tillsynsprocessen

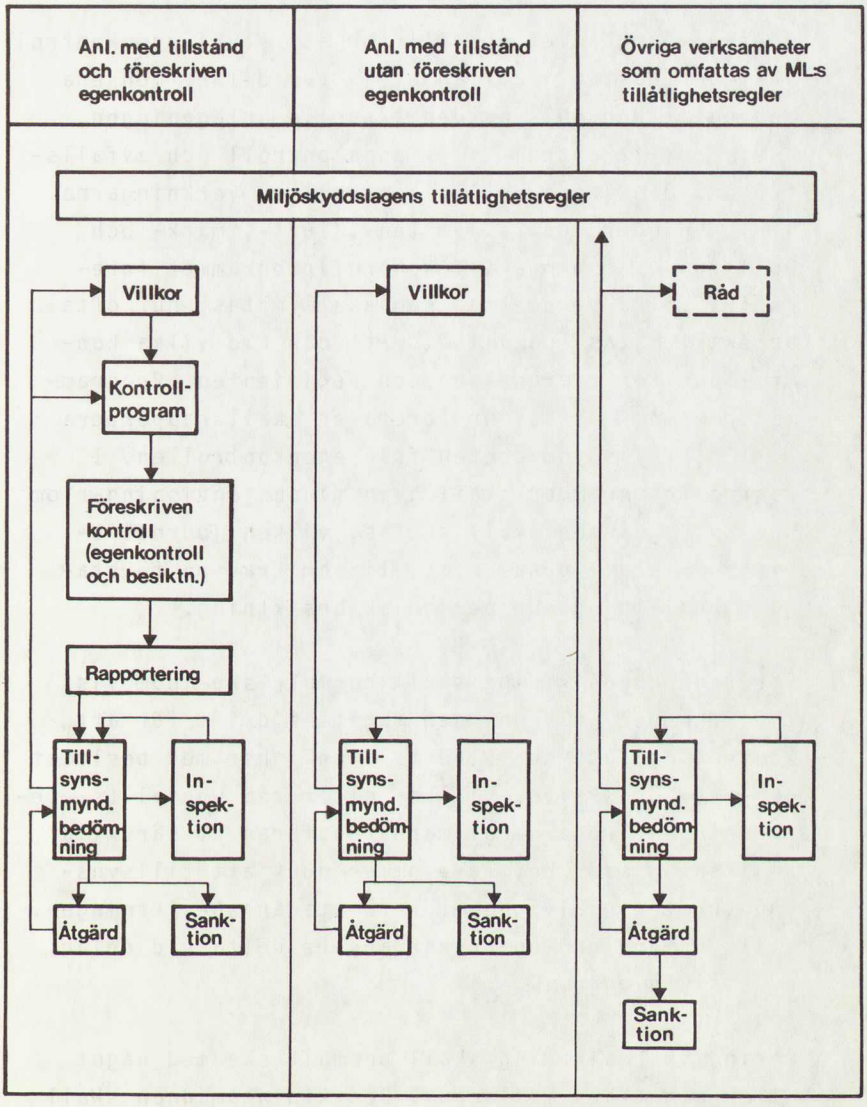
I naturvårdsverkets råd behandlas inte ambitionsnivåerna för tillsynen i allmänhet utan utgångspunkten är att åtminstone varje verksamhet som är tillståndspliktig skall ha en utbyggd egenkontroll med kontrollprogram. Tillsynen över tillståndsprövade verksamheter bedrivs i praktiken enligt två skilda modeller. Den första modellen är baserad på en egenkontroll enligt kontrollprogram, d.v.s. den modell naturvårdsverket förordar. Den andra modellen baseras inte på en egenkontroll utan helt på myndigheternas tillsyn (se figur 3). Tillsynsmyndigheten har i dessa fall gjort bedömningen att det inte är möjligt eller nödvändigt att kräva att anläggningsinnehavaren skall svara för egenkontroll. En orsak härtill kan vara att anläggningen inte medför några kontinuerliga miljöstör-

ningar. Det kan t.ex. gälla skjutbanor och motorbanor. Ett annat tänkbart skäl till att inte använda egenkontroll är att miljöstörningarna visserligen förekommer kontinuerligt men är svåra att mäta, vilket gäller t.ex. djurhållning. Störningarna kan också anses ha sådana begränsade miljöeffekter att det inte bedöms rimligt att kräva att anläggningsinnehavaren utför mätningar, t.ex. vad gäller tvätterier. Ytterligare en orsak till att välja denna tillsynsmodell kan vara att myndigheten inte haft resurser att kräva och fastställa kontrollprogram.

Tillsynen över verksamheter som inte är tillståndsprövade liknar i stort sett den för tillståndsprövade verksamheterna beskrivna tillsynen utan egenkontroll. Den väsentligaste skillnaden är att för den tillståndsprövade verksamheten finns fastställda villkor, vars efterlevnad skall kontrolleras. I båda fallen baseras tillsynen på myndighetens egna initiativ där den viktigaste metoden är inspektionen. De olika tillsynsmodellerna redovisas schematiskt i figur 3.

Det bör observeras att endast den första tillsynsmodellen är baserad på egenkontroll. Med detta avses egenkontroll i form av löpande mätningar av verksamhetens emissioner och immissioner samt rapportering av denna kontroll. I en vid bemärkelse kan man dock säga att egenkontroll omfattar alla de åtgärder som utövaren skall vidta för att kontrollera miljöstörningarna. I denna vida bemärkelse ställer miljöskyddslagen i princip krav på att alla anläggningar skall ha en egenkontroll.

Figur 3. Schematisk redovisning av olika tillsyns-modeller



9.3.3 Kontrollprogram och egenkontroll

Kontrollprogrammens innehåll

Kontrollprogrammet är till för att styra egenkontrollen. Det består i allmänhet av två delar. Den ena behandlar kontroll av den aktuella anläggningen, d.v.s. driftkontroll, utsläppskontroll och avfallsfrågor. Den andra gäller kontroll av verkningarna i omgivningen, d.v.s. vatten-, luft-, mark- och bullerundersökningar. I kontrollprogrammet föreskrivs vilka parametrar som skall mätas, hur ofta de skall mätas, på vilket sätt och vid vilka kontrollpunkter i processen och recipienten. Programmet reglerar också hur företaget skall rapportera till tillsynsmyndigheten från egenkontrollen. I kontrollprogrammen skall även finnas anvisningar om hur anläggningen skall skötas, vilken journalföring som skall göras m.m., liksom krav på förstagångsbesiktning och periodisk besiktning.

Förstagångsbesiktning skall normalt ske inom viss tid från det anläggningen tagits i drift för att kontrollera att den utförts i enlighet med beslutet och att föreskrivna villkor eller råd uppfyllts. Besiktningen brukar i allmänhet utföras av särskild besiktningsman. Det förekommer dock att tillsynsmyndigheten själv genomför förstagångsbesiktningen. Tillsynsmyndigheten brukar annars delta vid delar av besiktningen.

Periodisk besiktning skall normalt ske med något eller några års mellanrum. Besiktningsmannen skall då kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med kraven i beslutet, pröva om kontrollprogrammet är aktuellt och om egenkontrollen sköts i enlighet med detta. Periodisk besiktning brukar normalt genomföras av utomstående konsult men kan

i vissa fall göras av tillsynsmyndigheten. Vanligen föreslår företaget en besiktningsman som sedan skall godkännas av länsstyrelsen. (Periodisk besiktning kan i praktiken ske på initiativ av tillsynsmyndigheten, företaget eller konsulten.)

Kontrollprogrammens omfattning

Riksrevisionsverket har i sin granskning funnit att drygt en tredjedel av de förprövningspliktiga anläggningarna i de undersökta länen har en föreskriven egenkontroll som bas för tillsynen. För övriga anläggningar är tillsynen helt beroende av myndigheternas inspektionsverksamhet. Utredningens enkät till länsstyrelserna visar att det finns stora skillnader när det gäller egenkontrollen både mellan de verksamheter som koncessionsnämnden resp. länsstyrelsen prövar och mellan olika branscher.

På koncessionsnämndslistan har 85 % av de 770 anläggningarna fastställda kontrollprogram. I vissa särskilt miljöstörande branscher som järn- och stålverk och cellulosaindustri har praktiskt taget samtliga kontrollprogram. För en del andra branscher bl.a. livsmedelsindustri är frekvensen lägre vilket kan bero på att dessa verksamheter ofta är anslutna till kommunala avloppsverk som i sin tur har en föreskriven egenkontroll. Mer anmärkningsvärt är att endast 70 % av de större verkstadsindustrierna och 60 % av de anläggningar som hanterar miljöfarligt avfall har kontrollprogram. Till en del kan detta förhållande förklaras med att tillsynsmyndigheten inte har prioriterat fastställande av kontrollprogram framför andra frågor.

Kontrollprogrammens kvalitet

För att goda förutsättningar skall föreligga för tillsyn krävs också att kontrollprogrammen är av god kvalitet. Detta gäller inte minst anläggningar på koncessionsnämndslistan som till sin karaktär är komplicerade och särskilt betydelsefulla från miljösynpunkt.

I en tillsynskampanj för järn- och stålindustrin som naturvårdsverket genomförde 1984/85 studerades bl.a. kvaliteten på kontrollprogrammen. Utvärderingen av kampanjen som omfattade samtliga 31 stålverk i landet visade att det i genomsnitt fanns 9 tillståndsbeslut per anläggning men att ända upp till 35 beslut förekom. Därtill fanns ett flertal beslut från regionala och lokala myndigheter. Möjligheterna till överblick över vilka villkor som gäller är därför starkt begränsade. En del framför allt äldre villkor var också dåligt utformade.

En förutsättning för att kontrollen skall kunna anpassas efter tillstånden är att samtliga villkor finns sammanfattade i kontrollprogrammet. Av naturvårdsverkets undersökning framkom att villkor och kontroll i vissa fall inte alls stämde överens. Exempelvis kontrolleras villkoren för stoftutsläpp från stålindustrin, som genomgående är satta som månadsmedelvärde, vanligen genom mätning en gång vart tredje år. I några fall gjordes inga mätningar alls. I kontrollprogrammen var också mätningen och övervakningen ofta bristfälligt preciserad vad beträffar provtagning, mätmetoder, m.m. Från hälften av årsrapporterna gick det inte heller att utläsa om utsläppsvillkoren efterlevdes eller inte.

Kostnader

En enkätundersökning som naturvårdsverket och Industriförbundet genomfört visar att den obligatoriska egenkontrollen vid processindustrier och andra större företag i genomsnitt kostade 700 000 - 800 000 kr. per år. Mätnings-, provtagnings- och analysverksamheten tog i allmänhet i anspråk ca 30 % av de samlade kostnaderna. Kostnaderna för personal som var direkt engagerad i kontrollarbetet uppgick till ca 65 % av totalkostnaderna. Dessa större företag genomför vanligen merparten av den obligatoriska kontrollen i egen regi. Inköpen av externa tjänster uppgick enligt enkäten till i genomsnitt 100 000 - 150 000 kr. per år. Det gällde dels vissa luft- och vattenanalyser, dels besiktningar som utfördes av särskilt utsedd besiktningsman. Variationen mellan de olika företagen när det gäller den obligatoriska kontrollens inriktning och omfattning har dock visat sig vara betydande.

Skillnader mellan branscher och mellan län

För de 10 200 anläggningarna på länsstyrelselistan finns kontrollprogram endast för 3 100 anläggningar eller ca 30 %. Variationen är stor från mindre än 1 % för skjutbanor och större ladugårdar till över 90 % för avloppsreningsverk. Att vissa verksamheter i stor utsträckning saknar kontrollprogram som tidigare nämnts kan bero på tillsynsmyndigheternas bedömning att dessa verksamheter är mer lämpade för en tillsynsverksamhet grundad på inspektioner.

I fråga om enskilda branscher finns också stora skillnader mellan länen. Detta kan belysas av ytbehandlingsanläggningar där i genomsnitt 62 % av anläggningarna har kontrollprogram. Den länsvisa

variationen är från 100 % ner till 7 %, vilket innebär att vissa länsstyrelser tydligt bedömt att samtliga företag inom branschen bör ha kontrollprogram medan andra bara kräver detta i undantagsfall. Sådana stora skillnader inom en bransch kan knappast vara motiverade av miljöskäl utan måste bero på andra faktorer som resurser, inriktning av verksamheten m.m. hos tillsynsmyndigheten.

Framtagning av kontrollprogram

Förslag till kontrollprogram skall tas fram av utövaren för att därefter granskas och fastställas av tillsynsmyndigheten. Av RRV:s granskning framgår att förslagen till kontrollprogram ofta är bristfälliga, särskilt för mindre företag som utformar förslaget på egen hand utan hjälp av konsult. I dessa fall får tillsynsmyndigheten ofta lägga ner ett stort arbete för att hjälpa utövaren att få fram ett godtagbart förslag - ett arbete som utövaren egentligen skulle ansvarat för.

Ansvarsfördelning

En förutsättning för ett väl fungerande tillsyns- och kontrollsystem är att ansvarsfördelningen mellan offentlig, myndighetsutövande tillsyn å ena sidan och egenkontroll å den andra sidan är klar och entydig. För verksamheter som ålagts att bedriva en löpande egenkontroll enligt ett kontrollprogram skall ett antal tillsynsmoment utföras. När det gäller krav på regelbunden provtagning och mätning av utsläpp är det tämligen klart att det är företagets ansvar att så sker.

Det kan dock hända att kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd eller gatukontor står för provtagningen. Speciellt gatukontoren, som är ansvariga för avloppsreningsverken, som tar emot avloppsvatten från industrin har ofta själva anledning att ha en kontroll av avloppsvattnets sammansättning. Dubbelarbete kan då förekomma om inte den i kontrollprogrammet föreskrivna egenkontrollen och gatukontorets kontroll är samordnade. Analyser av uttagna prover kan utföras av företaget självt eller, vilket är vanligare, av utomstående laboratorier. Analysomfattning skall vara angiven i kontrollprogrammet men däremot är sällan analysmetoden preciserad.

I vissa av tillsynsmomenten råder oklarheter om vem som skall ansvara för initiativ, genomförande och uppföljning. Praxis för ansvarsfördelningen växlar mellan länen. När det gäller besiktningar är ansvarsfördelningen oklar både i teori och praktik. I naturvårdsverkets allmänna råd för tillsyn synes verket inta ståndpunkten att besiktningen är ett led i myndigheternas tillsyn. I andra sammanhang hävdas att besiktningsverksamheten är en del av företagens egenkontroll. I kontrollprogrammen står ofta inskrivet, bl.a. med vilka intervall periodisk besiktning skall ske, vilket innebär att myndigheterna har tagit ställning till med vilken frekvens besiktning skall ske i samband med att kontrollprogrammet fastställs.

Vanligen sker emellertid en besiktning på direkt uppmaning av tillsynsmyndigheten. Det förekommer också att utövaren tar initiativ enligt kontrollprogrammets krav eller att en konsult (genom kontakt med företaget) tar initiativ. RRV redovisar i sin granskning många exempel på anläggningar

som besiktigats med glesare intervall än vad som föreskrivits eller som inte besiktigats alls. Tillsynsmyndigheterna tycks sällan vidta åtgärder mot företag som inte låtit genomföra föreskrivna besiktningar.

Vare sig i allmänna råd från naturvårdsverket eller i kontrollprogrammen är målsättningen med och innehållet i besiktningarna preciserade. Detta försvårar givetvis både för företaget som skall svara för att besiktningen utförs och för konsulten som skall genomföra besiktningen. Konsultföretagen kommer att konkurrera om besiktningsuppdrag på basis av ofullständiga anbudsunderlag, vilket kan leda till att besiktningens innehåll kan bli kvantitativt eller kvalitativt otillfredsställande.

Enligt utredningen är kontrollprogrammen en sådan viktig länk i prövnings- och tillsynskedjan att de borde användas och fastställas i betydligt större omfattning och mera konsekvent än hittills. För de branscher där det finns skäl att ha en egenkontroll med kontrollprogram borde det vara undantag att så inte sker.

9.3.4 Myndigheternas tillsyn

Tillsynsmyndighetens uppgifter vid tillsyn av anläggningar med föreskriven egenkontroll enligt kontrollprogram är främst att ta emot rapporter från egenkontrollen, att följa upp rapporterna och kräva de korrigeringar vid anläggningen som anses nödvändiga samt att sammanställa rapporter så att miljöeffekter i stort kan bedömas. Som stöd för denna verksamhet använder vissa länssty-

relser **MI-01** som är ett centralt ADB-system för utsläppskontroll.

MI-01 utvecklades i början av 70-talet som ett stöd för länsstyrelsernas verksamhet. På länsstyrelsernas naturvårdsenhet registreras uppgifter om de anläggningar som skall kontrolleras. Mätvärden registreras sedan kontinuerligt av länsstyrelsen eller kan i vissa fall överföras direkt från laboratorier som har mätvärden på data. Alla terminaler är kopplade till en central dator i Stockholm (DAFA) som möjliggör att alla användare av systemet från sin terminal kan titta på allt som registrerats i hela landet. Länsstyrelserna kan från terminal för enskilda anläggningar lägga in vissa beräkningar samt bevakningsrutiner. Sammanställningar får beställas och görs vid centrala körningar hos DAFA.

De flesta länsstyrelser anser emellertid inte att MI-01 är ett effektivt hjälpmedel utan manuella rutiner är lika rationella. Systemet är enligt många länsstyrelser oflexibelt och det anses sakna många viktiga funktioner och egenskaper som dagens ADB-system kan erbjuda. För de länsstyrelser som från början byggt upp sin tillsyn kring MI-01 uppelvs det dock som ett användbart hjälpmedel. Användbarheten för rikssammanställningar och miljöstatistik är starkt begränsad.

Tillsynens omfattning/resurser

För tillsyn över den tredjedel av anläggningarna som har krav på egenkontroll använde de granskade länsstyrelserna enligt RRV 80 - 90 % av tillsynsresurserna. Närmare 60 % av resurserna användes till arbete med kontrollprogram och besiktningar, d.v.s. tillsynsmoment för vilka även anläggningsägarna har ett ansvar. Periodiska besiktningar är en av de

mest arbetskrävande uppgifterna i tillsynskedjan. Förutom att myndigheten deltar under delar av besiktningen har man också ansvaret för uppföljningen vilket ofta är tidskrävande. Ofta är det också tillsynsmyndigheten som tar på sig ansvaret att se till att besiktningen genomförs. Detta trots att det normalt står inskrivet i kontrollprogrammet hur ofta besiktning skall ske. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna deltar också enligt RRV i en stor del av besiktningarna. Orsakerna är att miljö- och hälsoskyddsnämnderna vill hålla sig informerade om hur anläggningarna i kommunen drivs , vilket samtidigt innebär att ett omfattande dubbelarbete sker.

En ökad frekvens periodiska besiktningar har diskuterats som en möjlighet att utöka tillsynen utan krav på ökade myndighetsresurser. Med nuvarande arbetssätt kommer emellertid enligt utredningen en utökad besiktningsfrekvens att ställa ytterligare krav på den offentliga tillsynens resurser. En striktare rollfördelning mellan företag och myndighet där myndighetsrollen betonas är därför en förutsättning för att en förstärkning av egenkontrollen skall kunna ge resursvinster.

Inspektioner

Tillsynsmyndigheten skall också på eget initiativ genomföra inspektioner som kan vara föranmälda eller oanmälda. Inspektioner är framför allt viktiga i två situationer. För det första när misstanke finns om brister i skötsel av en anläggning som har egenkontroll. För det andra vid anläggningar som ej har fastställda kontrollprogram och inte utsätts för periodiska besiktningar. Dessa

anläggningar utgör två tredjedelar av de totala antalet tillståndspliktiga anläggningar. Inspektion är förutom vissa förstagångsbesiktningar det enda tillsynsinstrument som tillämpas mot denna grupp. Besöksfrekvenserna är emellertid klart lägre för dessa anläggningar än för anläggningar med egenkontroll. Även här förekommer ett dubbelarbete genom att miljö- och hälsoskyddsnämnderna ofta deltar i länsstyrelsens inspektionsverksamhet.

Vissa anläggningar inom denna grupp har visserligen en sådan karaktär att tillsynsbesök inte är nödvändiga om anläggningarna är lokaliserade så att de inte medför några störningar. Huvuddelen av verksamheterna bör dock genom sin potentiella miljöfarlighet enligt utredningen vara föremål för regelbunden tillsyn, genom bl.a. inspektioner.

Tillsynens resurser

RRV har i sin granskning gjort jämförelse mellan totala resursbehovet för tillsynsbesök som det framgår enligt naturvårdsverkets råd m.m. och den faktiska resursanvändningen. Därvid framgår att totalt ca 30 årsarbetskrafter i handläggarresurser används för tillsynsbesök år 1984 medan ca 100 årsarbetskrafter skulle krävas. Skillnaden mellan ambitionsnivå för att uppnå en acceptabel tillsyn och tillgängliga resurser är följaktligen betydande. Som tidigare framgått används de tillgängliga resurserna i huvudsak till tillsynsbesök hos de verksamheter som har en egenkontroll medan bara ca 15 % används till tillsyn över de ca 7 000 förprövade anläggningarna utan föreskriven egenkontroll.

Mot bakgrund av de resursbrister som redovisats kan utredningen i likhet med RRV konstatera att det inte är möjligt att med ökad effektivitet inom ramen för nuvarande system nå upp till de uttalade ambitionsnivåerna.

RRV har i sin granskning inte närmare behandlat tillsynen över de verksamheter som omfattas av miljöskyddslagens tillåtlighetsregler men som inte är förprövningspliktiga genom tillstånd eller anmälan. Här kan ingå jordbruk, skogsbruk, vägar, mindre verkstäder, bilvårdsanläggningar etc. Sammantaget kan denna sektor av miljöskyddslagens tillämpningsområde ha stor betydelse för miljöförhållandena. Utredningen kan emellertid konstatera att om tillsynen över förprövningspliktiga verksamheter är bristfällig är tillsynen över dessa övriga verksamheter närmast obefintlig. Det är bara i undantagsfall som länsstyrelsen har möjlighet och resurser att bedriva någon aktiv tillsynsverksamhet. I övrigt har länsstyrelsen fått inskränka sig till ingripanden vid klagomål.

Avslutningsvis kan konstateras att flertalet av de miljö- och hälsoskyddsnämnder som tagit över tillsyn ökat sina resurser markant. Ambitionerna för tillsynen och besöksfrekvenserna varierar dock mycket mellan de olika kommunerna. De miljö- och hälsoskyddsnämnder som tagit över har i allmänhet genomfört betydligt fler tillsynsbesök per tillsynsobjekt än länsstyrelserna. Framför allt har besöksfrekvenserna ökat för de mindre anläggningarna. Viss samordning har kunnat ske med tillsyn enligt annan lagstiftning, främst djurskyddet. Det tidigare dubbelarbetet där representanter för både

länsstyrelse och miljö- och hälsoskyddsnämnd deltog i tillsynsbesök har minskat efter övertagandet.

9.4 Recipientkontroll

Under tillsynen faller även kontroll av den miljöfarliga verksamhetens verkningar i omgivningen. Denna kontroll syftar främst till att ge myndigheterna information om tillstånd och utvecklingstendenser i miljön. Den skall också ge information till utövaren av den miljöstörande verksamheten om påverkan på tillståndet i recipienten och möjliggöra bedömning av hur stor belastningen på recipienten är och hur denna belastning fördelar sig på olika typer av utsläpp.

Recipientkontrollen på vattensidan är mest utvecklad och utförs i stor utsträckning genom en samordnad recipientkontroll. Ändamålet med samordningen är att få bättre information om tillstånd, påverkan och förändringar i ett vattenområde än vad ett antal enskilda program kan ge. Den sammanlagda kostnaden för provtagning, analyser och bearbetning blir dessutom i regel lägre. Samordningen sker normalt vattenområdesvis vilket innebär att recipientkontrollprogrammen oftast berör flera län.

Länsstyrelserna har under åren tagit initiativ till samordning av recipientkontrollen. Erfarenheterna av detta samarbete är goda. I stora delar av landet finns en samordnad recipientkontroll på vattensidan där kommuner och industrin i vattenvårdsförbund, vattenförbund eller på annat sätt enats om gemensamma kontrollprogram. Kostnaderna för kontrollen

fördelas normalt enligt frivilligt träffade överenskommelser. Länsstyrelsen har dock möjlighet att med stöd av miljöskyddslagen fastställa hur kontrollen skall ske.

Enligt utredningen har nuvarande system med uppbyggnad, organisation och finansiering av den samordnade recipientkontrollen i stort utvecklats tillfredsställande. Genom samverkan över länsgränserna har den kunnat anpassas till från funktionell synpunkt lämpligt avgränsade områden.

Recipientkontrollen när det gäller föroreningar till luft har inte utvecklats i samma utsträckning. Det första luftvårdsförbundet i landet efter förebild för den samordnade recipientkontrollen på vattensidan bildades i Vänersborg - Trollhättan för drygt tio år sedan. Liknande former av samordnad luftrecipientkontroll finns inom andra regioner, bl.a. Göteborgsregionen. Vissa miljö- och hälsoskyddsnämnder bedriver också utanför den obligatoriska recipientkontrollen en luftmiljöövervakning som i t.ex. Stockholmsregionen har utvecklats till ett avancerat regionalt övervakningsprogram.

9.5 Avgifter för prövning och tillsyn

Den 1 juli 1984 infördes ett avgiftssystem för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (prop. 1983/84:40, bil. 7, JoU 15, rskr 93). Principen är därvid att naturvårdsverkets, koncessionsnämndens och länsstyrelsernas samt, i förekommande fall, kommunernas kostnader för arbetet med tillämpning av miljöskyddslagen helt skall täckas av avgifter baserade på en timdebitering från dem som bedriver miljöfarlig verksamhet.

Naturvårdsverket hade tidigare föreslagit ett avgiftssystem med fasta avgifter för prövning och årliga avgifter för tillsyn. Förslaget mötte emellertid kritik i samband med remissbehandlingen och departementschefen anförde i propositionen:

"Enligt min mening bör man välja en form för avgiftsuttag som innebär att man så långt möjligt upprätthåller sambandet mellan avgiftens storlek och kostnaden för myndighetens arbete med prövning och tillsyn i varje enskilt fall. Detta kräver vissa modifieringar av naturvårdsverkets förslag. I stället för de föreslagna schablonavgifterna anser jag att avgifterna bör så långt möjligt utgå i förhållande till den tid som åtgår för hantering av de enskilda ärendena. Vid såväl prövning som tillsyn bör timkostnaden debiteras för den tid som läggs ned på ärendet vid koncessionsnämnden och länsstyrelsen. Som jag tidigare anfört är det angeläget att i största möjliga utsträckning begränsa riskerna för att ett avgiftssystem får negativa miljövårdseffekter. Det är därvid viktigt att systemet ges sådan utformning att kontakter mellan företag och myndigheter inte motverkas. Vidare bör koncessionsnämnden och länsstyrelserna kunna nedsätta eller efterge avgiften om särskilda skäl föreligger. Av vad jag nu har anfört framgår också att jag anser att avgifterna skall administreras av koncessionsnämnden och länsstyrelserna. I de fall länsstyrelsen efter åtagande av en kommun överlåtit åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva tillsyn bör avgift tas ut enligt samma grunder som för länsstyrelsens tillsyn.

... Utgångspunkten bör vara att avgifterna skall täcka koncessionsnämndens, länsstyrelsernas och naturvårdsverkets kostnader i samband med prövningen enligt ML liksom kostnaderna för myndigheternas tillsyn. Vidare bör avgifterna finansiera kostnaderna för sådana undersökningar vid naturvårdsverket som behövs som underlag för prövning och tillsyn. Jag beräknar att den kostnad som sålunda skall finansieras med avgifter uppgår till ca 105 milj. kr. i 1983 års pris- och löneläge. Avgiftsnivån bör omprövas årligen."

De totalt uppskattade avgiftsintäkterna får antas spegla den ambitionsnivå som statsmakterna ansåg vara nödvändig för att uppnå de mål som ställts upp beträffande nödvändig prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet.

Bestämmelser om uttagande av avgifterna finns i förordningen (1984:380) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (1969:387) och i verkställighetsföreskrifter från statens naturvårdsverk.

Avgifterna bestäms på grundval av den handläggningstid som åtgår för prövningen eller tillsynen. Avgiften är timbaserad och är f.n. bestämd till 560 kr./timme för koncessionsnämnden, 420 kr./timme för naturvårdsverket och 390 kr./timme för länsstyrelsen. I de fall en kommun tar över tillsynsansvaret helt eller delvis får kommunen debitera avgift enligt samma taxa som för länsstyrelsen, d.v.s. 390 kr./timme.

Det timbaserade avgiftssystemet har inte fungerat bra, främst har omfattande kritik riktats mot principen om timbaserad tillsynsavgift. Kritik har framförts dels från de myndigheter som har att tillämpa taxan, dels från företagshåll som uppfattat det som besvärande att bli drabbade av en avgift vid varje besök från tillsynsmyndigheten.

Avgifterna har medfört betydande administration - en halv årsarbetskraft per myndighet torde vara ett minimum - och har vållat åtskillig irritation bland berörda tjänstemän. I vilken utsträckning avgifterna försvårat samarbetet mellan myndigheterna och dem som är föremål för prövning och tillsyn är mer oklart. Några påtagliga bevis eller symptom på samarbetsproblem orsakade av avgifterna har inte kommit till naturvårdsverkets kännedom. Man kan dock räkna med att en fullständig debitering av all nedlagd tid från myndigheternas sida hade lett till betydligt högre avgifter.

Intäkterna från avgiften uppgår inte till det belopp som statsmakterna räknat med för att täcka kostnaderna för verksamheten (ca 100 milj.kr.). Intäkterna uppgick 1984/85 till ca 9 milj.kr. och 1985/86 till ca 18 milj.kr. Berörda myndigheter har (på uppdrag av regeringen) själva budgeterat sina inkomster av avgiften 1986/87 till ca 33 milj.kr. Att döma av utfallet under budgetårets tre första kvartal är 25 milj.kr. en mer realistisk nivå. Utgifterna för prövning och tillsyn beräknades av naturvårdsverket och LON (år 1984) till ca 86 milj.kr. att jämföra med ca 80 milj.kr. två år tidigare (SNV PM 1576) och med besparingspropositionens ca 100 milj.kr. (år 1983).

Utredningen konstaterar alltså att det nuvarande avgiftssystemet dels inte ger den kostnadstäckning för prövning och tillsyn som statsmakterna förutsatt, dels varit föremål för en omfattande kritik från miljömyndigheterna och även i viss mån från näringslivet.

10 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

10.1 Utgångspunkter

10.1.1 Det framtida miljöskyddsarbetet

Det hittillsvarande miljövårdsarbetet har som framgått i direktiven varit framgångsrikt i många avseenden. Utsläppen av föroreningar har minskat och förbättringar i miljön har kunnat noteras. Bland de mest påtagliga förändringarna märks situationen i tätortsnära vattenområden där vattenkvaliteten förbättrats genom utbyggnaden av avloppsreningsverk så att områdena nu åter kan användas för bad och friluftsliv.

Den ökade kunskapen genom framför allt forsknings- och undersökningsverksamheten under senare år har emellertid påvisat många nya miljöproblem. Trots de insatser som gjorts är miljösituationen otillfredsställande i flera avseenden och allt eftersom nu kunskap kommer fram ställs krav på kraftfulla miljövårdsåtgärder. Det gäller bl.a. försurningen av mark och vatten, den dåliga luftkvaliteten i större tätorter och utsläppen av toxiska organiska ämnen. Miljövården står fortfarande inför ett stort antal problem som måste lösas om inte grundvalarna för en fortsatt positiv samhällsutveckling skall äventyras.

Utredningen vill understryka att miljövård är och alltid kommer att förbli en komplicerad verksamhet som berör praktiskt taget alla funktioner i samhället. Miljöproblemen har i viss mån också skiftat karaktär under de senaste decennierna. Forskningen har visat att problemen många gånger är mer komplicerade och svårhanterbara än vad man tidigare anat. Det gäller såväl källorna till miljö-

problemen som deras effekter.

Miljön är som framgått av bl.a. opinionsundersökningar en av de viktigaste frågorna för människorna i dagens samhälle. Det är naturligt att förväntningarna är stora både på miljöpolitiken i stort och på resultaten av de miljövårdande insatserna. Kraven på snabba och effektiva åtgärder mot miljöstörande verksamheter är också klart uttalade. Allmänhetens fördjupade engagemang i miljövårdsfrågor och ökade kunskaper har i detta sammanhang varit pådrivande faktorer.

Utredningen gör med denna bakgrund bedömningen att miljöskyddsorganisationen i framtiden i allt större utsträckning måste kunna hantera miljöproblem av en övergripande karaktär. Exempel på sådana problem är försurningen, kemikaliespridningen och föroreningen av större havsområden. Åtgärder för att förebygga och lösa dessa problem berör stora delar av samhället och ett mycket stort antal föroreningskällor. Nuvarande miljösituation tillsammans med förändringar i samhället ställer krav på miljövården som är svåra att tillgodose med nuvarande resurser och organisation inom miljöskyddssystemet. Det gäller såväl den statliga miljövården som den som ankommer på kommuner, företag och enskilda, vilka har det primära ansvaret för att miljöproblem orsakade av miljöfarliga verksamheter kan elimineras eller åtminstone begränsas.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla departementschefens uttalande i direktiven, att miljövårdsorganisationen ytterligare bör utvecklas till ett kraftfullt medel för överblick av miljösituationen, prioritering av insatser samt genomförande av praktiska åtgärder. Det är också viktigt att miljöfrågorna får den centrala behandling de behöver

i den politiska beslutsprocessen centralt, regionalt och lokalt.

Miljöproblemens komplexitet kommer att ställa ökade krav på utvecklingen av det tekniska miljöskyddet och andra miljöfrämjande åtgärder. I rapporten "Forska för bättre miljö" (1986) framhåller naturvårdsverket att det krävs en satsning på såväl förbättrad process- och reningsteknik som åtgärder för optimalt utnyttjande av naturresurserna. Följande fem områden för tekniskt utvecklingsarbete prioriteras: miljövänlig cellulosateknik, miljövänlig gruvteknik, kommunal avloppsrening, avfallsbehandling och vägtrafik. Denna utveckling innebär att fortsatta höga krav måste ställas på den tekniska kompetensen inom den samlade miljöskyddsorganisationen.

Tekniska åtgärder vid den enskilda föroreningskällan kommer även i fortsättningen att vara ett viktigt medel i miljöskyddsarbetet. Utredningen gör dock bedömningen att dessa punktinsatser i ökad utsträckning måste kompletteras med mer generellt verkande åtgärder. Det kan vara fråga om begränsningar av innehållet av vissa föroreningar i råvaror eller produkter eller gränsvärden för högsta tillåtna utsläpp för vissa ämnen. Utredningen har dock i enlighet med direktiven koncentrerat sina insatser på att i första hand förbättra och förstärka miljöskyddslagssystemet samt organisationen av miljöskyddsarbetet.

Departementschefen konstaterar i direktiven att systemet för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen utsatts för kritik under senare år i olika sammanhang. Det är därför nödvändigt att från effektivitetssynpunkt se över bl.a. de centrala, regionala och lokala organens uppgifter enligt miljöskyddslagen och likaså de centrala organens möjligheter att prioritera insatser, både när det gäller prövning och tillsyn. En sådan över-

syn bör enligt direktiven ske med utgångspunkt "såväl i det allmänna intresset för decentralisering och delegering av arbetsuppgifter som i de särskilda krav som från miljösynpunkt kan resas på bl.a. enhetlig hantering av vissa miljöfrågor samt på effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser".

Resurssituationen är samtidigt sådan att det finns stora skillnader mellan de uttalade ambitionsnivåerna i lagstiftning m.m. och den faktiska tillämpningen framför allt inom tillsynen enligt miljöskyddslagen. En orsak till detta är att de resurser som avsatts för arbetsuppgifterna inte står i rimlig proportion till ambitionerna. Nuvarande miljöskyddsorganisation med ca 200 handläggare för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen skulle enligt bl.a. riksrevisionsverkets bedömning behöva förstärkas med ytterligare 100 - 150 tjänster för att de uppställda målen skulle kunna uppnås. Det är således en betydande ökning som erfordras.

I förhållande till andra områden är resurserna som avsatts för miljöskydd blygsamma. Som jämförelse kan nämnas att inom arbetsmiljöområdet disponerar enbart den regionala statliga organisationen ca 600 personer för tillsyn. Statens Anläggningsprovning som svarar för obligatorisk kontroll av tryckkärl och lyftanordningar har en organisation med 530 anställda för att utföra besiktningar. Inom ett annat område, nämligen kontroll av bilar har Svensk Bilprovning 2 200 anställda och en årlig omsättning på 550 milj.kr.

En jämförelse avseende myndigheternas besöksfrekvens visar att Statens Anläggningsprovning genomför i snitt 0,9 besiktningar/år. Besöksfrekvensen hos Bilprovningen är 1,3 besök/år (inkl. återbesök). Miljö- och hälsoskyddsnämnderna besöker livsmedelsanläggningar (butiker, kök o.s.v.) i snitt 1,0 gång/år. Dessa besöksfrekvenser skall jämföras med att hos tillståndsprövade och anmäl-

da verksamheter enligt ML genomförs i snitt 0,25 besök/år.

Utredningen har gjort bedömningen att kraftfulla åtgärder måste vidtas för att förstärka miljöskyddet, såväl när det gäller insatserna från stat och kommun som näringsliv. Genom förändringar av den nuvarande organisationen och rationaliseringar i arbetet bör det vara möjligt att till viss del tillgodose de många krav som ställs på miljöskyddet. Utredningen gör dock bedömningen att avståndet mellan mål och medel är alltför stort för att kunna överbryggas enbart genom organisatoriska åtgärder. En förutsättning för att statsmakternas mål skall kunna uppnås är därför att betydligt ökade resurser tillförs det samlade miljöskyddslagssystemet - inkluderande staten, kommunerna och näringslivet.

10.1.2 Allmänna krav på systemet

Utredningen har vid sina genomgångar funnit att miljösituationen tillsammans med förändringar i samhället ställer sådana krav på miljöskyddslagssystemet som är svåra att tillgodose inom ramen för nuvarande organisation. Mot bakgrund av kraven på det framtida miljöskyddsarbetet och de brister som redovisats i kapitel 9 bör inriktning och ansvarsfördelning i miljöskyddsarbetet ses över.

Utredningen anser att följande fyra allmänna krav bör ställas på ett effektivt miljöskyddssystem.

- God kunskapsförsörjning till alla enheter och aktörer inom systemets ram om tillståndet och utvecklingen i miljön och om miljöproblemen.

- Tillgång till sådana tekniska och andra miljöskyddsåtgärder som effektivt kan förebygga

och eliminera negativa effekter på människor och deras miljö.

- Möjlighet till prövning av miljöfarliga verksamheter, som ger till resultat väl utformade och rationella tillstånd och villkor.

- Effektiv tillsyn och kontroll av de miljöfarliga verksamheterna och av förhållandena i miljön.

God kunskapsförsörjning

En god kunskapsförsörjning bör omfatta bevakning av tillståndet och utvecklingen i miljön, identifiering och kartläggning av miljöproblemen samt utveckling av metoder för att lösa dessa problem.

Det bör observeras att antalet aktörer inom miljöskyddssystemet är mycket stort. På central nivå finns riksdag och regering, koncessionsnämnden för miljöskydd, naturvårdsverket och andra centrala myndigheter samt ett stort antal organisationer. På regional nivå har länsstyrelserna huvudansvaret för det statliga miljövårdsarbetet. På lokal nivå har redan i dag miljö- och hälsoskyddsnämnderna viktiga uppgifter på miljöskyddsområdet. I systemet ingår dessutom alla företag, kommuner och andra som bedriver miljöfarlig verksamhet och som därmed har ansvaret för att dessa verksamheter bedrivs enligt lagens tillåtlighetsregler.

I direktiven framhålls att "en viktig central myndighetsuppgift på miljövårdsområdet är att svara för att relevant kunskap inom skilda områden samlas in och görs tillgänglig som underlag för politiska och administrativa ställningstaganden". I denna uppgift ingår i princip all verksamhet som syftar till att genom forskning och utveckling, övervakning, inventering och kartläggning samt ut-

redningar, undersökningar och sammanställningar öka kunskaperna om miljösituationen, olika problem och metoder att lösa problemen.

De centrala myndigheterna och forskningsråden har ett huvudansvar för att kunskap tas fram och förmedlas på ett effektivt sätt till berörda intressenter inom miljövården. Områdets bredd och den komplicerade karaktären hos många miljöfrågor ställer dock krav på att även annan sakkunskap inom ett stort antal områden och discipliner måste delta i miljöskyddsarbetet för att allsidigheten och kvaliteten i besluten skall kunna upprätthållas.

Effektiva miljöskyddsåtgärder

Det nuvarande miljöskyddssystemet är baserat på ett tvåpartsförhållande med miljöskyddsmyndigheten som den ena parten och den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet som den andra parten, i fortsättningen kallad företaget. Miljöskyddslagens bestämmelser innebär att företaget är primärt ansvarig för att verksamheten bedrivs enligt lagens tillåtlighetsregler. Miljöskyddsmyndigheten ställer kraven på företagen vad gäller utsläppsbegränsningar, tekniska åtgärder m.m. Men det är i första hand företaget som har ansvaret för valet av miljöskyddsåtgärder och utformningen av dessa.

Effektiva miljöskyddsåtgärder

Det andra kravet på miljöskyddssystemet - att på grundval av tillgänglig kunskap om utvecklingen i miljön och miljöproblemen utarbeta förslag till miljöskyddsåtgärder - ställs därför i första hand på den som bedriver den miljöfarliga verksam-

heten. Miljöproblemens omfattning och den snabba tekniska utvecklingen har medfört höga krav på företagen när det gäller att leva upp till krav som ställs i lagstiftningen. Samarbetet inom olika branscher har därför byggts ut när det gäller tekniska frågor. Som exempel kan inom den kommunala sektorn nämnas Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen och Svenska Värmeverksföreningen. På det industriella området finns Industriförbundet med dess branschföreningar Kemikontoret, Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen, Textilrådet, Mekanförbundet, m.fl. bransch- och samarbetsorgan. Andra betydelsefulla branschorgan är Jernkontoret och Kraft- och värmeproducenternas samarbetskommitté för miljöfrågor (KVM). Dessutom arbetar ett stort antal konsultföretag med miljöskyddsfrågor inom olika sektorer.

När det gäller tillståndspliktiga verksamheter är det som tidigare redovisats koncessionsnämnden eller länsstyrelsen som i tillståndsbeslutet tar ställning till tillåtligheten och fastställer de villkor som skall gälla för verksamheten. Detta ställer krav på att myndigheterna har goda kunskaper om såväl miljö- och miljöeffektfrågorna som de tekniska möjligheterna att lösa miljöproblemen. Höga kompetenskrav i tekniska frågor ställs i det nuvarande systemet både på naturvårdsverket och länsstyrelserna.

En strävan vid kompetensuppbyggnaden har varit att naturvårdsverket framför allt skall svara för specialistkompetensen, medan länsstyrelserna upprätthåller den allmänna tekniska kunskap som krävs för besluten i de enskilda ärendena. Det har dock visat sig svårt att i praktiken bygga upp och fördela resurserna centralt och regionalt efter dessa riktlinjer, bl.a. beroende på att rollfördelningen

mellan myndigheterna vid tillämpningen av miljöskyddslagen delvis är oklar. Både naturvårdsverket och länsstyrelserna har t.ex. behov av teknisk och annan kompetens i sina roller som sakkunnigmyndigheter i koncessionsärenden och som remissinstanser.

På den centrala nivån krävs framför allt goda kunskaper om tekniska och andra miljöskyddsåtgärder som grund för att ta fram underlag till miljöskyddsarbetet. Det bör observeras att miljöskyddslagen i dag inte inrymmer några möjligheter för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter, normer eller andra bindande bestämmelser. De utredande, rådgivande och kunskapsförmedlande verksamheterna har därför stor betydelse i strävandena att skapa en enhetlig hantering av miljöskyddsfrågorna över landet.

Prövning av miljöfarlig verksamhet

Beträffande det tredje kravet - möjlighet till prövning av miljöfarlig verksamhet - skall den gällande lagstiftningen med miljöskyddslagen som det centrala styrinstrumentet enligt direktiven vara utgångspunkten för utredningens organisationsöversyn. Utredningen har också vid sin genomgång kunnat konstatera att miljöskyddslagen ger goda förutsättningar för avvägning mellan miljömässiga, tekniska och ekonomiska frågor.

Ett alternativ till den individuella prövningen med normer eller föreskrifter har diskuterats i olika sammanhang, bl.a. i miljöskyddsutredningens betänkande Bättre miljöskydd I (SOU 1978:80) och i samband med riksrevisionsverkets granskning. Fördelarna med normer eller föreskrifter är framför allt att enhetliga krav kan ställas och att de inte

kräver några resurser för prövning i det enskilda fallet. Bland nackdelarna kan nämnas att frågor om lokaliseringsprövning och allmänhetens inflytande kan bli svåra att lösa. De medger inte heller någon anpassning av kraven till den individuella situationen, vilket gör att systemet får en låg flexibilitet. Kraven på anläggningsägaren att ta ett mer direkt ansvar för sin miljösituation och ta ställning till åtgärder försvinner också. Slutligen lämpar sig normer eller föreskrifter bäst för verksamhetstyper med många och relativt likartade anläggningar, vilket gör att många av branscherna med stor miljöpåverkan inte lämpar sig för ett system med normer.

Utredningen anser mot ovanstående bakgrund - i likhet med miljöskyddsutredningen och riksrevisionsverket - att övervägande skäl talar för att bibehålla den individuella prövningen. En förutsättning för att krav på en enhetlig hantering ändå skall kunna tillgodoses är att kunskapsförsörjning och rådgivning fungerar effektivt inom miljöskyddssystemet. Allmänna råd har visat sig ha en betydande genomslagskraft, trots att de inte är bindande till sin karaktär. Utarbetandet av allmänna råd och andra former för gemensam kunskapsförsörjning innebär också ett effektivare utnyttjande av de samlade resurserna än om varje myndighet skall lösa problemen för sig. Utredningen vill därför understryka vikten av att en bibehållen individuell prövning enligt miljöskyddslagen kombineras med ett utarbetande av allmänna råd o.d. som täcker angelägna områden.

Utformningen av tillståndsbeslut och villkor har visat sig ha en avgörande betydelse för resultaten av miljöskyddsarbetet. En uppstramning av villkorsskrivningen har också skett under senare år och på naturvårdsverket pågår arbetet med för-

slag till allmänna råd för villkorsskrivning. Utredningen vill i denna genomgång av kraven på miljöskyddssystemet framhålla betydelsen av väl formulerade och stringenta villkor när det gäller samhällets styrning av miljöfarliga verksamheter.

Effektivare tillsyn och kontroll

Myndighetens tillsyn av miljöfarliga verksamheter och deras effekter på miljön är framför allt inriktad på att uppfylla följande fyra krav eller mål:

- Kontroll av att den som bedriver sådan miljöfarlig verksamhet som prövats enligt miljöskyddslagen eller för vilken tillsynsmyndighet utfärdat särskilt föreläggande uppfyller de villkor som fastställts.

- Övervakning av övriga, ej tillståndspliktiga, miljöfarliga verksamheter som faller inom lagens tillämpningsområde och deras effekter på miljön.

- Tillsyn och kontroll av förhållandena och utvecklingen i omgivningen/recipienterna - mark, vatten, luft.

- Insamling av information om de miljöfarliga verksamheterna och deras effekter på miljön som underlag för sammanställningar och statistik om miljöskydd, utsläpp, miljöförhållanden m.m.

Företagens egenkontroll är emellertid den viktigaste basen i miljöskyddslagens tillsyns- och kontrollsystem. En förutsättning för att den som utövar miljöfarlig verksamhet skall kunna uppfylla lagens tillåtlighetskrav är att han har byggt upp en effektiv egenkontroll. Tillsynen skall sedan

ge underlag för beslut om eventuella åtgärder som krävs för att förbättra miljöskyddet. Det är därför av avgörande betydelse för miljöskyddsarbetet att företagens egenkontroll är avvägd, effektiv och av hög kvalitet.

De företag som bedriver miljöfarliga verksamheter har oavsett lagstiftningens bestämmelser skäl att ha en effektiv egenkontroll av verksamheten. Inte minst företagens behov av förtroende hos politiker, myndigheter, organisationer och allmänhet för att kunna bedriva sin verksamhet med produktion av varor och tjänster är av avgörande betydelse i detta sammanhang. Det finns också konkreta exempel på att brister i miljöskyddet och i den egna kontrollen av verksamheter fått allvarliga ekonomiska följder för företag. Företrädare för industrin har framhållit att det numera är lika väsentligt för ett företag att ha sina miljörisker under kontroll som att ha soliditet och balansräkning i ordning. Ett annat skäl för ett företag att ha en god egenkontroll är kraven på att de ofta kostsamma miljöskyddsanläggningarna skall drivas på ett både miljömässigt och ekonomiskt effektivt sätt. De samlade investeringarna under den senaste tjugoårsperioden i miljöskyddande anläggningar uppgår till 15 - 20 miljarder kr.

Krav på organisation

De allmänna krav på miljöskyddssystemet som här ställs upp återverkar på den tekniska utformningen av organisationen och dess arbetssätt. Följande tre huvudkrav bör enligt utredningen ställas på organisationen:

- Väl utformade mål för verksamheten samt klar ansvarsfördelning och resultatinriktat arbete.

- Kostnadseffektiv och resurssnål organisation.

- Väl utformade samarbetsformer och flexibilitet i organisationen.

10.2 Myndighet - företag

10.2.1 Ansvars- och arbetsfördelning

Nuvarande rollfördelning mellan myndighet och företag i miljöskyddsarbetet innebär i korthet:

- att riksdagen genom lagstiftning anger målen för miljöpolitiken,

- att regeringen eller myndighet genom föreskrifter och tillståndsgivning omformar dessa mål, tillåtlighetsregler m.m. till krav på den miljöfarliga verksamheten,

- att företaget svarar för att erforderliga miljöskyddsåtgärder vidtas så att villkoren i tillståndsbesluten uppfylls,

- att företaget ansvarar för att den miljöfarliga verksamheten bedrivs i enlighet med de fastställda villkoren, vilket bl.a. ställer krav på en väl fungerande egenkontroll,

- att myndigheterna genom fortlöpande tillsyn övervakar den miljöfarliga verksamheten och dess effekter på miljön samt

- att myndigheterna vid behov vidtar åtgärder för att korrigera felaktigheter och ingripa mot överträdelser.

Ansvarsfördelningen gäller för de verksamheter som kräver tillstånd enligt miljöskyddslagen. För de

icke tillståndspliktiga verksamheterna gäller i princip samma rollfördelning, dock med undantaget att någon precisering av tillåtlighetsreglerna inte sker genom förprövning. Det innebär bl.a. att tillsynen får en mer allmän inriktning än när det gäller de verksamheter för vilka tillstånd beviljats och där särskilda villkor fastställts.

En viktig utgångspunkt vid diskussioner om ansvarsfördelningen mellan staten och företagaren är principen om förorenarens kostnadsansvar (polluter pays principle - PPP). Denna princip innebär att företagen har ansvar för genomförande av erforderliga miljöskyddsåtgärder. I propositionen om ändring i miljöskyddslagen (1980/81:92) framhöll departementschefen att förorenaren i enlighet med internationellt vedertagen praxis i ökad utsträckning bör svara även för kostnader för såväl prövning och tillsyn som andra administrativa kostnader, liksom för den miljöstörning som orsakas trots vidtagna åtgärder. Införandet av prövnings- och tillsynsavgifter kan ses som ett steg i riktning mot en sådan utvidgning av PP-principen. Förslaget från miljöskadefondsutredningen, Miljöskadefond (SOU 1987:15) om inrättandet av en miljöskadefond finansierad av företagen genom utsläppsrelaterade avgifter, är ett annat exempel på denna utveckling.

Under senare år har en övergång skett från löpande tillsyn till övervakad egenkontroll där kontrollansvaret entydigt ligger hos företaget och där övervakningen i första hand sker genom systemtillsyn. Det innebär att företagens egenkontroll får en allt viktigare roll i tillsyns- och kontrollsystem inom olika samhällssektorer. Denna utveckling kan väntas fortsätta, bl.a. som en följd av strävandena att minska detaljregleringen av olika verksamheter och effektivisera myndighetsarbetet. Ett uttryck för detta är departementschefens ut-

talande i propositionen (1985/86:27) om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m.m. Departementschefen framhåller där att "den samhälleliga kontrollen bör kunna minska i omfattning och i högre grad få karaktären av övervakning av egenkontrollen".

Utredningen har vid sina genomgångar och analyser funnit att miljöskyddslagssystemets nuvarande principiella ansvarsfördelning mellan myndighet och företag bör kunna bibehållas. Ökade krav på insatser innebär dock att en mer konsekvent tillämpning av dessa principer sannolikt blir nödvändig för att de uppställda målen skall kunna uppnås. I en sådan situation är det naturligt att myndighetsutövningen ställs i centrum och att uppgifter som tillståndsgivning och tillsyn av efterlevnaden av fastställda villkor ges förtur.

Prövningsprocessen är väl preciserad i miljöskyddslagstiftningen och erfarenheterna av nuvarande ansvarsfördelning är i stort sett goda. Utredningen har inte heller efter sina genomgångar funnit anledning att föreslå några särskilda förändringar i prövningen vad gäller ansvars- och arbetsfördelning mellan myndighet och företag.

Situationen är annorlunda när det gäller tillsynen och kontrollen av såväl förprövningspliktiga som icke förprövningspliktiga anläggningar. Tillsynen fungerar inte tillfredsställande och allvarlig kritik har riktats mot det nuvarande systemet. Ett grundläggande problem är att myndigheterna inte har tillräckliga resurser för att med nuvarande system kunna bedriva tillsyn av tillräcklig omfattning.

Ett kärvare statsfinansiellt läge har också medfört problem för många myndigheter att klara alla ar-

betsuppgifter inom oförändrade eller krympande ramar. Detta har särskilt uppmärksammats inom expansiva områden som miljöskyddet där behovet av insatser från myndigheternas sida ständigt ökat. I denna situation har avvägningsproblem ibland uppstått i valet mellan att å ena sidan göra insatser inom direkta myndighetsfunktioner som styrs av lagstiftning, t.ex. handläggning av tillstånds- och tillsynsärenden, och å andra sidan arbeta med rådgivning, information o.d.

Riksrevisionsverket framhåller i sin rapport Miljöskyddslagens tillämpning (Dnr 1984-933) t.ex. att det i ett läge där myndigheternas resurser är starkt begränsade finns skäl att hävda utövarens ansvar för genomförandet av en effektiv egenkontroll. RRV understryker vidare "att tillsynsmyndigheten ofta intar en rådgivande och samarbetsinriktad roll gentemot utövaren och kan lägga ner ett ambitiöst arbete på att hitta lösningar och på att upptäcka problem. Det är troligt att ett mer myndighetsutövande arbetssätt med mer auktoritativa krav på villkor och kontrollprogram som skall följas skulle vara resurssnålare."

Utredningen anser att det mot denna bakgrund finns skäl att betona företagets primära ansvar för att den miljöfarliga verksamheten bedrivs inom miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Ett sådant ansvar innebär att företaget måste bygga upp en egenkontroll av sådan omfattning att verksamheten med säkerhet kan bedrivas enligt de villkor som fastställts och inom ramen för gällande tillåtlighetsregler. Denna kontroll blir därmed ett av företagets viktigaste instrument i miljöskyddsarbetet. Den egenkontroll som företagen genomför enligt kontrollprogram fastställda av tillsynsmyndigheterna, bildar också basen i hela tillsyns- och kontrollsystemet enligt miljöskyddslagen.

Ett utvecklat system med väl avvägd och tillförlitlig egenkontroll bör avsevärt kunna förbättra myndigheternas möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn över företagens miljöfarliga verksamhet och deras effekter på hälsa och miljö. Det innebär samtidigt att ambitionsnivån för tillsyn över verksamheter med obligatorisk egenkontroll bör kunna höjas utan stora förstärkningar av myndighetsresurserna.

10.2.2 Företagens egenkontroll

10.2.2.1 Allmänna överväganden

För ett system där företagens egenkontroll ges en mer framskjuten roll i miljöskyddslagens tillsynssystem talar inte bara den principiella utgångspunkten att den som bedriver miljöfarlig verksamhet har det primära ansvaret för att verksamheten bedrivs inom gällande tillåtlighetsregler. Företaget har också den största kunskapen om verksamheten och därmed goda möjligheter att bedriva ett effektivt miljöskyddsarbete. Utövaren av den miljöfarliga verksamheten har dessutom av såväl kommersiella som skadeståndsrättsliga skäl intresse av att verksamheten bedrivs på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt.

De nuvarande formerna för genomförandet av egenkontrollen varierar emellertid inom vida gränser. Stora processindustrier, kommunala avloppsreningsverk och andra större anläggningar genomför större delen av denna kontroll i egen regi. Andra företag har valt att anlita konsulterande företag för merparten av kontrollen, inklusive redovisning av resultaten till tillsynsmyndigheten. Samtidigt är kontrollen av betydande omfattning,

framför allt när det gäller större anläggningar. Som exempel kan nämnas att kostnaderna för den obligatoriska kontrollen för anläggningarna på koncessionsnämndslistan kan uppskattas till drygt 300 milj.kr. per år.

Många företag lägger således redan i dag ner betydande resurser på kontrollen. Förhållandena varierar dock betydligt mellan olika branscher, vilket framgått av kapitel 9. Allmänt sett torde det emellertid finnas goda förutsättningar att vidareutveckla och förstärka egenkontrollen. En sådan utveckling måste ske med hänsyn till målen för samhällets tillsyn över miljöstörande verksamhet.

En grundläggande förutsättning för att tillsynsmyndigheten på ett effektivt sätt skall kunna fullgöra sin övervakningsfunktion är att den skaffar sig information om hur företagen efterlever miljöskyddslagens krav och de villkor som fastställts vid prövningen. En annan förutsättning är att kontrollen har en sådan inriktning och utformning att den information som lämnas är relevant och representativ. Det ställer krav på såväl en god planering av kontrollen som på kompetens och ansvarstagande vid genomförande, bearbetning av data, utvärdering och redovisning. Det är slutligen nödvändigt att ställa krav på noggrannhet och representativitet när det gäller analysresultat och andra uppgifter som är av vikt för bedömningen om företaget uppfyllt fastställda villkor.

I följande avsnitt föreslås, mot ovanstående bakgrund ett antal åtgärder för att ge egenkontrollen fastare former framför allt vad avser rapportering, kontrollens utformning och resultatens tillförlighet. Dessa åtgärder bör enligt utredningen medverka till en sådan förstärkning av egenkontrollen, fram-

för allt vid tillståndspliktiga verksamheter att nuvarande brister kan avhjälpas och att uppställda mål kan uppnås. Samtidigt ställs därvid delvis andra krav på myndighetstillsynens inriktning.

Utredningen anser dock rent allmänt att företagen bör vara skyldiga att informera tillsynsmyndigheten om avvikelser från villkor som fastställts. Detta bör gälla även om det inte finns kontrollprogram för verksamheten. Det innebär inte att varje enskilt mättillfälle måste rapporteras utan endast avvikelser av betydelse som är direkt relaterade till villkorens utformning.

10.2.2.2 Årlig miljörapport

Inriktningen och omfattningen på den offentliga tillsynen kommer vid en väl utbyggd egenkontroll att bli beroende av bl.a. företagens rapportering och redovisning. Företagen svarar i dag för att resultaten av den obligatoriska egenkontrollen redovisas. I regel föreskrivs i kontrollprogrammen att företagen löpande skall rapportera resultaten av mätningar, analyser o.d. samt dessutom avlämna en årlig, samlad redovisning.

Utredningen har kunnat konstatera att de nuvarande redovisningarna i många fall inte fyller de krav som bör ställas vare sig på kontinuitet, innehåll eller kvalitet. Tillsynsmyndigheterna har på grund av bristande resurser inte heller möjlighet att på ett tillfredsställande sätt gå igenom de ofta stora informationsmängderna och ta ställning till redovisade resultat.

Som en konsekvens av den principiella ansvarsfördelningen mellan myndighet och företag bör enligt utredningens uppfattning företagen även i fort-

sättningen svara för rapporteringen och redovisning av resultaten av miljöskyddsarbetet och egenkontrollen. En effektivisering av tillsyns- och kontrollverksamheten förutsätter emellertid enligt utredningens uppfattning att företagens rapportering ges fastare former.

Utredningen föreslår därför införande av krav på en årlig obligatorisk rapportering från tillståndspliktiga företag till tillsynsmyndigheterna. Det innebär att för samtliga tillståndspliktiga anläggningar skall avges en årlig miljörapport. I rapporten skall företagen redovisa vilka miljöskyddsåtgärder som vidtagits med anledning av de villkor som meddelats i tillståndsbeslutet och resultatet av dessa åtgärder samt i förekommande fall resultatet av den föreskrivna egenkontrollen. Rapporten skall också innehålla ett ställningstagande av företaget till hur man uppfyllt tillståndets villkor. Ett ställningstagande från tillsynsmyndigheten till miljörapporten bör också ingå i systemet med obligatorisk rapportering.

Utredningen föreslår som en följd härav att det i miljöskyddslagen införs en generell rapporteringsskyldighet enligt vilken tillståndspliktiga företag åläggs att årligen avge en särskild miljörapport. En närmare precisering av miljörapportens utformning och innehåll bör ske genom att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges bemyndigande att utfärda föreskrifter om miljörapportens innehåll.

10.2.2.3 Kontrollprogram

Utredningen anser att, som ett led i arbetet på ett bättre utnyttjande av företagens egenkontroll bör kontrollprogram utarbetas för alla verksamheter där egenkontrollen är en viktig del av tillsynen. De av riksdagen nyligen beslutade ändringarna av miljöskyddslagen (prop. 1986/87:135) är ett steg i den riktningen genom införande av skyldighet för tillsynsmyndigheter att om det behövs föreskriva kontrollprogram.

Nuvarande förfarande där tillsynsmyndigheten efter förslag från företaget fastställer kontrollprogrammet kan enligt utredningen bibehållas. För samtliga tillståndspliktiga verksamheter bör som regel sådana program med föreskrifter om egenkontrollen finnas. I kontrollprogrammen bör tillsynsmyndigheten närmare precisera såväl kontrollens syfte, inriktning och omfattning som krav på genomförande och redovisning. Förutom den årliga miljörapporten kan i många fall finnas anledning att kräva en löpande rapportering där tonvikten dock bör läggas på rapportering av avvikelser och sådana resultat som är av betydelse för den löpande tillsynen över villkorens efterlevnad. Även frågan om rapportering av haverier och liknande bör vara väl reglerad i kontrollprogrammet.

En förutsättning för att tillsynsmyndigheten skall kunna kontrollera villkorens efterlevnad är att det i den miljöstörande verksamheten fortlöpande dokumenteras sådana uppgifter som behövs för kontrollen. Dokumentationen skall också kunna utnyttjas som underlag för förundersökningsförfarandet vid misstanke om brott mot miljöskyddslagens eller brottsbalkens straffstadganden. Det kan röra sig om att i journalform anteckna resultaten av företagna mätningar eller analyser, förbrukade eller

producerade mängder av vissa ämnen eller inträffade driftstörningar av olika slag. Även frågor om dokumentation och journalförning bör vara noggrannt reglerade i kontrollprogrammen.

De genomgångar som gjorts av naturvårdsverket och riksrevisionsverket har visat att kvaliteten på den föreskrivna egenkontrollen delvis är mycket ojämn. I vissa fall har resultaten varit så osäkra att de inte kunnat läggas till grund för bedömningar om företagen uppfyllt fastställda villkor. Det är därför nödvändigt att ställa krav på noggrannhet och representativitet hos de uppgifter som rapporteras. Det är också väsentligt att kontrollen metodmässigt kan samordnas så att jämförbara resultat kan erhållas.

Utredningen anser mot den bakgrunden att åtgärder bör vidtas för att kvalitetssäkra kontrollens inriktning och innehåll. En sådan kvalitetssäkring bör bäst kunna ske genom att möjligheter ges att utfärda föreskrifter om kontrollens utformning. Utredningen föreslår därför att en ny bestämmelse införs i miljöskyddslagen som ger bemyndigande att utfärda sådana föreskrifter som berör kontrollens utformning, d.v.s. vad som skall kontrolleras och hur det skall ske inom olika branscher. Det bör framhållas att sådana föreskrifter inte innebär någon inskränkning i tillsynsmyndighetens bedömning om kontrollprogram skall fastställas eller inte i det enskilda fallet. Om kontrollprogram fastställs skall dock utfärdade föreskrifter om provtagnings- och mätmetodik m.m. följas.

Naturvårdsverket bör genom allmänna råd m.m. verka för en förenkling av arbetet med att utarbeta de individuella kontrollprogrammen genom att generella och branschanpassade modeller tas fram.

Det nuvarande systemet med besiktningsmän som anlitas av företagen efter godkännande av tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen) bör enligt utredningens uppfattning ses över. Verksamheten bör utvecklas och ges fastare former. Utgångspunkten bör kunna vara det system med periodisk besiktning som i viss utsträckning tillämpas i dag. Teknisk besiktning av vidtagna miljöskyddsåtgärder bör ingå som en del i kontrollprogrammen. Därigenom kan en kontinuerlig besiktningsverksamhet åstadkommas inom ramen för den föreskrivna egenkontrollen. De brister när det gäller denna typ av besiktningsverksamhet som finns i dag beror enligt utredningen till stor del på att lämpliga rutiner och instruktioner för besiktningsverksamheten saknas. Naturvårdsverket bör därför utarbeta allmänna råd där besiktningsverksamheten preciseras till omfattning och innehåll.

Tillsynsmyndigheten bör i det enskilda kontrollprogrammet noggrannt ta ställning till alla delar i besiktningens genomförande så att kontrollprogrammet kan utgöra underlag för företagens upphandling av besiktningsuppdrag. Tillsynsmyndigheten har sedan möjlighet att slutligt godkänna företagets förslag till besiktningsman. Genom ett sådant system skapas förutsättningar för ett mer konsekvent utnyttjande av tekniska besiktningar som ett hjälpmedel att förbättra tillsynen och kontrollen. Det bör också kunna innebära en effektivisering genom att tillsynsmyndigheten normalt inte behöver delta i besiktningarna utan kan inrikta sitt arbete på att granska och ta ställning till besiktningsrapporten.

10.2.2.4 Auktorisation av kontrollorgan

Utredningen har gjort bedömningen att vissa delar i företagens egenkontroll är av sådan betydelse att de bör genomföras av kontrollorgan som dokumenterat att de har erforderlig kompetens och tillräckliga resurser. Exempel på sådana kontroller är mätning av utsläpp för vilka villkor föreskrivits eller tekniska besiktningar av miljöskyddsanläggningar.

En sådan kvalitetssäkring av kontrollen bör kunna ske genom auktorisation av kontrollorgan. Auktorisationssystem kan byggas upp med stöd av lagen om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m.m. (SFS 1985:1185). En auktorisation enligt denna lag gäller kontrollorganens kompetens, resurser och andra faktorer som har betydelse för kvaliteten på resultaten. Enligt propositionen ovan nämns som exempel på organ som kan komma i fråga för auktorisation "statliga och kommunala verk med teknisk verksamhet samt industrilaboratorier och konsultföretag som för egen eller annans räkning utför kontroll".

En ökad användning av auktorisationssystem innebär att tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att föreskriva att delar av den obligatoriska kontrollen inom en eller flera branscher skall genomföras av auktoriserade kontrollorgan. Det kan t.ex. gälla provtagning och analyser inom anläggnings- och utsläppskontroll. Det bör framhållas att det är tillsynsmyndigheterna - de föreskrivande myndigheterna - som avgör om auktoriserade kontrollorgan skall användas och i så fall i vilken utsträckning.

Användning av auktoriserade kontrollorgan bör i första hand bli aktuell för provtagning, mätning och analys av utsläpp till vatten och luft, mätningar av buller m.m. Statens naturvårdsverk och statens mät- och provråd genomför f.n. som ett led i arbetet på utbyggnad av auktorisationssystem inom miljöskyddet en utredning om auktorisation av laboratorier inom vattenkontrollen. Naturvårdsverket planerar även att närmare studera förutsättningarna för en bredare användning av auktorisation för kvalitetssäkring av såväl mätningar som tekniska besiktningar. Erfarenheten av dessa arbeten bör kunna vara utgångspunkt för vidare utveckling av auktorisationssystem inom tillsyn och kontroll enligt miljöskyddslagen.

10.2.3 Tillsyn och övervakning

De föreslagna åtgärderna för att förstärka egenkontrollen bör väsentligt underlätta myndigheternas tillsyn över företagen och deras miljöfarliga verksamhet. Tillsynsmyndigheterna bör härigenom i ökad utsträckning kunna inrikta sitt arbete på systemtillsyn kombinerad med inspektioner av verksamheten.

I ett system med väl utbyggd egenkontroll och goda rapporteringsrutiner bör det enligt utredningens uppfattning vara möjligt att begränsa tillsynsmyndigheternas deltagande i besiktningar och rutinmässiga inspektioner till förmån för en mer målinriktad och myndighetsutövande tillsyn. Myndigheternas ansvar för tillsynen och skyldigheter att vidta åtgärder i händelse av överträdelser m.m. ändras i princip inte genom de åtgärder som föreslagits. Ett sådant arbetssätt torde också som tidigare framhållits kunna bidra till en mer resurssnål myndighetsorganisation.

Av detta resonemang kan dock inte dras slutsatsen att myndigheternas resurser för tillsyn kan reduceras, eftersom tillsynen i dag är helt otillräcklig. Den förstärkning av myndigheternas resurser som krävs för att nå de uppställda målen kan dock begränsas jämfört med en utbyggnad inom ramen för det nuvarande tillsyns- och kontrollsystemet.

En ytterligare förstärkning av tillsynen är enligt utredningen nödvändig. Behovet av förstärkning gäller såväl sådana tillståndspliktiga verksamheter med en egenkontroll som alla anmälningspliktiga och icke förprövningspliktiga verksamheter som inte har en utbyggd egenkontroll och därigenom är föremål för en allmän tillsyn genom inspektioner m.m. För den sistnämnda gruppen är som framgått av kapitel 9 tillsynen särskilt eftersatt. En utbyggd myndighetstillsyn med väl utformade mål och klar ansvarsfördelning torde för dessa verksamheter vara effektivast.

Den nuvarande tillsynen är framför allt inriktad på tillsyn över anläggningar som har krav på egenkontroll. Den allmänna utgångspunkten i direktiven är att "de förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för totalt oförändrade resurser inom de områden som förslagen avser". Utredningen har med hänsyn till detta övervägt olika alternativ som syftar till att underlätta myndigheternas tillsyn och effektivisera arbetet.

Biträde av sakkunniga

En av flera sådana åtgärder är att ge myndigheterna ökade möjligheter att anlita extern sakkunskap. Detta gäller särskilt vid inspektioner då tillsynsmyndigheterna även fortsättningsvis bör ha möjlighet att ha biträde av särskilda sakkunniga i form

av besiktningsmän. Som framgår av kapitel 9 har denna möjlighet utnyttjats i relativt liten utsträckning bl.a. beroende på praktiska svårigheter med precisering av besiktningens innehåll, upphandling av tjänster m.m.

Utredningen anser att denna form av biträde från sakkunniga bör kunna medföra en inte obetydlig förstärkning av tillsynen och samtidigt medge en flexibilitet i organisationen. Särskilt i en situation med bristande myndighetsresurser bör en sådan ordning vara användbar.

Omfattning och inriktning av besiktningen måste avgöras från fall till fall, eftersom det här ofta torde röra sig om situationer där tillsynsmyndigheten har särskilda skäl att närmare inspektera vidtagna miljöskyddsåtgärder eller kontrollera villkoren eller egenkontrollen.

Riksprovplats

Utredningen har dock funnit det nödvändigt att överväga även andra mer långtgående kompletteringsåtgärder. Ett alternativ till förstärkning av tillsynen och kontrollen diskuterades av miljöskyddsutredningen i betänkandet Bättre miljöskydd I (SOU 1978:80). Det alternativ som diskuterades var inrättandet av en riksprovplats för miljön. En sådan organisation skulle dels svara för vissa delar av den kontroll som företagen är skyldiga att genomföra enligt fastställda kontrollprogram, dels överta vissa tillsynsfunktioner från tillsynsmyndigheterna. Det skulle således innebära en överföring av uppgifter från både företag som bedriver miljöfarlig verksamhet och tillsynsmyndighet till den föreslagna riksprovplatsen.

Utredningen förordar som tidigare framhållits att företagens egenkontroll ges en mer central roll inom ramen för det nuvarande tillsyns- och kontrollsystemet. Utredningen har också föreslagit att denna egenkontroll skall kvalitetssäkras genom bl.a. användning av auktoriserade kontrollorgan och att en obligatorisk redovisnings- och rapporteringsskyldighet införs.

Ett genomförande av den föreslagna förstärkningen av egenkontrollen borde enligt utredningens uppfattning kunna lösa merparten av problemen med företagens kontroll. Utredningen anser därför att en riksprovplats, "AB Svensk Miljökontroll" enligt de riktlinjer som skisserades av miljöskyddsutredningen inte är motiverad.

Utredningen har däremot funnit skäl att överväga ett alternativ med en riksprovplats med uppgift att biträda myndigheterna i tillsynen över företagen. Statens Anläggningsprovningar har på utredningens uppdrag studerat ett sådant alternativ. Rapporten redovisas i bilaga 5. Alternativet innebär i korthet att en riksprovplats inrättas inom eller i anknytning till Statens Anläggningsprovningar. Organisationens huvuduppgift skulle vara att övervaka företagens egenkontroll genom en kombination av systemkontroll och anläggningskontroll. I rapporten framhålls att den tekniska anläggningskontrollen till en början kommer att utgöra en betydande del av insatsen, men att målet är att minska denna kontroll.

För- och nackdelar med olika organisationsformer diskuteras i rapporten. Det framhålls att stor vikt bör fästas vid förhållandet att övervakningsuppgiften måste präglas av regelbundenhet och fasta rutiner, till skillnad mot tillsynen som snarare

är av problemlösande karaktär. Från kvalitets- och effektivitetssynpunkt skulle det därför enligt rapporten vara bättre att låta ett eller ett fåtal specialistorgan sköta kontrollövervakningen än att belasta t.ex. länsstyrelsernas naturvårdsenheter med denna uppgift. Kraven på opartiskhet skulle också tala för inrättandet av en riksprovplats för övervakning av miljökontrollen.

I rapporten framhålls att förutsättningen för att en sådan organisation skall kunna fungera effektivt är att villkoren för verksamheten är klart definierade och att företagens egenkontroll är väl preciserad vad gäller mätmetoder, tekniska krav o.d. Det torde dock enligt utredningen inte vara realistiskt att räkna med en sådan långtgående precisering för varje enskilt företag med tanke på det stora antalet sinsemellan mycket olika branscherna.

Miljöskyddsarbetet karaktäriseras som tidigare nämnts av att miljöfrågorna är komplexa till sin karaktär och att tekniskt avancerade motåtgärder måste vidtas för att lösa problemen. Detta är särskilt påtagligt vad gäller de större miljöfarliga verksamheterna, där miljöskyddsåtgärderna dessutom ofta integreras i produktionsprocesserna. Enligt utredningen är det i detta perspektiv tveksamt om en teknisk kontrollorganisation av det slag som skisserats är lämpad för övervakning av ett stort antal komplicerade objekt inom många olika branscher.

Förändringarna i miljön och miljöproblemens karaktär ställer också krav på en flexibel tillsynsorganisation som kan göra prioriteringar och hantera de från miljösynpunkt mest angelägna områdena. En förstärkning av tillsynen med en kontrollorganisation med betydande fasta resurser torde enligt utredningen inte under-

lätta en sådan flexibilitet.

Mot alternativet med en riksprovplats talar också att det skulle innebära etablering av en organisation som är inriktad på ett relativt smalt delområde inom tillsyns- och kontrollsystemet. Ökade insatser från tillsynsmyndigheternas sida vad gäller preciseringar av egenkontrollens inriktning, omfattning och kvalitet kan i framtiden medföra en delvis annan situation. En riksprovplats av denna karaktär torde i så fall vara mest lämpad för användning inom branscher med många likartade företag.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förutsättningar f.n. saknas för att en riksprovplats skulle kunna fungera som ett effektivt övervakningsinstrument i tillsynen över miljöfarliga anläggningar.

Miljörevisor

I det system med en förstärkt och kvalitetssäkrad egenkontroll som utredningen förordar är företagens rapportering och redovisning samt tillförlitligheten i denna rapportering och redovisning av avgörande betydelse för myndigheternas möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn. En förutsättning för att ett sådant system skall fungera är därvid att företaget lämnar korrekta uppgifter om den miljöfarliga verksamheten, miljöskyddsarbetet och effekterna av detta arbete.

För att säkerställa kvaliteten och tillförlitligheten i företagens rapportering har utredningen övervägt införandet av en bestämmelse i miljöskyddslagen om att företag till sin årliga miljörapport skall foga en redogörelse av en särskild miljökontrollant - en s.k. miljörevisor - om att de i rapporten

lämnade uppgifterna är korrekta. I denna redogörelse skall miljörevisorn uttala sig om överensstämmelsen mellan uppgifterna i rapporten, vidtagna miljöskydds- och kontrollåtgärder och fastställda villkor.

Ett system med miljörevisorer skulle ytterligare förstärka den roll som företagen och deras egenkontroll har i tillsyns- och kontrollsystemet. Utredningen har funnit att ett sådant system bör kunna bli ett värdefullt komplement till tillsynen och kontrollen enligt miljöskyddslagen. Erfarenheterna från det ekonomiska området med företagsrevisorer talar för att ett system med revisionsfunktionen som förebild på ett smidigt och effektivt sätt skulle kunna såväl underlätta företagens arbete att bedriva den miljöfarliga verksamheten inom gällande ramar som att förbättra underlaget för myndigheternas tillsyn. Utredningen vill också betona systemets preventiva och förebyggande funktion.

I följande avsnitt redovisas mot ovanstående bakgrund ett principförslag till en komplettering av tillsynen och kontrollen med ett miljörevisorssystem.

10.2.4 Miljörevisorer

10.2.4.1 Revisionsfunktionen

System för indirekt kontroll har sedan länge utnyttjats när det gäller ekonomisk förvaltning och redovisning vid vissa företag, framför allt aktiebolag. Enligt aktiebolagslagen skall ett aktiebolag vid sidan av bolagsstämma och styrelse ha ännu ett organ - revisorerna - som har till uppgift att granska bolagets årsredovisning jämte rä-

kenskaperna samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning. Revisorn får inte vara inblandad i den verksamhet som han skall kontrollera. Han får inte heller vara beroende av den verksamhet eller av någon av de personer som omfattas av kontrollen.

Revisorns uppgift är att granska och i revisionsberättelse uttala sig om årsredovisningen och förvaltningen. Detta skall enligt lagstiftningen göras i den omfattning som "god revisionssed" kräver. Begreppet god revisionssed finns inte preciserad i lag men bör uppfattas så att arbetet skall utföras i enlighet med god utarbetad praxis bland kvalificerade revisorer. Revisorn har rätt att genomföra granskningen i den omfattning han anser nödvändig. Han har också rätt att få upplysningar och biträde från det granskade företaget. När granskningen är slutförd, avger revisor en revisionsberättelse och tecknar på företagets årsredovisning med en hänvisning till sin berättelse. Avskrift av årsredovisningen och revisionsberättelsen skall av företaget sändas in till registreringsmyndigheten. Handlingarna blir på så sätt offentliga.

En revisor utför utöver den lagstadgade revisionen i varierande grad kvalificerade tjänster som konsult eller rådgivare.

Lagregler om revision har införts för att ett företags intressenter - ägare, långivare, leverantörer, kunder, anställda och staten - skall kunna lita på att redovisningen av företagets resultat och ställning är riktig. Revisorn utför däremot i princip inte någon kontroll av att ett företags verksamhet i sig bedrivs i enlighet med bestämmelser i lag eller annan författning. Det skulle således kunna innebära att ett företag som utövar t.ex. miljöfarlig verksamhet kan handla i strid med miljöskydds-

lagens bestämmelser utan att detta behöver föranleda någon åtgärd från revisorns sida. Endast om överträdelsen får till följd att företagets redovisning blir oriktig eller om företagsledningen genom sitt handlande skadar företaget ekonomiskt har revisorn skyldighet att ingripa.

Av vad som nu sagts följer att de revisorer som utses enligt aktiebolagslagen eller andra associationsrättsliga författningar - de traditionella företagsrevisorerna - inte kan utnyttjas i miljökontrollerande syfte. Det bör också understrykas att företagsrevisorerna saknar den kompetens som krävs för att bedöma de komplicerade problem som ofta uppkommer i miljöskyddsarbetet. Det kontrollsystem som uppbär revisionsfunktionen kan enligt utredningens uppfattning dock i vissa avseenden tjäna som förebild för ett förstärkt kontrollsystem på miljöskyddets område.

10.2.4.2 Miljörapport - miljörevisor

Utredningen har i avsnitt 10.2.2.2 föreslagit att de företag som bedriver miljöfarlig verksamhet för vilken tillstånd krävs av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen skall förpliktigas att årligen avge en särskild redovisning - en s.k. miljörapport - till tillsynsmyndigheten. Det är synnerligen angeläget att det i denna rapport lämnas korrekta uppgifter om företagets miljöskyddsarbete och resultaten av detta arbete. För att försäkra sig härom bör samhället, som utredningen tidigare framhållit, av bl.a. resursskäl i första hand söka ta tillvara andra möjligheter än att bygga ut sin egen kontrollapparat.

Utredningen föreslår därför att de företag som är skyldiga att avge miljörapport skall till rapporten foga en skriftlig redogörelse av en särskild kontrollant, en s.k. miljörevisor, som intygar att de i rapporten lämnade uppgifterna är korrekta.

I sin redogörelse skall miljörevisorn uttala sig om överensstämmelsen mellan uppgifterna i miljörapporten och de miljöskydds- och kontrollåtgärder som tillståndshavaren vidtagit. Uppgifterna i företagets miljörapport och miljörevisorns redogörelse skall ligga till grund för tillsynsmyndighetens bedömning om företaget uppfyllt de fastställda villkoren och genomfört den föreskrivna kontrollen. Uppgifterna bör också i förekommande fall vara utgångspunkter för myndigheternas beslut om krav på miljöskyddsåtgärder och eventuella sanktioner. Den årliga miljörapporten och miljörevisorns redogörelse utgör därmed centrala delar i utredningens förslag till system för tillsyn och kontroll av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Det bör framhållas att ett system med miljörevisorer inte innebär att utövarna av de miljöfarliga verksamheterna fråntas sitt ansvar för ett aktivt miljöskyddsarbete. Utövarna - företagen - kommer liksom hittills att ha ansvaret för att verksamheterna bedrivs inom ramen för gällande villkor och att den obligatoriska kontrollen genomförs enligt de kontrollprogram som fastställts för verksamheterna. Företagen skall också svara för rapporteringen till tillsynsmyndigheterna. Skillnaden ligger däri att rapporteringen - miljörapporterna - samt det miljöskydds- och kontrollarbete som ligger till grund härför skall verifieras av personer vilka har en självständig ställning i förhållande till utövarna av de miljöfarliga verksamheterna.

Det övergripande ansvaret för tillsynen över de miljöfarliga verksamheterna och deras effekter på miljön kommer även vid ett system med miljörevisorer att ligga kvar hos tillsynsmyndigheterna. Systemet innebär att myndigheterna får kvalificerad hjälp i arbetet att upprätthålla ett effektivt miljöskydd. Miljörevisorernas verksamhet bör också underlätta

för företagen att bedriva verksamheten inom de ramar som fastställts i tillståndsbeslut. Systemet bör därmed få en preventiv och förebyggande inverkan så att antalet överträdelser begränsas.

Miljörevisorns granskning är direkt knuten till miljörapporten och kontrollprogrammet. En förutsättning för att miljörevisorn liksom tillsynsmyndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter är att kontrollprogrammen är utformade på sådant sätt att en utomstående klart kan utläsa de miljökrav som ställs på företaget och att efterlevnaden av kraven kan kontrolleras. Det bör framhållas att utredningen i avsnitt 10.2.2.3 föreslagit möjligheten att utfärda föreskrifter om kontrollens utformning. Tillsynsmyndigheternas krav på företagens redovisning och rapportering preciseras i de enskilda kontrollprogrammen. Miljörevisorns informationslämnande skall ske i den redogörelse över miljörapporten som tillståndshavaren tillsammans med miljörapporten skall avge till tillsynsmyndigheten. Det innebär att miljörevisorn är skyldig att i redogörelsen lämna information om sådana överträdelser av villkor som tillståndshavaren underlåtit att redovisa i miljörapporten.

Företagen har regelmässigt enligt bestämmelser i kontrollprogrammen skyldighet att omgående rapportera om avvikelser sker från gällande villkor på grund av olyckshändelser, driftstörningar e.d. Skulle ett företag försumma sådan rapportering skall miljörevisorn i den mån han vid sin kontroll erfarit detta upplysa härom i sin redogörelse. Miljörevisorn kan också i sin redogörelse meddela de övriga upplysningar som han anser befogade.

Det finns däremot enligt utredningen inte skäl att ålägga miljörevisorn någon ytterligare informa-

tionsskyldighet till tillsynsmyndigheten om förhållandena vid den granskade verksamheten, utöver vad som gäller i anslutning till utfärdandet av redogörelse till den årliga miljörapporten.

En förutsättning för att miljörevisorn skall kunna uttala sig om överensstämmelsen mellan uppgifterna i rapporten och de miljöskydds- och kontrollåtgärder som tillståndshavaren vidtagit är att han utför en granskning av verksamheten i de aktuella avseendena. Den obligatoriska kontroll som företaget skall genomföra enligt av tillsynsmyndigheten fastställt kontrollprogram är därvid en bas för både miljörevisorns kontroll och myndighetens tillsyn. Miljörevisorn har genom sin ställning och funktion dessutom möjligheter att i sitt arbete använda även andra interna kontrollfunktioner i företaget.

En viktig uppgift för miljörevisorn är därför att verka för att företaget utvecklar och vidmakthåller ett väl utvecklat kontrollsystem vad gäller den miljöfarliga verksamheten och dess effekter på miljön. Ett sådant internt kontrollsystem är också som tidigare framhållits en förutsättning för att företaget skall kunna bedriva ett effektivt miljöskyddsarbete och fullgöra sina åtaganden i miljöskyddsfrågor. Det får vidare anses åvila miljörevisorn att - i den utsträckning han själv saknar tillräckliga resurser för provtagning, analyser, tekniska besiktningar o.d. - införskaffa hjälp från särskild expertis.

Vid sidan av den externa rapportering som miljörevisorn skall lämna i sin redogörelse till miljörapporten bör han internt till företagsledningen kontinuerligt rapportera sina iakttagelser från granskningsarbetet. Avsikten med denna rapportering är att i första hand åstadkomma rättelse inom före-

taget. Om företaget trots påpekanden från miljörevisorn underlåter att vidta de åtgärder som krävs för att företaget skall kunna efterleva miljökraven skall miljörevisorn lämna uppgift om förhållandena i sin till miljörapporten bifogade redogörelse.

Miljörevisorn har också möjlighet att som ett resultat av sitt granskningsarbete ge företaget kvalificerad rådgivning beträffande tekniska miljöskyddsåtgärder. Därigenom kan miljörevisorsfunktionen få en förebyggande och utvecklande roll i företagets miljöskyddsarbete.

10.2.4.3 Auktorisation

Särskilda krav bör ställas på en miljörevisor. Förutom det allmänna kravet att miljörevisorn skall ha den insikt i och erfarenhet av miljöskyddsarbete som fordras för uppdragets fullgörande, bör gälla att han uppfyller vissa krav på utbildning, yrkesverksamhet och kunnighet i miljöskyddsfrågor. Dessa kompetenskrav bör enligt utredningens uppfattning upprätthållas genom någon form av prövning. För detta talar inte bara komplexiteten hos de anläggningar och verksamheter som skall granskas utan också det förhållandet att miljörevisorerna kommer att ha en självständig roll inom tillsynen.

I Sverige gäller sedan lång tid tillbaka att all näringsverksamhet är fri för svenska medborgare och svenska företag, i den mån inte något annat uttryckligen föreskrivs. Denna frihet är dock begränsad av att det på en rad områden ställs särskilda krav på den som skall utöva viss verksamhet. Det rör sig om ett brett spektrum av verksamheter som av olika skäl bedömts som särskilt känsliga. Även formerna för begränsningar av näringsfriheten tar sig olika uttryck. Sålunda har vissa typer av

näringsverksamhet förbehållits staten eller staten närstående företag. På andra områden ställs särskilda krav på kompetens. Det finns också branscher där tillstånd av myndighet är en förutsättning för att få utöva näringsverksamhet.

En term som ofta används i detta sammanhang är auktorisation, vilken förekommer i flera varianter. Man talar exempelvis om obligatorisk auktorisation, frivillig myndighetskontrollerad auktorisation och frivillig näringslivskontrollerad auktorisation. Obligatorisk auktorisation är den mest långtgående och innebär ett absolut etableringshinder för den som inte uppfyller kraven. Den kan jämställas med att tillstånd krävs för att få bedriva verksamheten. Vanligen är den prövning som föregår beslutet om auktorisation främst inriktad på kontroll av kompetens, eventuellt i förening med en undersökning av vandel och/eller ekonomisk solvens.

Man har i Sverige hittills haft en restriktiv syn på användningen av obligatorisk auktorisation. Sådana krav har endast ställts upp inom områden som rör trygghet till liv, hälsa, säkerhet, personlig integritet eller i vissa fall större ekonomiska värden.

Kontroll av miljöfarlig verksamhet är enligt utredningens mening utan tvekan ett sådant område där obligatorisk auktorisation kan komma i fråga. Med tanke på de betydelsefulla uppgifter som enligt utredningens förslag skall läggas på miljörevisorerna är inte heller någon annan form av auktorisation tänkbar. Utredningen föreslår därför att endast auktoriserade miljörevisorer skall få utnyttjas av företagen som intygsgivare.

Det bör ankomma på regeringen att i en särskild förordning meddela närmare föreskrifter om auktorisation av miljörevisorer. Frågan om auktorisation bör enligt utredningens uppfattning, med hänsyn till att miljörevisorerna kommer att ha en central funktion inom miljöskyddet, prövas av statens naturvårdsverk. Verket bör även svara för tillsynen över miljörevisorernas verksamhet. Utredningen har som alternativ övervägt en auktorisation med stöd av lagen om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m.m.

För att någon skall kunna få auktorisation som miljörevisor bör krävas att vederbörande har en utbildning med en för området lämplig teknisk inriktning samt lång erfarenhet av kvalificerat miljövårdsarbete i stat, kommun eller industri. Vid sidan av denna allmänna kompetens som auktorisationen innebär måste krav ställas på att miljörevisorn i det enskilda fallet även har de speciella kunskaper och den erfarenhet som med hänsyn till arten och omfattningen av den miljöfarliga verksamheten fordras för att han skall kunna fullgöra sitt uppdrag.

De närmare kraven på miljörevisorerna får inom ramen för auktorisationsarbetet preciseras av naturvårdsverket. Det bör dock understrykas att det med hänsyn till miljöfrågornas stora betydelse finns anledning att ställa mycket höga krav på kompetens och erfarenhet hos de personer som ansöker om auktorisation som miljörevisorer.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av att miljörevisorerna själva parallellt med myndigheternas arbete utvecklar principer och riktlinjer för sin granskning- och kontrollverksamhet. Betydelsen av ett sådant arbete kan illustreras med revisorernas utveckling och precisering

av begreppet god revisionssed inom det ekonomiska området. Föreningen auktoriserade revisorer, FAR, har sålunda ställt upp regler för god revisionssed Vad som där sägs om t.ex. oberoende, oförenlig verksamhet och yrkesutövning bör i stor utsträckning kunna bli vägledande i fråga om miljörevisorer liksom reglerna om yrkesmässigt uppträdande och arvodesdebitering.

Det är av största vikt för tilltron till systemet med miljörevisorer att miljörevisorn har en självständig ställning i förhållande till den som utövar den miljöfarliga verksamheten. Till miljörevisor bör därför inte få utses någon beträffande vilken det föreligger omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet. En sådan omständighet kan t.ex. vara att miljörevisorn är släkt med någon i ledande ställning inom företaget eller att han är anställd hos eller på annat sätt har en beroendeställning till företaget eller till någon inom företagets ledning. En annan jävsgrund kan vara att miljörevisorn innehar ekonomiska engagemang tillsammans med företaget. Om det skulle framkomma att ett företag anlitat en miljörevisor trots hinder av att någon av dessa eller liknande omständigheter förelegat, bör miljörevisors redogörelse kunna frånkännas betydelse och miljörevisorn i grava fall fråntas sin auktorisation.

För att säkerställa att miljöfrågorna ges den plats i företaget som deras betydelse motiverar bör företagsledningen eller motsvarande utse och i förekommande fall entlediga miljörevisorn. Av samma skäl bör miljörevisorn rapportera direkt till företagsledningen. Miljörevisorn är att betrakta som en uppdragstagare och bör därför anlitas och arvoderas i likhet med vad som i allmänhet tillämpas för sådana.

För att miljörevisorn skall kunna fullgöra sitt uppdrag måste han äga rätt att vinna tillträde till de anläggningar som ingår i de verksamheter som han skall kunna kontrollera. Han bör vidare ha rätt till alla de upplysningar från företaget som erfordras för uppdragets fullgörande.

Vid genomförandet av sitt uppdrag kan miljörevisorn få del av affärshemligheter eller av uppgifter som är av betydelse för den nationella säkerheten. Med hänsyn härtill och för att miljörevisorns arbete inte skall försvåras eller rent av förhindras på grund av bristande öppenhet från företagets sida bör miljörevisorn omfattas av särskilda tystnadspliktsregler. Något hinder för miljörevisorn att i redogörelsen till miljörapporten lämna alla de upplysningar som krävs för att tillsynsmyndigheten skall kunna ta ställning till rapporten föreligger självfallet inte eftersom myndigheten med stöd av sekretesslagen kan sekretessbelägga uppgifter som t.ex. rör affärshemligheter.

10.2.4.4 Tillämpningsområde

Skyldigheten att verifiera uppgifterna i miljörapporten genom ett intyg från en auktoriserad miljörevisor bör enligt utredningens uppfattning i princip omfatta samtliga tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Antalet sådana verksamheter är dock som tidigare redovisats mycket stort och deras miljöfarlighet varierar inom vida gränser. Utredningen föreslår därför bl.a. med hänsyn till tillgången till lämpliga miljörevisorer att skyldigheten att anlita en miljörevisor begränsas till att avse sådana verksamheter för vilka tillstånd skall lämnas av koncessionsnämnden. I takt med att resurserna byggs ut kan det dock finnas skäl att utsträcka denna skyldighet till

att avse även anläggningar på länsstyrelselistan. Det kan också finnas skäl att vänta med en sådan utbyggnad i avvaktan på att erfarenheter vinnes av det nya systemet.

Förslaget innebär att ett miljörevisorssystem byggs ut för att i första hand förstärka och förbättra tillsynen och kontrollen av de mest miljöfarliga verksamheterna inom industrin och kommunerna. Bland dessa kan nämnas massa- och pappersindustri, järn- och stålverk, kemi- och läkemedelsindustri samt anläggningar för avfallsförbränning och större avloppsreningsverk.

Miljörevisorns arbete vid dessa företag och anläggningar kommer att bli koncentrerat till två perioder under året. Det gäller dels medverkan vid planering av företagets kontrollinsatser och utformningen av förslag till kontrollprogram, dels genomgång och granskning av företagets årliga redovisning och rapportering samt upprättande av den redogörelse som skall fogas till miljörapporten. Miljörevisorn bör även löpande under året i viss utsträckning följa och granska företagets miljöskydds- och kontrollarbete samt redovisa sina iakttagelser till företagsledningen. Företagens egenkontroll utgör härvid det viktigaste underlaget för granskningen. Utredningen bedömer att det vid större företag kommer att krävas insatser av miljörevisorn omfattande 15 - 20 arbetsdagar per år. Miljörevisorn kan dessutom behöva biträde i sitt arbete när det gäller tekniska besiktningar, vissa analyser o.d.

Myndigheternas tillsyn bör enligt utredningens uppfattning med de föreslagna systemen med obligatorisk miljörapportering och auktoriserade miljörevisorer kunna koncentreras till vissa centrala uppgifter. Tillsynsmyndigheten bör främst inrikta sin verksamhet på att granska och fastställa kontrollprogram in-

kluderande krav på företagets redovisning och rapportering, att granska företagets avvikelserapportering, att vid behov genomföra inspektioner samt att granska den årliga miljörapporten och miljörevisorns redogörelse. På grundval av den information som tillsynsmyndigheten härigenom erhåller ställer myndigheten krav på miljöskyddsåtgärder och i förekommande fall på sanktioner. Någon rutinmässig löpande besöksverksamhet i samband med besiktningar o.d. av det slag som f.n. ofta utgör en arbetskrävande del i myndigheternas tillsyn, bedöms däremot inte vara erforderlig i ett system med miljörevisorer. Den omfattande löpande inrapporteringen av mät- och analysvärden från företaget till tillsynsmyndigheten som i regel ingår som en väsentlig del i det nuvarande tillsynssystemet bör också i stort sett kunna avvecklas. Den bör kunna ersättas med mer precisa krav på journalföring och annan "miljöbokföring" vid företagen.

Utredningen har för att underlätta ställningstaganden till de redovisade förslagen beskrivit den praktiska tillämpningen av ett miljörevisorssystem med anknytning till ett skisserat exempel. Denna beskrivning redovisas i bilaga 6.

10.3 Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

10.3.1 Miljöskyddsmyndigheterna

Miljöskyddsadministrationen kom vid miljöskyddslagens tillkomst år 1969 att byggas upp med hänsyn till den allmänna uppfattning om miljöproblemen som var förhärskande under den första hälften av 1960-talet. Snabba insatser krävdes för att komma tillrätta med problemen och trycket från den allmänna opinionen var stort. Miljövårdsarbetet kom därmed att i hög grad bli inriktat på tekniska

miljöskyddsåtgärder för att lösa akuta problem. Det gällde t.ex. utbyggnad av avloppsreningsverk, ombyggnad och anpassning av industriprocesser, installation av luftfilter och annan reningsutrustning.

Organisatoriskt ställde denna snabba expansion av miljövården krav på central styrning och samordning av insatserna. Miljöskyddsarbetet kom i detta skede att framför allt bli en statlig angelägenhet. Centralt byggdes naturvårdsverket upp med en samlad kompetens inom miljöskyddsområdet. Parallellt härmed inrättades koncessionsnämnden för miljöskydd med en domstolsliknande funktion för tillståndsprövning. Länsstyrelserna fick också ett väsentligt ökat ansvar samtidigt som inrättandet av naturvårdsenheterna medförde en betydande förstärkning av kompetensen på den regionala nivån.

10.3.1.1 Koncessionsnämnden för miljöskydd

Koncessionsnämnden har som redovisats i kapitel 9.1 en central roll i genomförandet av miljövårdspolitiken. Det är en allmän uppfattning att nämnden genom sin kompetens och sitt agerande haft ett avgörande inflytande på det förhållandevis väl fungerande förprövningssystemet. Nämndens avgöranden har vunnit respekt och utgör goda exempel på avvägningen mellan å ena sidan kraven på skydd för miljön och å andra sidan behovet av industriell och kommunal verksamhet. Koncessionsnämnden bör därför enligt utredningens uppfattning behålla sin viktiga roll även i det framtida systemet, framför allt beträffande prövning av sådan miljöfarlig verksamhet som medför de allvarligaste olägenheterna.

Jordbruksdepartementet har i en promemoria (Ds Jo 1985:3) Ändrad instansordning i miljöskyddsärenden, föreslagit att koncessionsnämnden görs till slutinstans för besvär över länsstyrelsernas tillståndsbeslut samt över naturvårdsverkets och länsstyrelsernas beslut i tillsynsärenden. Bakgrunden till detta förslag är att antalet besvärsärenden hos regeringen ökat starkt under senare år. Regeringen föreslog därför i proposition 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärsärenden att riksdagen skulle godkänna vissa riktlinjer för en översyn av reglerna om rätt att överklaga myndighetsbeslut till regeringen.

I den nämnda promemorian framhålls att det av rättssäkerhetsskäl inte är nödvändigt att bibehålla nuvarande ordning beträffande tillståndsbesluten. Om besvärsprövningen flyttas till koncessionsnämnden erhålls en så kvalificerad prövning av besvärsärendena att rättssäkerhetskraven blir väl tillgodosedda. Enligt förslaget skall koncessionsnämnden även bli besvärsinstans vad gäller besvär över tillsynsbeslut. Koncessionsnämnden föreslås få möjlighet att underställa regeringen prövning av ärenden av stor ekonomisk eller principiell betydelse.

Förslaget har remissbehandlats och huvuddelen av remissinstanserna har varit positiva. Koncessionsnämnden har dock för sin del framhållit att ett genomförande av förslaget måste medföra att nämnden avlastas arbetsuppgifter genom att fördelningen av förprövningsärenden ändras. Nämnden föreslår med hänvisning härtill att dess tillståndsprövning begränsas till i huvudsak sådana verksamheter som anges i naturresurslagen samt vissa ytterligare verksamheter som gruvföretag, avfallsförbränning, läkemedelsindustri samt större utsläpp av kommunalt avloppsvatten.

Utredningen ansluter sig i princip till förslagen i promemorian och koncessionsnämndens yttrande. Ett genomförande skulle innebära att nämnden blir slutinstans för besvär över naturvårdsverkets och länsstyrelsernas beslut enligt miljöskyddslagen, samtidigt som nämnden kvarstår som tillståndsmyndighet för de mest komplicerade verksamheterna.

10.3.1.2 Naturvårdsverket

Miljöskyddslagens tillkomst och uppbyggnaden av miljövårdsorganisationen innebar en koncentration av miljövårdsarbetet till naturvårdsverket. Verket fick möjligheter att bygga upp resurser för forsknings-, utvecklings- och utredningsarbete med kompetens att bevaka miljösituationen, identifiera miljöproblem och utarbeta metoder för att lösa problemen. Genom bl.a. dispensprövning och bidragsgivning till olika åtgärder som byggande av avloppsreningsverk, utbyggnad av det industriella miljöskyddet m.m. fick naturvårdsverket viktiga uppgifter i det löpande miljövårdsarbetet.

Redan i samband med miljöskyddslagens införande år 1969 fick naturvårdsverket en stark sakkunnigroll och partsroll medan koncessionsnämnden inrättades som en oberoende instans för tillståndsprövning. Samtidigt infördes en möjlighet för naturvårdsverket och länsstyrelserna att bevilja dispens från prövning enligt miljöskyddslagen. Huvudsyftet med detta system var att förenkla och effektivisera ärendehanteringen.

Inom tillsynsområdet betonades naturvårdsverkets planerande, ledande och samordnande roll. En viktig uppgift för verket blev att utarbeta allmänna råd och anvisningar. Verket skulle också svara för att normer och gränsvärden utarbetades och för-

des ut i praktisk tillämpning. Däremot utgick man från att verket inte skulle arbeta med den löpande tillsynen.

Uppbyggnaden av miljövården under 1970-talet med statsbidrag som ett viktigt medel för att åstadkomma en bättre miljö innebar för naturvårdsverkets del att dispensprövning och fördelning av statsbidrag blev en tung arbetsuppgift. På grund av bristande resurser blev det inte möjligt att ge ledning och samordning av miljöskyddsarbetet den centrala roll som förutsattes vid miljöskyddslagens införande.

Partsroll

Naturvårdsverket fick i samband med ändringarna av miljöskyddslagen år 1981 en mer renodlad partsroll i och med att dispensprövningen avvecklades. Genom dessa ändringar koncentrerades förprövningen till koncessionsnämnden och länsstyrelserna samtidigt som kommunerna fick möjlighet att genom miljö- och hälsoskyddsnämnderna överta tillsynen av miljöfarliga verksamheter från länsstyrelsen. Naturvårdsverkets arbete med riktlinjer för emissionsbegränsande åtgärder och recipientkontroll samt riktvärden för miljökvalitet betonades i förarbetena till lagstiftningen. Som en konsekvens härav har verket numera direkta beslutsfunktioner endast när det gäller vissa ärenden, medan huvuddelen av besluten fattas av koncessionsnämnden, länsstyrelserna och i viss mån av miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Ändringarna i lagstiftningen tillsammans med de senaste årens allmänna strävanden att delegera och decentralisera har inneburit en delvis förändrad arbetssituation för naturvårdsverket. Den direkta ärendehandläggningen har minskat genom att besluts-

funktioner delegerats, decentraliserats eller lagts på sektorsansvariga myndigheter. Vissa frågor, bl.a. delar av kemikaliekontrollen och rekreationsfrågorna har under senare år flyttats från naturvårdsverket till andra organ. Samtidigt har andra arbetsuppgifter expanderat. Det gäller t.ex. den utbyggda miljöövervakningen, forsknings- och utredningsarbete om försurning, övergödning, komplexa miljöföroreningar m.m., utarbetande av allmänna råd för miljöskyddsåtgärder inom olika områden, inventeringar och kartläggningar av naturresurser. Det skärpta påföljdssystemet med bl.a. miljöskyddsavgifter har också medfört en ökad arbetsbelastning.

Central myndighet

Naturvårdsverkets nuvarande roll som central myndighet i miljöskyddssystemet innebär bl.a. att verket skall utfärda centrala allmänna råd för miljöskyddsadministrationens arbete, svara för sådana sakkunnigfunktioner som inte kan byggas upp på regional och lokal nivå, svara för frågor av större principiell betydelse samt dra upp riktlinjer för administrationens arbete i stort.

Utredningen vill understryka vikten av att naturvårdsverket företräder miljöskyddsintresset särskilt i prövningsärenden. Liksom i nuvarande system bör även fortsättningsvis tyngdpunkten i naturvårdsverkets direkta deltagande koncentreras till de från miljösynpunkt mest betydelsefulla och tekniskt komplicerade ärendena, d.v.s. koncessionsnämndsärendena.

Ett decentraliserat beslutssystem ställer stora krav på den centrala myndigheten när det gäller planering, samordning och kunskapsförsörjning. Naturvårdsverket har här en central funktion som enligt ut-

redningens uppfattning bör prioriteras i verkets framtida miljöskyddsarbete. Det innebär bl.a. att kompetensuppbyggnaden och sakkunnigfunktionerna bör anpassas till denna mer övergripande och samordnande roll.

10.3.1.3 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har sedan miljöskyddslagens tillkomst haft ansvaret för den löpande tillsynen. Naturvårdsenheterna har under denna tid byggt upp en betydande kompetens och erfarenhetsbank, när det gäller såväl de miljöfarliga verksamheterna i sig som deras miljöeffekter. Länsstyrelserna har genomgående goda kunskaper om miljöförhållandena och utvecklingen i länen. Naturvårdsverket har inom vissa områden och för vissa branscher bidragit med allmänna råd o.d., men i många fall har praxis utvecklats inom de olika länen.

Ändringarna av miljöskyddslagen år 1981 innebar att länsstyrelserna kom att svara för tillståndsprövningen för ett stort antal verksamheter. Samtidigt har länsstyrelsernas ansvar för all löpande tillsyn bibehållits, såvida inte miljö- och hälsoskyddsnämnderna genom delegation tagit över vissa delar. Resurserna för prövning och tillsyn har emellertid som framgått varit otillräckliga för uppgifterna. Kraven från både företag som söker tillstånd och från samhället i övrigt på beslut m.m. har lett till att prövningen prioriterats medan tillsynen - som mera har karaktär av initiativverksamhet - fått stå tillbaka.

Statsmakterna har vid tre tillfällen under 1980-talet beslutat om förstärkningar av länsstyrelsernas resurser på miljöskyddets område motsvarande sammanlagt 69 tjänster. Beräkningar som gjorts av

naturvårdsverket visar emellertid att de faktiska förstärkningarna endast uppgår till 19 tjänster. Som en jämförelse kan nämnas att de generella besparingarna teoretiskt skulle ha inneburit en minskning med 73 tjänster. Detta pekar på att miljöskyddet, trots att de faktiska förstärkningarna varit små, i viss mån prioriterats av länsstyrelserna. Tar man hänsyn till att ett flertal nya uppgifter tillkommit under samma period kan man dock inte säga att någon egentlig ambitionshöjning skett vad gäller insatserna för miljöskyddet.

Resurssituationen belyser de målkonflikter som kan uppstå vid länsstyrelserna som sektorsövergripande myndigheter, vilka inom sig har att väga olika verksamheters behov mot varandra. Detta kan givetvis medföra, framför allt i ett kärvt ekonomiskt läge, att miljöskyddet får mindre resurser än som är önskvärt utifrån ett riksperspektiv. Utredningen vill här dock poängtera att statsmakterna har möjlighet att genom anvisningar styra tilldelningen av resurser till miljövården. Så har tidigare skett för andra prioriterade områden, bl.a. skattekontrollen.

Obalansen mellan mål och medel har enligt utredningen varit en huvudorsak till att länsstyrelserna inte haft möjlighet att leva upp till rollen som huvudansvariga för det löpande tillsynsarbetet. Det finns också anledning att diskutera länsstyrelsens roll inom prövnings- och tillsynssystemet utifrån mer principiella utgångspunkter. En fråga som tagits upp är risken för konflikter mellan länsstyrelsens olika roller. Länsstyrelsen skall fungera som sektorsorgan åt olika centrala myndigheter - i detta fall naturvårdsverket - och därmed företräda miljöskyddsintressena samtidigt som den bl.a. skall främja den ekonomiska utvecklingen.

Regional tillståndsmyndighet

När miljöskyddslagen infördes år 1969 togs frågan om länsstyrelsernas ställning som prövningsmyndigheter upp varvid departementschefen med hänvisning till resurssituationen anförde att den riktiga lösningen var att länsstyrelserna kopplades in som prövningsmyndighet efterhand som deras resurser ökade. Någon diskussion om länsstyrelsernas roll som tillsynsmyndigheter fördes inte utan det bedömdes naturligt att bygga vidare på den tidigare tillsynsorganisationen inom vattenvårdsområdet där länsstyrelserna redan svarade för den fortlöpande tillsynen.

Miljöskyddsutredningen tog sedermera i betänkandet Bättre miljöskydd I (SOU 1978:80) upp frågan om inrättande av regionala koncessionsnämnder som skulle ersätta länsstyrelserna. Utredningen framhöll: "En regional prövning av förprövningspliktig verksamhet är i och för sig en tilltalande lösning. Genom att överföra prövningen till regionala koncessionsnämnder skulle länsstyrelsernas dubbelställning såsom dels företrädare för miljövården dels ock utvecklare av näringslivet i orten kunna undvikas. Länsstyrelserna skulle också avlastas en del arbete genom det föreslagna systemet".

Miljöskyddsutredningen fann emellertid vid sina analyser att en övergång till ett system med regionala koncessionsnämnder var förenat med betydande nackdelar och ansåg sig därför inte kunna förorda ett sådant system. Bland de negativa effekterna som utredningen redovisade kan nämnas riskerna för ökad tidsutdräkt och sämre utnyttjande av de redan knappa resurserna. Länsstyrelserna skulle inte heller kunna lämnas utanför prövningsförfarandet. De regionala koncessionsnämnderna skulle regelmässigt vara tvungna att begära remissyttranden från länsstyrel-

serna som i stort sett skulle få göra samma arbete som tidigare utan att ha några beslutsfunktioner. Utredningen framhöll också fördelarna med att länsstyrelserna enligt den nuvarande ordningen har både beslutsfunktioner och tillsynsuppgifter. Utredningen såg det också som naturligt att länsstyrelsernas arbete med planfrågor och deras arbete med miljövårdsfrågor samordnades.

Miljöskyddsutredningen konstaterade sammanfattningsvis att ett system med regionala koncessionsnämnder utan tvekan skulle bli avsevärt mera resurskrävande än ett system där beslutsfunktionerna ligger hos dels länsstyrelsen dels en central koncessionsnämnd.

Utredningen delar den grundläggande uppfattning som miljöskyddsutredningen redovisade i sitt betänkande. Enligt utredningen finns också skäl att understryka att beslut i miljövårdsfrågor - liksom i andra viktiga samhällsfrågor - regelmässigt innebär att olika intressen måste vägas mot varandra. Inom miljöskyddsarbetet är detta särskilt påtagligt när det gäller prövning av miljöfarliga verksamheter enligt miljöskyddslagen. Som framgått av tidigare avsnitt har också utformningen av denna prövnings- och avvägningsprocess varit föremål för ingående utredningar och överväganden innan statsmakterna fastställt den nuvarande beslutsordningen. Länsstyrelsernas ansvar för förprövningen enligt miljöskyddslagen ligger helt i linje med länsstyrelsernas uppgifter inom andra tunga samhällsområden. Det bör också noteras att någon generell kritik mot länsstyrelsernas roll och insatser i det nuvarande prövningssystemet inte heller framkommit.

Utredningen anser mot denna bakgrund att länsstyrelsen även i fortsättningen bör ha ansvaret på regional nivå för prövning av miljöfarliga verksamheter enligt miljöskyddslagen.

Den nuvarande ansvarsfördelningen innebär att koncessionsnämnden har det primära ansvaret för verksamheter som ur störningssynpunkt är av nationell betydelse. Som utredningen tidigare framhållit bör denna princip bibehållas, även om antalet verksamheter på koncessionsnämndslistan bör kunna reduceras. Genom denna fördelning av prövningen kommer huvuddelen av de verksamheter vars störningar har lång räckvidd i tid och rum att behandlas ur ett riksperspektiv. Det bör noteras att naturvårdsverket har besvärsrätt i fråga om länsstyrelsens beslut och att ett ärende vid behov kan hänskjutas till koncessionsnämnden för prövning.

Regional tillsynsmyndighet

Frågan om länsstyrelsernas roll inom tillsynen behandlades inte närmare av miljöskyddsutredningen. Det förslag att föra över tillsynsuppgifter till miljö- och hälsoskyddsnämnderna som utredningen lade fram motiverades främst med den resursförstärkning det skulle medföra och den effektivisering som skulle bli följden genom undvikande av dubbelarbete.

Utredningen anser dock mot bakgrund av de brister i tillsynen som redovisats och den kritik som framförts mot länsstyrelserna som tillsynsmyndighet att länsstyrelsernas roll i denna del bör ses över.

De verksamheter som regleras av miljöskyddslagen är av synnerligen varierande storlek och komplexitet och genererar miljöproblem av mycket olikartad karaktär. Det förhållandet att tillsynsuppgifterna över dessa olika verksamheter är väsensskilda från varandra avspeglar sig inte i ansvarsfördelningen. Det kan därför ifrågasättas om nuvarande organisation med 24 länsstyrelser är ändamålsenlig för såväl de mindre anläggningarna som finns i stort antal, som för de största anläggningarna av vilka det finns ett litet antal inom varje verksamhetstyp.

För de små anläggningarna är lokalkännedom och korta avstånd viktiga. Det bör därför övervägas om inte en lokalt knuten organisation skulle vara mest lämpad att handha tillsynen över dessa anläggningar.

De största anläggningarna - som länsstyrelserna också har tillsynen över - innebär problem av flera slag. Det kan t.ex. frågasättas om en enskild länsstyrelse har möjlighet att bygga upp och bibehålla kompetens inom branscher där antalet anläggningar är litet. Det är också tveksamt om det är samhällsekonomiskt rationellt att bygga upp kompetens vid samtliga länsstyrelser när det gäller ett begränsat antal anläggningar som är spridda över landet.

Vid prövningen av de största anläggningarna svarar koncessionsnämnden för avvägningar mellan olika intressen. Tillsynens uppgift är sedan att se till att beslutade krav uppfylls. Även vid tillsynen finns emellertid sådana moment som t.ex. föreläggganden eller anmälan av överträdelser där avvägningar måste ske. Kraven på en strikt myndighetsutövande tillsyn över speciellt dessa större anläggningar kan för länsstyrelserna i vissa fall vara svåra att förena med de regionalpolitiska strävandena och därigenom länsstyrelsens uppgift att verka för länets utveckling. Samtidigt inne-

bär dessa versamheter ofta en miljöpåverkan som sträcker sig utanför länets gränser. Det kan därför övervägas om inte sådana viktiga miljöfrågor av riksintresse skall avgöras på central nivå inte bara vad gäller tillståndsprövningen utan även beträffande tillsynen.

Mot bakgrund av vad som nu sagts anser utredningen att ansvarsfördelningen bör ses över så att den bättre anpassas till anläggningsstrukturen hos de miljöstörande verksamheterna och de olika myndigheternas förutsättningar att utöva en effektiv och målmedveten tillsyn. Om en sådan översyn kommer till stånd finns enligt utredningen inte anledning att nu överväga en alternativ regional organisation för tillsyn. Länsstyrelserna bör även fortsättningsvis ha en viktig roll som tillsynsmyndighet.

Kunskapsförsörjning på regional nivå

Det bör framhållas att länsstyrelsens uppgift att främja länets utveckling i lika hög grad handlar om en god miljö som om näringsliv och sysselsättning. Miljöintressena i den långsiktiga samhällsplaneringen är av förebyggande slag varför det är viktigt att miljöskyddsaspekterna på ett tidigt stadium kan föras in i planeringen.

Den nya naturresurslagen betonar detta förhållande genom de nära sambanden mellan miljövården och hushållningen med naturresurser. Länsstyrelsernas uppgift enligt naturresurslagen - att förse kommunerna med planeringsunderlag - innebär att kunskapsförsörjningen får en tyngre roll i den regionala miljövår-

den. Även frågor som t.ex. försurning, marina föroreningar eller spridning av farliga ämnen ställer krav på en regional kunskapsförsörjning.

Det kan emellertid inte förväntas att den centrala sakkunnigmyndigheten kan tillhandahålla all erforderlig kunskap till länsstyrelserna. Naturvårdsverket får framför allt koncentrera sin kunskapsförsörjning på att föra ut resultat från forskningen och principer för hantering av olika miljöfrågor. Kunskapen om de regionala och lokala förhållandena vad gäller störningar, förekomst av farliga ämnen och konsekvenser av olika verksamheter m.m. blir därför i stor utsträckning en regional och lokal fråga. Att resurser för kunskapsförsörjning inom detta område saknas hos länsstyrelserna har i det perspektivet kommit att framstå som en brist som försvårar ett regionalt miljövårdsarbete. Specialistkompetensen hos personalen på länsstyrelserna kan inte heller utnyttjas fullt ut genom avsaknaden av resurser för undersökningar m.m.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns anledning överväga en förstärkning av länsstyrelsernas resurser genom särskilda medel för utnyttjande av extern sakkunskap. Utredningen föreslår därför att länsstyrelserna tillförs sammantaget 5 milj.kr. per år för miljövårdsinriktat utredningsarbete. Finansiering bör enligt utredningen kunna ske genom de avgifter för prövning och tillsyn som staten tar in.

Den samordning av länsförvaltningen som f.n. övervägs bör enligt utredningen ge större möjligheter att beakta miljöaspekterna i de olika verksamheterna, bl.a. genom en minskad sektorisering. En samordnad länsförvaltning skulle därigenom kunna bidra till att skapa ett effektivare miljövårdsarbete regionalt. Miljövårdsfrågorna bör också kunna få en

större tyngd i länsstyrelsens utvecklingsarbete som därigenom kan bedrivas mer långsiktigt och förebyggande.

10.3.1.4 Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder

Som tidigare nämnts blev miljöskyddet i och med miljöskyddslagens tillkomst en i huvudsak statlig angelägenhet. Kommunernas hälsovårdsnämnder har dock som remissinstanser och i samband med tillsynen spelat en aktiv roll i miljöskyddsarbetet. I förarbetena till miljöskyddslagen (prop. 1969:28) om förslag till miljöskyddslag m.m. underströks också angelägenheten av ett nära samarbete mellan tillsynsmyndigheterna och hälsovårdsnämnderna.

Ändringarna i lagstiftningen år 1981 innebar att miljö- och hälsoskyddsnämnden efter åtagande av kommunen kunde överta delar av eller hela tillsynen. Motivet var framför allt att förstärka de otillräckliga tillsynsresurserna på den statliga sidan och att effektivisera tillsynen genom att miljö- och hälsoskyddsnämnden gavs formella befogenheter i sitt deltagande i miljöskyddsarbetet. Hittills har drygt ett 40-tal miljö- och hälsoskyddsnämnder i varierande utsträckning övertagit tillsynsansvaret, vilket gett en resursförstärkning för tillsynen över berörda verksamheter i dessa kommuner. Åtta av kommunerna har tagit över tillsynen över samtliga verksamheter, inkl. koncessionsnämndslistan. För flertalet av kommunerna gäller dock att man begränsat sitt övertagande till icke förprövningspliktiga verksamheter eller sådana som omfattas av anmälningsplikt. Vissa kommuner har dock även tagit över delar av länsstyrelselistan.

Det bör i detta sammanhang noteras att miljöskyddsutredningen redan i sitt betänkande år 1978 föreslog att hälsovårdsnämnderna skulle få väsentligt

vidgade uppgifter inom ramen för tillämpningen av miljöskyddslagen. Det gällde i första hand tillsynen, där hälsovårdsnämnderna enligt förslaget skulle bli tillsynsmyndigheter för de inte prövningspliktiga verksamheterna och för sådana verksamheter som prövas av länstyrelserna. På sikt borde tillsynsansvaret för all miljöfarlig verksamhet överföras till hälsovårdsnämnderna, ansåg utredningen. Mot bakgrund av att resurser m.m. varierar kraftigt mellan landets hälsovårdsnämnder föreslog miljöskyddsutredningen dock att den enskilda kommunen under en övergångsperiod av fem år skulle ha rätt att överlåta delar av sitt tillsynsansvar till länsstyrelsen. Miljöskyddsutredningens förslag kom emellertid inte att genomföras.

Lokala miljövårdsmyndigheter

Utredningen delar den uppfattning som framkommit bl.a. i miljöskyddsutredningens betänkande, d.v.s. att miljö- och hälsoskyddsnämnderna bör få en förstärkt roll och eget ansvarsområde i miljöskyddsarbetet. Det är enligt utredningen av betydelse för det allmänna miljömedvetandet att miljöfrågorna kan påverkas lokalt i det kommunala arbetet. Sett ur ett riksperspektiv är det önskvärt att det över allt finns likartade förutsättningar för samhällets miljöskyddsarbete. Det allmänna önskemålet om en decentralisering samt behovet av effektivare resursutnyttjande talar för att den utveckling som påbörjats med ett kommunalt engagemang i miljöskyddsarbetet bör fortsätta och utvecklas till att omfatta hela landet.

Utredningen är medveten om de mycket stora skillnader som föreligger mellan olika kommuner när det gäller såväl antalet miljöfarliga verksamheter och deras karaktär som möjligheterna att behandla miljöfrågorna. En överföring av uppgifter på kommunernas miljö-

och hälsoskyddsnämnder kommer därför inom många kommuner att ställa stora krav på utbyggnad av resurserna och förstärkning av kompetensen. Det bör dock samtidigt kraftigt markeras att miljövården är ett område som under senare år fått allt större betydelse i kommunerna och därmed i den kommunala verksamheten. En decentralisering av myndighetsuppgifter till kommunerna innebär ett ökat miljövårdsansvar.

Ett ansvar inom miljöskyddet kompletterar också det tidigare kommunala ansvaret vad avser beslut och tillsyn enligt hälsoskyddslagen samt tillsyn enligt lagen om kemiska produkter. Möjligheten att tillämpa alla tre lagstiftningarna ger enligt utredningens bedömning förutsättningar för ett bredare och effektivare lokalt miljövårdsarbete. Kompetensuppbyggnaden inom miljöskyddslagens tillämpningsområde torde vidare ge bättre förutsättningar att samordna plan- och miljöfrågorna inom kommunerna aktivt med miljövården i den kommunala planeringen. Införande av den nya naturresurslagen samt plan- och bygglagen kan förväntas ytterligare intensifiera detta arbete.

Självständig roll

Inom ramen för frikommunförsöket har nya kommunala organisationsformer prövats. I regeringskansliet pågår också ett arbete som syftar till att ge kommunerna en större frihet att själva bestämma över den inre organisationen. Det ankommer inte på utredningen att avgöra huruvida kommunerna måste ha en miljö- och hälsoskyddsnämnd eller vara organiserade på något särskilt sätt för att kunna ta det av utredningen föreslagna ökade ansvaret. Reglerna för kommunal organisation och indelning i nämnder och styrelser beslutas i annan ordning. Utred-

ningen vill dock betona vikten av att det beslutande organet i frågor enligt miljöskyddslagen ges en sådan självständig ställning att beslut och tillsyn rörande bl.a. egna kommunala verksamheter ej kan ifrågasättas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har genom speciallagstiftningen, dit miljöskyddslagen hör, givits stor självständighet i förhållande till andra kommunala organ. Nämndens kontroll över kommunens anläggningar är en myndighetskontroll och jämställd med den kontroll som nämnden utövar över annan verksamhet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden är både befogad och skyldig att ingripa mot kommunala anläggningar eller kommunala bolags anläggningar om det visar sig att de bedrivit verksamhet som strider mot den lagstiftning som nämnden tillämpar. Detta betyder att det inte är nämndens sak att bevaka en kommuns eller ett kommunalt bolags ekonomiska intressen. Nämnden har enbart till uppgift att undersöka om fel är begånget eller uppenbara brister föreligger och om åtgärder erfordras. Nämnden skall därvid behandla alla anläggningar lika, oavsett om de är kommunägda eller inte. Nämnden har således inte rätt att vid bedömningen fästa avseende vid om kommunen är ekonomiskt engagerad eller inte.

10.3.2 Sammanhållen prövning och tillsyn

En förutsättning för att ett decentraliserat beslutssystem skall kunna fungera effektivt är att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i systemet är klar och entydig. Det bör noteras att kritik har riktats mot den nuvarande ibland oklara rollfördelningen såväl mellan olika myndigheter som mellan olika myndighetsnivåer. Detta gäller inte minst inom tillsynen och kontrollen där oklarheterna i gränsdragningarna orsakat problem med både över-

lappningar och luckor.

Eftersom miljöskyddslagen reglerar störningar från fasta anläggningar är det av central betydelse att miljöskyddsmyndigheterna har god kunskap om anläggningarna. Det gäller dels kunskap om olika anläggningar som finns inom myndighetens verksamhetsområde dels kunskap om vilka miljöproblem resp. anläggningskategori ger upphov till samt hur dessa bäst kan förebyggas eller mildras. Detta gäller i lika stor utsträckning prövning som tillsyn.

Det finns då anledning att närmare överväga om inte resp. myndighet i så stor utsträckning som möjligt bör ha ett helhetsansvar för såväl prövning som tillsyn. Sett från myndighetssynpunkt finns det fördelar med en sammanhållen prövning och tillsyn. Vid prövningen inhämtas kunskaper som sedan kan utnyttjas i tillsynen och vice versa samtidigt som medvetandet ökar om hur villkoren bör utformas för att kunna följas upp i tillsynen. Möjligheterna att följa upp att intentionerna bakom kraven i tillståndet fullföljs förbättras också. Oklarheter i ansvarsfördelning innebärande att en fråga inte beaktas eller blir föremål för dubbelarbete kan undvikas. Från resurssynpunkt innebär ett samlat ansvar att den dubblering av specialistkunskap som annars behövs kan undvikas. Härigenom ges resursmässigt större utrymme för specialisering. Sammantaget innebär en sammanhållen prövning och tillsyn förutsättningar för en mer resurssnål myndighetsorganisation.

För den som utövar den miljöstörande verksamheten innebär tillståndsprövningen att samhället ställer upp vissa villkor för verksamheten. Därtill anges hur villkoren skall kontrolleras. Prövning samt tillsyn och kontroll är därmed två medel att uppnå

målet att begränsa störningen. Det finns således starka kopplingar mellan prövning och tillsyn, något som är särskilt tydligt för större verksamheter där ändringar och prövotider m.m. gör att villkorsfrågor m.m. ständigt är aktuella.

Utredningen har tidigare behandlat frågorna om ansvarsfördelning mellan myndighet och företag och föreslagit ett antal åtgärder för att ge företagens ansvar inom framför allt kontrollen fastare former med krav på rapportering, m.m. En sådan ansvarsfördelning underlättas om myndigheterna representeras av ett organ med helhetsansvar.

Utredningen anser mot denna bakgrund att miljö- och hälsoskyddsnämnderna bör ges ett samlat ansvar för såväl prövning som tillsyn av sådana verksamheter som har lokal påverkan. Även länsstyrelsernas ansvar bör omfatta såväl prövning som tillsyn för de verksamheter som de tillståndsprövar.

Beträffande de verksamheter som koncessionsnämnden prövar så har länsstyrelsen i dag tillsynsansvaret. Någon sammanhållen prövning och tillsyn är här inte möjlig med hänsyn till koncessionsnämndens roll. Däremot finns anledning överväga om ansvaret för tillsynen skall ligga regionalt eller centralt.

För en regional lösning talar framför allt länsstyrelsernas goda kännedom om anläggningarna i fråga, lokalkännedom och den geografiska närheten. Kontakter vid akuta situationer i form av exempelvis haverier eller okontrollerade utsläpp underlättas. Länsstyrelserna har också som tidigare redovisats prioriterat sina resurser till tillsyn över de större miljöstörande verksamheterna.

Tillsynen över de större verksamheterna ställer emellertid höga krav på specialistkompetens vilket

tillsammans med den kritik som i viss mån riktats mot länsstyrelserna som tillsynsmyndighet talar för att ansvaret för tillsynen bör läggas centralt hos naturvårdsverket. Det finns även av bl.a. kompetensskäl fördelar med att naturvårdsverket, som har en sakkunnigroll i koncessionsnämndens prövning, genom tillsynen har en direkt kontakt med miljöskyddsfrågorna vid företagen inom ifrågavarande branscher. Härigenom kan en nära koppling mellan prövning och tillsyn ske. Utredningen utgår därvid från att naturvårdsverket kan ha en sådan kompetens att man i samråd med bl.a. branschorganisationer aktivt kan arbeta med tekniska möjligheter att lösa miljöproblem.

Utredningens förslag om införande av ett system med miljörevisorer för verksamheter på koncessionsnämndslistan innebär en delvis ändrad roll för tillsynsmyndigheten där behovet av täta kontakter med företaget i tillsynssammanhang minskar, vilket i viss mån reducerar de nackdelar som t.ex. stora geografiska avstånd innebär vid en central tillsyn. Utredningen har vidare föreslagit att naturvårdsverket ges ansvar för auktorisation av miljörevisorerna. Åtminstone i ett uppbyggnadsskede torde det vara en stor fördel om en auktoriserande myndighet också har tillsynsansvaret över de företag där miljörevisorerna verkar.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att naturvårdsverket får ansvar för tillsynen över de verksamheter koncessionsnämnden prövar. Utredningen är samtidigt medveten om de fördelar som finns med länsstyrelsernas och miljö- och hälsoskyddsnämndernas geografiska närhet och lokalkännedom i det praktiska tillsynssystemet. Det bör därför understrykas att förslaget i första hand innebär att ansvaret för tillsynen skall åvila naturvårdsverket. Utredningen förutsätter att tillsynsmyndigheterna

kan samverka vid det praktiska genomförandet av tillsynen. Det kan exempelvis vara lämpligt att länsstyrelserna bistår naturvårdsverket med inspektioner och sådana kontakter med företagen som är påkallade av haverier eller akuta störningar. Lämpliga former för sådan samverkan bör enligt utredningen kunna lösas i samråd mellan naturvårdsverket och berörda länsstyrelser eller miljö- och hälsoskyddsnämnder.

10.3.3 Decentralisering och ansvarsfördelning

Decentralisering

Utredningen anser att starka skäl talar för att en fortsatt och mer konsekvent decentralisering av både prövning och tillsyn bör genomföras. Miljöfrågornas betydelse i samhället gör att en lokal förankring av miljövårdsarbetet är särskilt angelägen. Många miljöfrågor är också av den karaktären att de med fördel kan hanteras lokalt. Ett långvarigt och i många avseenden framgångsrikt miljöskyddsarbete har dessutom skapat en betydande fond av kunskaper och erfarenheter även hos regionala och lokala myndigheter, vilket underlättar en decentralisering.

Förutsättningarna för utformning av en mer strikt ansvars- och rollfördelning mellan olika myndigheter bör i nuläget vara väsentligt bättre sedan miljöskyddsverksamheten stabiliserats och fått fastare former. En decentralisering bör mot denna bakgrund kunna genomföras utan att avkall behöver göras på vare sig kvaliteten i besluten eller möjligheterna för olika intressenter att ta aktiv del i arbetet.

Ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i miljöskyddssystemet bör enligt utredningens uppfattning utgå från de miljöstörande verksamheternas karaktär och miljöeffekter samt de krav detta ställer på prövning, tillsyn och recipientkontroll.

Som utgångspunkt i denna bedömning har använts naturvårdsverkets långsiktsbedömning i vilken följande kriterier utnyttjats vid val av problemkomplex:

- Problem som innebär oåterkalleliga effekter eller allvarliga skador på viktiga arter och ekologiska system.

- Problem som är angelägna med hänsyn till att människors livsvillkor påverkas.

- Problem som är angelägna att lösa med hänsyn till att de har stor areell omfattning.

- Problem som är brådskande att lösa med hänsyn till den takt med vilken de förvärras.

Naturresurs- och miljökommittén byggde i sitt betänkande Naturresursers nyttjande och hävd (SOU 1983:56) sina överväganden på likartade principer och utgick från två grundläggande villkor för tillåtligheten. Spridning av föroreningar i miljön kan tillåtas endast om man kan visa - eller göra mycket sannolikt - att spridningen inte ger långvariga störningar av betydelse och inte ärftliga skador eller allvarliga individskador på människor. Kommittén underströk dessutom att särskilt utbredda och/eller intensiva miljöstörningar bör motverkas, även om de inte medfört irreversibla

ekologiska skador eller allvarliga hälsorisker.

Utredningen har vid utarbetande av förslag till ansvarsfördelning baserat sin klassificering av de miljöfarliga verksamheterna på följande tre kriterier som gäller störningens varaktighet, räckvidd resp. effekter på hälsa och miljö.

- Varaktighet. Här avses störningens varaktighet i tiden efter det att spridningen upphört. Effekter som inte är reversibla av olika anledningar bedöms följaktligen allvarligare än andra effekter som kan förväntas upphöra när verksamheten upphör. Exempel på detta är utsläpp av bl.a. vissa grundämnen, svårnedbrytbara substanser eller substanser som ger upphov till icke reversibla förändringar.

- Räckvidd. Varje störning är allvarlig för dem som påverkas. Störningar med lång räckvidd och påverkan på stora avstånd från källan måste dock från ett helhetsperspektiv bedömas allvarligare än sådana med endast lokal utbredning.

- Effekter på hälsa och miljö. Kända eller befarade effekter av betydelse för människors hälsa eller risk för allvarliga skador på viktiga arter eller ekologiska system är en grundläggande faktor vid bedömning av miljöstörning.

Dessa effektrelaterade kriterier har kompletterats med bedömningar av verksamheterna med hänsyn dels till omfattningen på utsläppen och störningarna, dels till frågan om anläggningarnas tekniska utformning och kompliceringsgrad.

Samtliga branscher som omfattas av förprövningsplikt enligt miljöskyddslagen har klassificerats. Det innebär totalt ca 16 000 verksamheter, alltifrån processindustrier ner till skjutbanor och större jordbruk.

Koncessionsnämndslistan

Utredningen föreslår med stöd av denna genomgång samt med utgångspunkt i önskemålet att åstadkomma en decentralisering, att antalet miljöfarliga verksamheter som fordrar tillstånd av koncessionsnämnden reduceras från 770 till 345 anläggningar. De antalsmässigt största branscherna på denna lista är massa, papper, fiberskivor (82), järn-, stål- eller ferrolegeringsverk (35), gruvor (31) anläggningar för förbränning av avfall (24) samt större verkstadsindustrier (25).

Länsstyrelselistan

Länsstyrelserna övertar ansvaret för prövningen av resterande verksamheter på nuvarande koncessionsnämndslista. Samtidigt överförs vissa antalsmässigt stora ärendegrupper från länsstyrelserna till miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Länsstyrelsernas ansvar kommer enligt förslaget att omfatta ca 4 200 medelstora och stora verksamheter, jämfört med dagslägets ca 10 200 i huvudsak medelstora och små verksamheter. Bland stora miljöstörande anläggningar kan nämnas verkstadsindustrier (310), järngjuterier (128), ytbehandlingsindustrier (696), avfallsupplag (400) samt avloppsreningsverk för mer än 2 000 inv. (565).

Kommunlistan

De kommunala miljö- och hälsoskyddsnämndernas ansvarsområde kommer med utredningens förslag att omfatta prövning och tillsyn av dels 6 000 små och medelstora verksamheter från nuvarande länsstyrelselistan, dels 4 600 av de nuvarande anmälningspliktiga verksamheterna.

De antalsmässigt största branscherna som omfattas av miljö- och hälsoskyddsnämndernas prövning och tillsyn är avloppsreningsverk för mindre än 2 000 inv. (2 200), skjutbanor (2 100) och större jordbruk (1 200). Här ingår också stora värmepumpar, livsmedelsindustrier, vissa plastindustrier, sågverk m.m. Utredningens förslag innebär för några kommuner avvikelser från tidigare beslut om delegation av tillsynsansvar. Frågor om ansvarsfördelning i dessa fall i anslutning till genomförande av utredningens förslag behandlas närmare i kapitel 11 Resurs- och genomförandefrågor.

I nedanstående tabell redovisas utredningens förslag till nya listor över förprövningspliktiga anläggningar, som har strukturerats enligt Svensk Näringsgrensindelning (SNI) för att därigenom anpassas till företagsregister som används i andra sammanhang. Det bör observeras att enbart de två första siffrorna hänför sig till SNI-koden. I bilaga 7 redovisas utredningens förslag till nya bilagor till miljöskyddsförordningen.

Tabell

SNI-kod	Branschnamn	Antal Riket
NYA KONCESSIONSNÄMNDSLISTAN		
23.01	Gruva	31
31.12	Framst./raff. fett, olja > 100 000 ton	2
34.01	Massa, papper, fiberskivor	82
34.02	Regenererad cellulosa	1
34.03	Bindemedel ur skogsråvara	1
35.01	Polymerer utom epoxi/polyuretan	5
35.06	Läkemedel	20
35.09	Gödselmedel	4
35.10	Bekämpningsmedel	2
35.18	Raffinering av mineraloljor	6
35.22	Koksverk, förgasning	2
35.27	Andra kemikalier, kemiska reaktioner	20
36.03	Cementfabrik	4
37.01	Järn-, stål- eller ferroleg.verk	35
37.02	Metallverk, gjuteri eller raff. > 3 000 ton	10
38.01	Verkstadsindustri > 100 000 m^2	25
38.05	Grafitelektroder	2
39.03	Hybrid-DNA	
41.02	Förbränningsanläggning > 300 MW	
92.03	Förbränning av avfall	24
92.04	Anläggning för miljöfarligt avfall	28
00.01	Avloppsvatten > 100 000 inv.	20
SUMMA	KONCESSIONSNÄMNDSLISTAN	345
NYA LÄNSSTYRELSELISTAN		
13.01	Större musselodling, fiskodling	359
23.02	Gruvanläggning för provbrytning	3
31.01	Slakteri > 10 000 ton	25
31.04	Mejeri, torrmjölk > 50 000 ton	33
31.07	Grönsaker, rotfrukter, bär (beredning och konservering) > 5 000 ton	18
31.09	Fiskberedning, konservering > 2 000 ton	21
31.11	Fiskmjöl, fiskolja	3
31.13	Framst./raff., fett, olja < 100 000 ton	4
31.14	Margarinfabrik el. förädl. veg. fett	5
31.15	Sockerfabrik	9
31.16	Stärkelsefabrik	3
31.17	Stärkelsederivatfabrik	3
31.18	Jästfabrik	1
31.23	Animaliskt avfall, benmjöl, hudlim	12
31.24	Alkoholframställning	3
31.25	Bryggeri, maltfabrik	17
32.01	Textilier, garner > 200 ton	30
32.03	Garveri, skinnberedning > 100 ton	9
33.01	Sågverk > 14 000 m^3	266
33.03	Plywood- eller spånskivefabrik	15
33.04	Timmerlager > 10 000 m^3 begjutn. > 5 000 m^3 i vatten	29
33.06	Träskyddsbehandling	373
34.04	Tryckeri > 20 ton organiska lösningsmedel, hög temp.	40
35.02	Polymerer av epoxi- eller polyuretantyp	100
35.03	Plastprodukter efterpolymerisation	100
35.04	Plastprodukter > 5 ton halogenerade org. lsg medel	20
35.07	Läkemedel farmacevtisk tillverkning	7
35.08	Krut, sprängämne	5
35.11	Bekämpningsmedel blandning	4
35.12	Kabelfabrik	10
35.13	Gummivarufabrik ovulkaniserade råvaror	10
35.14	Färg, fernissa	10
35.15	Produkter > 500 ton org. lsg, > 10 ton halo org. lsg	20
35.21	Framställning av kolbaserade bränslen	2
35.28	Andra kemikalier ej kemiska reaktioner	19
36.01	Kemiska Produkter	10
36.02	Glasbruk	38
36.04	Kalk, krita > 10 000 ton	20
36.08	Mineralullsfabrik	8
37.03	Metallverk, gjuteri eller raff. < 3 000 ton	40
37.04	Järngjuteri	128
38.02	Verkstadsindustri > 5 000 m^2	285
38.03	Ytbehandling, trumling, betning, avfettning	696
38.04	Ackumulatorfabrik	4
39.01	Ytbehandling epoxi eller färg/lack > 20 ton org lsg	100

41.01	Kärnkraftverk	8
41.03	Förbränningsanläggning 10 - 300 MW	217
41.05	Gasturbinkraftanläggning	18
92.01	Avfallsupplag, behandling > 200 ton	400
92.05	Miljöfarligt avfall mellanlagring > 50 ton olja, > 10 ton annat	30
92.06	Miljöfarligt avfall långtidsförvaring	40
95.04	Tillverkning fotografisk film, papper	10
00.02	Avloppsvatten > 2 000 inv. < 100 000 inv.	545
00.05	Avloppsvatten sjukhus	58
00.09	Ytbehandlingsbad	2
SUMMA	LÄNSSTYRELSELISTAN	4 240

KOMMUNLISTAN (MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDDSNÄMNDEN)

11.01	Ladugård, stall > 100 djurenheter	1 191
11.02	Anläggning för torkning av gödsel	8
13.02	Musselodling 5 000 - 20 000 m^2	12
13.03	Fiskodling 500 kg - 10 ton	217
13.04	Fisk övervintring > 500 kg	16
13.05	Kräftdjursodling > 500 kg	45
31.02	Slakteri < 10 000 ton	65
31.03	Chark, styckning > 400 ton, köttkonserv	120
31.05	Mejeri, torrmjölk < 50 000 ton	61
31.06	Glassfabrik	18
31.08	Grönsaker, rotfrukter, bär (beredning och konservering) < 5 000 ton	61
31.10	Fiskberedning, konservering < 2 000 ton	103
31.19	Kafferosteri	16
31.20	Rökeri > 200 kg	50
31.21	Äggprodukter > 50 ton	2
31.22	Fodermedelsfabrik	35
32.02	Textilier, garner < 200 ton	21
32.04	Garveri, skinnberedning < 100 ton	5
33.02	Sågverk > 1 000 m^3 < 14 000 m^3	234
33.05	Timmerlager litet	20
34.05	Tryckeri 5 - 20 ton organiska lsg medel	48
34.06	Klicheanstalt	40
35.05	Plastprodukter ej polymerisation	477
35.16	Produkter där lite lösningsmedel ingår	20
35.17	Rengöringsmedel blandning	80
35.19	Olje- och kemikalielager > 5 000 ton	82
35.20	Bensinstation > 2 000 m^3	100
35.23	Framst., bearbetn. fastbränsleprodukt	53
35.24	Lager kol, torv, bränsleflis > 5 000 ton	49
35.25	Asfaltverk	143
35.26	Oljegrusverk	11
36.05	Annat byggmaterial än 36.04	111
36.06	Skifferprodukter	0
36.07	Berg- och gruskrossverk	677
39.02	Ytbehandl färg/lack 5 - 20 ton org lsg	111
41.04	Förbränningsanläggning 500 kW - 10 MW	256
41.06	Värmepump o.d. > 500 kW	78
41.07	Värmelager	0
41.08	Vindkraftaggregat > 25 kW	3
92.02	Avfallsupplag, behandl. 50 - 200 ton	494
92.07	Skrotbearbetning	400
92.08	Kabelbränning	5
92.09	Avfall omlastning > 5 000 ton	20
92.10	Sterilisering sjukvård freon, etenoxid	10
94.01	Motorsport- eller bilprovningsbana	297
94.02	Skjutbana	2 139
95.01	Ulltvätteri	2
95.02	Tvättinrättning > 1 ton	150
95.03	Framk. film > 1 000 m^2, kopior > 5 000 m^2	240
00.03	Avloppsvatten < 2 000 inv.	2 266
00.04	Avloppsvatten kasern, hotell	53
00.06	Pressaft siloanläggning	5
00.07	Urin djurstall	0
00.08	Vassle	0
SUMMA	KOMMUNLISTAN	10 620

SUMMA	KONCESSIONSNÄMNDSLISTAN	345
SUMMA	LÄNSSTYRELSELISTAN	4 240
SUMMA	KOMMUNLISTAN	10 620
TOTALT	ALLA TRE LISTORNA	15 205

Framtida ansvarsfördelning

Utredningen bedömer det inte som uteslutet att gränsen mellan statens och kommunernas ansvarsområde kan behöva ändras i framtiden. Innan ändringar vidtas bör dock erfarenheterna från den nu föreslagna ansvarsfördelningen och tillämpningen, utvecklingen avseende kompetens- och kunskapsuppbyggnaden, framtida resursfördelningsprinciper m.m. tas till vara. Utredningen anser det därför inte möjligt att nu bedöma om och när och i vilken omfattning en sådan förändring kan vara lämplig att genomföra.

Det bör också framhållas att de föreslagna listorna bör samordnas med eventuella beslut som fattas om livsmedelskontrollens organisation med anledning av livsmedelskontrollutredningens betänkande Kontroll av livsmedel (SOU 1986:25).

Verksamheter som inte är förprövningspliktiga

Miljöskyddslagen omfattar som tidigare framhållits en stor mängd verksamheter som varken kräver tillstånd eller anmälan. Trots detta gäller miljöskyddslagens tillåtlighetsregler även för dessa verksamheter som är av de mest varierande slag. Här ingår jordbruk, skogsbruk, vägar, flygplatser, mindre verkstäder, bilvårdsanläggningar o.d. Denna breda sektor av miljöskyddslagens tillämpningsområde har sammantaget stor betydelse för miljöförhållandena. Ett aktuellt miljöproblem som särskilt tydligt visar detta är den försämrade vatten- och miljökvaliteten i kustvattnen och havsområdena runt Sverige där tillförsel av näringsämnen från jordbruket är en av de viktigaste orsakerna. Skyddsåtgärder vid vägar och flygplatser är ett annat exempel på sådana verksamheter som i många fall har mycket stor betydelse för människors hälsa

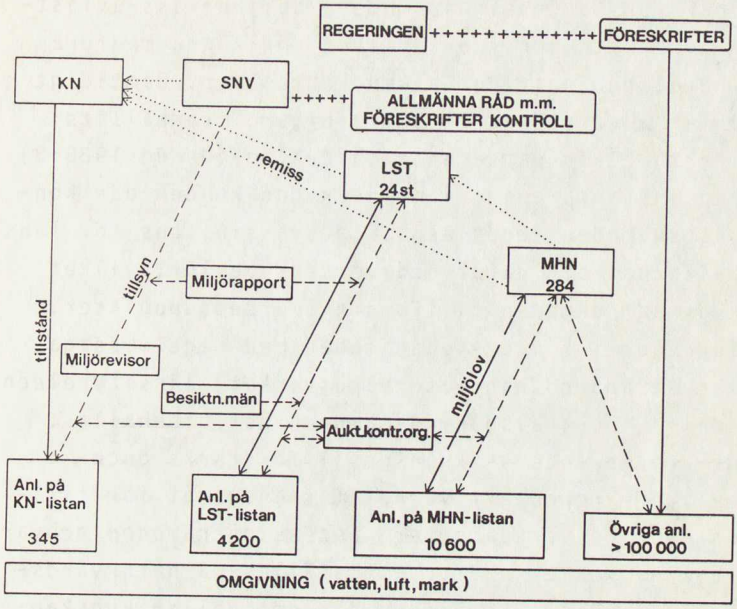
och miljö.

Samtidigt som dessa verksamhetsområden är av väsentlig betydelse har denna del av lagstiftningens tillämpningsområde och de tillsynsproblem som hänger samman därmed rönt förhållandevis liten uppmärksamhet. Diskussionerna om bristande tillsyn har nästan uteslutande gällt förprövningspliktiga verksamheter. De hittills vunna erfarenheterna av kommunernas övertagande av tillsynen visar att tillsynen över de icke förprövningspliktiga verksamheterna kan förbättras betydligt med ett kommunalt ansvar. Det är också naturligt eftersom miljö- och hälsoskyddsnämnderna har bättre kännedom om dessa verksamheter och det är till dessa nämnder som eventuella klagomål först kommer.

Utredningen anser att miljö- och hälsoskyddsnämnderna bör ges tillsynsansvaret för alla verksamheter som inte är förprövningspliktiga. Det bör på sikt kunna innebära en betydande ambitionsnivåhöjning beträffande tillsynen över dessa verksamheter. Det bör påpekas att tillsynsarbetet här delvis får en annan inriktning än för de tillståndspliktiga verksamheterna, eftersom det knappast kan bli fråga om någon utbyggd egenkontroll. Tillsynen får i stället till stor del bygga på branschvisa inventeringar och inspektioner, vilket är ett arbetssätt som nämnderna har en betydande erfarenhet av från övrig verksamhet.

Utredningens förslag när det gäller ansvarsfördelning framgår sammanfattningsvis av figur 4 som översiktligt redovisar de viktigaste åtgärderna för att förbättra och effektivisera miljöskyddslagens tillämpning.

Figur 4.



10.3.4 Prövningsförfarandet

10.3.4.1 Koncessionsnämnden och länsstyrelserna

Tillståndsprövningen

Utredningen föreslår som nämnts att nuvarande förfarande med tillståndsprövning bibehålls hos koncessionsnämnden och länsstyrelserna. De miljöfarliga verksamheter som utredningen anser bör kvarstå på koncessionsnämnds- och länsstyrelselistorna är samtliga av den karaktären att miljöskyddsåtgärderna noggrannt bör regleras i ett tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen.

Ansvarsfördelningen

Den föreslagna ändringen av ansvarsfördelningen innebär för koncessionsnämndens del en viss avlastning av arbetsuppgifter, vilket bör kunna medföra att handläggningstiderna kan kortas ner. Samtidigt ansluter sig utredningen som tidigare framhållits till jordbruksdepartementets förslag (Ds Jo 1985:3) Ändrad instansordning i miljöskyddsärenden där koncessionsnämnden föreslås bli besvärsinstans för länsstyrelsernas och naturvårdsverkets beslut, vilket innebär att nämnden tillförs nya arbetsuppgifter. Förfarandet i koncessionsnämnden med regelmässiga remissyttranden från naturvårdsverket, länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden bör bibehållas. Naturvårdsverkets sakkunnigroll förstärks dock ytterligare genom att verket får ansvaret för tillsynen över de verksamheter koncessionsnämnden prövar. Stora krav kommer därför att ställas på naturvårdsverkets specialistkompetens när det gäller kunskap om miljöskyddsåtgärder inom dessa branscher. Det gäller inte minst frågor om tekniska miljöskyddsåtgärder och utformning av villkor. Länsstyrelserna bör i sitt remissarbete mer koncentrera sig på de regionala miljöförhållandena och den aktuella verksamhetens betydelse i det sammanhanget än på olika tekniska miljöskyddsåtgärder. Genom ett sådant förfarande bör koncessionsnämnden få en allsidig belysning i ärendet samtidigt som en del dubbelarbete i remissbehandlingen kan undvikas.

Vad beträffar formerna för länsstyrelsens prövning anser utredningen att det är angeläget att naturvårdsverket som central myndighet utarbetar allmänna råd som tar fasta på alla möjligheter till förenkling av handläggningen. Särskilt för rutinbetonade ärenden och smärre ändringar i tillstånd bör en mer summarisk prövning kunna ske än enligt nuvarande praxis. Kraven på information enligt

12 a § får inte ställas slentrianmässigt utan bör koncentreras till sådana fall där man har anledning att förvänta sig att verksamhetens miljöpåverkan kan komma att tilldra sig särskilt intresse hos allmänheten. Länsstyrelserna bör också om inte särskilda skäl anförs kunna avstå från den extra remissomgång som nuvarande begäran om komplettering innebär. Det borde vara tillräckligt att naturvårdsverket och miljö- och hälsoskyddsnämnden på ett tidigt stadium får ansökan för kännedom.

Naturvårdsverkets deltagande i länsstyrelsernas prövning kan enligt utredningens uppfattning begränsas till sådana ärenden som är av särskild betydelse. Länsstyrelserna bör dock i likhet med nuvarande handläggningsrutiner kunna begära naturvårdsverkets yttranden i sådana ärenden. Även beträffande kungörelser och remisser finns möjligheter till rationalisering i enklare okontroversiella ärenden speciellt sådana som avser smärre förändringar av villkor. Överhuvud taget bör de allmänna råden anpassas till de olika ärendenas karaktär där möjligheterna till förenklingar betonas utan att rättssäkerheten och kraven på fullständig utredning i ärendet eftersätts.

Möjligheter till undantag från tillståndsplikten finns i dag enligt miljöskyddsförordningen endast för smärre ändringar av tillståndsprövad verksamhet. Det innebär att även bagatellartade och från miljösynpunkt harmlösa fall vid nyanläggning måste tillståndsprövas om verksamheten tillhör en verksamhet som är upptagen på koncessionsnämnds- eller länsstyrelselistan. Mot bakgrund av behovet av flexibilitet och effektivisering av handläggningen vill utredningen peka på möjligheten till ändring av förordningen så att samma undantag som nu gäller för ändringar även kan gälla vid nyanläggning. Detta förutsätter på samma sätt som för nuvarande förfarande vid ändringar att en anmälan görs till

tillsynsmyndigheten som då har att ta ställning till om en tillståndsansökan är nödvändig eller inte.

Utredningen vill betona att även det motsatta förhållandet kan gälla, nämligen att ärenden på länsstyrelselistan visar sig vara av sådan karaktär att en central prövningär påkallad. Inte minst mot bakgrund av den betydande överföringen av prövningsärenden från koncessionsnämnden till länsstyrelserna som utredningen föreslår kan det inom de olika branscherna finnas enstaka anläggningar som även fortsättningsvis bör prövas av koncessionsnämnden. Den möjlighet som i dag enligt miljöskyddsförordningen finns att hänskjuta ett tillståndsärende till koncessionsnämnden för prövning bör därför enligt utredningen bibehållas. Kravet på samråd med naturvårdsverket i sådana fall bör dock kunna slopas.

Miljöeffektbeskrivningar

Miljöskyddslagens krav på beskrivning av miljöeffekterna i en tillståndsansökan har som framgår av kapitel 9.2 inte haft något större genomslag i den praktiska tillämpningen. Beskrivning av effekter i omgivningen av en enskild miljöfarlig verksamhet är emellertid svåra att göra om inte samtidigt hänsyn kan tas till belastningen och miljöförhållandena i övrigt inom det aktuella området. Effektbeskrivningar måste därför ofta anknyta till recipient- och omgivningskontrollen som för vattenmiljön är relativt väl utbyggd men som för luftmiljön fortfarande är i början av ett utbyggnadsskede. Generella krav på miljöeffektbeskrivningar kan därför enligt utredningen inte ställas utan en anpassning bör ske till beslutsprocessen och verksamheternas art.

Det är därför angeläget att naturvårdsverket utarbetar allmänna råd om miljöeffektbeskrivningar. I dessa råd bör preciseras vilka krav som kan ställas på en tillståndsansökan och innehållet för olika typer av verksamheter och miljöpåverkan bör konkretiseras. Det är viktigt att miljöeffektbeskrivningar utformas på ett sådant sätt att de ger allmänheten god möjlighet att bedöma effekterna av en föreslagen verksamhet. Det får sedan ankomma på tillståndsmyndigheten att avgöra i vilken utsträckning en redovisning av miljöeffekterna erfordras för tillåtlighetsprövningen och allmänhetens möjlighet att delta i beslutsprocessen. Utredningen anser dock att för verksamheterna på koncessionsnämndslistan och de större verksamheterna på länsstyrelselistan bör en utförlig beskrivning av miljöeffekterna regelmässigt ingå i ansökan.

Branschanpassade råd

Miljöeffektbeskrivningen utgör endast en del av det underlag som enligt 13 § skall ingå i en tillståndsansökan. Utredningen har tidigare konstaterat att ansökningarna ofta har brister även i övriga delar. Utredningen vill understryka att en väl utformad ansökan är en förutsättning både för att förenklingar i handläggningen skall kunna genomföras och för att handläggningsproceduren skall kunna förkortas. De nuvarande allmänna råden om vad ansökningshandlingarna bör innehålla upplevs av många, speciellt mindre företag som svåra att sätta sig in i och tillämpa.

Utredningen anser därför att naturvårdsverket i samarbete med länsstyrelserna och branschföreträdare bör utarbeta branschanpassade råd för tillståndsprövning. Möjligheter till användning av check-

listor och blanketter bör därvid tas tillvara.

10.3.4.2 Omprövning av tillståndspliktiga verksamheter

Tillståndsbesluten med därtill hörande villkor spelar en central roll i prövnings- och tillsynsprocessen. De är av avgörande betydelse för möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av villkoren och för möjligheten att vidta sanktioner. Utredningen har i kapitel 9.3 närmare behandlat frågan om tillståndsbesluten och utformning av villkor. Naturvårdsverkets allmänna råd för villkorsskrivning bör kunna medverka till en förbättring av villkorens utformning i framtiden. För vissa områden där en branschpraxis utvecklats torde det vara möjligt att med branschanpassade råd ytterligare precisera och förenkla villkorsskrivningen.

Enligt utredningen är en översyn av gällande tillstånd och villkor av största betydelse för att miljöskyddslagens tillämpning skall kunna effektiviseras. Förändringar i omgivningarna, bättre kunskap om miljöförhållanden och teknisk utveckling leder också till att samhällets miljökrav ändras. Mot detta skall vägas företagens krav på trygghet att få bedriva den aktuella verksamheten och behov av långsiktig ekonomisk planering. Detta avspeglas i den tioåriga rättsverkan som villkoren i ett tillståndsbeslut har enligt miljöskyddslagen.

Frågan om vilken rättsverkan ett tillståndsbeslut bör ha behandlades ingående vid miljöskyddslagens tillkomst år 1969. Miljöskyddsutredningen diskuterade också frågan ingående i sitt betänkande men vid översynen av lagen år 1981 genomfördes inte några ändringar. Utredningen anser sig därför inte ha anledning att närmare gå in på frågan om giltig-

hetstid för villkoren.

Utredningen kan samtidigt konstatera att nuvarande regler och tillämpning medför att villkor normalt inte omprövas ens efter det att tio år förflutit Orsaken till detta är att endast naturvårdsverket kan begära omprövning av villkor och verket saknar resurser för att kunna genomföra sådan prövning av alla gällande tillståndsbeslut.

Utredningen **föreslår** därför att 26 § miljöskyddslagen ändras så att omprövning av de verksamheter koncessionsnämnden prövar får ske efter framställning av naturvårdsverket, medan länsstyrelsen som tillstånds- och tillsynsmyndighet själv kan ta initiativ till omprövning av villkor enligt bestämmelserna i 23-25 §§.

Som en av grunderna för omprövning av villkor innan tio år förflutit gäller enligt 24 § att användningen av ny process eller reningsteknik skulle medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt. Det bör emellertid observeras att inte bara process- och reningstekniken utvecklas utan även tekniken för kontroll och övervakning av utsläpp. Speciellt goda möjligheter till en effektiv kontroll ger utrustning för kontinuerlig övervakning som utvecklas för olika tillämpningar för utsläpp både till vatten och luft. En kontinuerlig övervakning kan också medföra lägre kostnader för kontrollen än täta stickprov. Ofta är dock villkoren utformade på ett sådant sätt att de blir styrande för val av kontrollteknik vilket försvårar den tekniska utvecklingen på kontrollområdet. Utredningen föreslår därför ett tillägg till 24 § så att inte bara process- och reningsteknik utan även kontrollteknik kan utgöra en grund för omprövning av villkor.

Utredningen föreslår vidare att 29 a § ändras så att tillståndsmyndigheten vid omprövning av villkor i ett beslut efter tio år i den mån det föranleds av prövningen även får möjlighet att ta upp till prövning sådana villkor som ändrats inom tioårsfristen med stöd av 24 eller 27 §§.

Villkoren är inte heller alltid utformade på ett sådant sätt att en effektiv kontroll underlättas. En förstärkning av egenkontrollen med bl.a. årlig miljörapport ställer ökade krav på precisa och kontrollerbara villkor. Det torde också från företagens synpunkt vara en fördel om villkoren har en sådan utformning som underlättar en objektiv kontroll. Utredningen är samtidigt medveten om att i ett beslut behandlas en mängd olika frågor. Att i detalj reglera alla dessa frågor i ett tillståndsbeslut skulle medföra svårigheter och göra besluten ohanterliga och svåröverskådliga. Samtidigt förekommer villkor som fått en sådan utformning att det i efterhand visar sig att villkoret inte låter sig kontrolleras utan betydande svårigheter och kostnader. Enligt utredningen bör därför också införas en möjlighet i 24 § att ompröva ett villkor om en annan utformning avsevärt skulle underlätta kontrollen. Ovanstående ändringar av villkor för att förbättra kontrollerbarheten bör dock inte i sig få medföra skärpta krav på åtgärder.

Många av de mer komplicerade verksamheter som är tillståndsprövade har varit föremål för ett stort antal prövningar. Detta har ofta medfört att det för en enskild anläggning kan finnas ett flertal tillstånd med villkor som åtminstone gäller till vissa delar. Det kan därför vara svårt för framför allt utomstående men även för företag och tillsynsmyndighet, att få klart för sig vilka villkor som gäller för verksamhetens bedrivande. Den praxis som delvis utvecklats hos koncessionsnämnden att i

senast fattade beslut sammanfatta samtliga gällande tillstånd och villkor bör enligt utredningen tillämpas konsekvent av samtliga tillståndsmyndigheter.

10.3.4.3 Verksamheter som saknar tillstånd

Utredningen bedömer att de förändringar i prövningssystemet som föreslagits bör kunna leda till en betydande förbättring av miljöskyddslagens tillämpning och en effektivisering av verksamheten när det gäller anläggningar som har tillstånd och nytillkommande anläggningar. Som framgår av kapitel 9.2 finns emellertid också ett betydande antal miljöfarliga verksamheter, som var i drift före miljöskyddslagens tillkomst år 1969 och som ännu inte har tillståndsprövats. Frågan om prövningsskyldighet för befintliga föroreningskällor behandlades i propositionen (1969:28) till miljöskyddslag där departementschefen bl.a. anförde: "De sakkunnigas uppfattning att möjligheten att föreskriva prövningsskyldighet för befintliga föroreningskällor bör behållas, delas av många av remissinstanserna. Även jag är av denna uppfattning. Bemyndigandet bör utformas så att prövningsskyldighet kan införas i fråga om pågående avloppsutsläpp. Detta är av intresse framför allt när det gäller befintliga kommunala avloppsföretag. Naturvårdsverket föreslår i sin framställning om ändring av vattenföroreningslagstiftningen koncessionsplikt i viss omfattning för sådana företag. Förslaget har fått bred anslutning i remissyttrandena. Prövningsskyldighetens omfattning är frågor som - i överensstämmelse med både nuvarande ordning och den som immissionssakkunniga föreslår - bör regleras på administrativ väg".

Departementschefens uttalande ger följaktligen stöd för principen att föreskriva prövningsskyldighet även för befintliga föroreningskällor. Vid miljöskyddslagens ikraftträdande reglerades förprövningsplikt för vissa befintliga avloppsvatten, däribland kommunala avloppsutsläpp i dåvarande miljöskyddskungörelse.

Övergångsbestämmelse

Det är enligt utredningens mening helt otillfredsställande att ett stort antal föroreningskällor, som tillhör tillståndspliktiga branscher, fortfarande efter närmare 20 år saknar tillståndsbeslut som reglerar verksamheten. Utredningen föreslår därför att en övergångsbestämmelse införs i lagstiftningen med syfte att samtliga anläggningar, som tillhör tillståndspliktiga branscher, skall ha sökt tillstånd för verksamheten före utgången av en viss tidpunkt. Med tanke på att det torde bli fråga om en omfattande tillståndsprövning som ställer stora krav på såväl myndigheternas som företagens resurser bör övergångstiden inte göras allt för kort. Den kan förslagsvis sättas till tre år.

Ett stort antal verksamheter har som framgår av kapitel 9.2 dispensbeslut i stället för tillstånd. Villkoren i dessa dispenser kan f.n. inte omprövas efter en viss tid annat än i det fall att verksamheten ändras så att tillstånd måste sökas. Huvuddelen av dessa dispenser har meddelats i mitten av 1970-talet varför mer än tio år redan förflutit.

Enligt utredningens mening bör samma övergångsbestämmelser som för icke tillståndsprövade anläggningar införas även för dem som har dispenser och som tillhör tillståndspliktiga branscher. Dock skall tillståndsprövning inte behöva ske förrän tio år

förflutit från dispensbeslutet. Eftersom verksamheterna redan är reglerade med villkor bör prövningen kunna förenklas och göras mer summarisk.

10.3.4.4 Miljö- och hälsoskyddsnämnderna

Förprövningen vid miljö- och hälsoskyddsnämnderna bör enligt utredningen utformas så att den vid behov kan göras enkel och anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Den bör dock kunna medge att en lokaliseringsprövning kan ske. Beslutet bör också kunna överklagas och vid överträdelser kunna leda till sanktioner och påföljder. Förprövningen får härigenom en reell prövningskaraktär varför nuvarande anmälningsförfarande, som i första hand syftar till att informera myndigheten om en verksamhet, inte är lämpligt.

Utredningen har samtidigt velat begränsa miljöskyddslagens tillståndsförfarande med den rättskraft besluten har till verksamheter som prövas av koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Den möjlighet som finns för utövaren av miljöfarlig verksamhet att frivilligt ansöka om tillstånd bör också enligt utredningen finnas kvar. Därigenom bibehålls en av grundtankarna bakom miljöskyddslagen nämligen att den absoluta tillståndsplikten begränsas till de mest miljöstörande verksamheterna samtidigt som var och en som utövar miljöfarlig verksamhet kan få denna reglerad genom ett tillståndsförfarande hos koncessionsnämnden eller länsstyrelsen. I likhet med nuvarande ordning bör koncessionsnämnden vid en frivillig ansökan pröva verksamheter som är av det slag som är tillståndspliktiga hos koncessionsnämnden medan övriga verksamheter prövas hos länsstyrelsen. Detta kan liksom f.n. regleras förordningsvis.

Miljölov

Utredningen föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämndernas beslut kallas miljölov och att besluten lämnas efter ansökan. Beteckningen miljölov ansluter terminologiskt till de prövningsformer som används vid prövningen enligt plan- och bygglagen nämligen bygglov och marklov. Därigenom bör det för utövaren av en miljöstörande verksamhet på ett enklare sätt kunna framgå vilka krav som ställs för såväl anläggande som drivande av en miljöstörande verksamhet. Det bör dock framhållas att den terminologiska likheten inte nödvändigtvis innebär likheter i rättskraftshänseende eftersom miljölov till skillnad från bygglov inte bara avser anläggande utan även drivande av en verksamhet.

Verksamheterna på den föreslagna kommunlistan (miljö- och hälsoskyddsnämnden) är som framgått av mycket varierande karaktär. När en anmälan kommer in till miljö- och hälsoskyddsnämnden bör den därför behandlas efter omständigheterna. Om den avser ett rutinärende där det genast står klart att företaget följt eventuella allmänna råd och att hinder inte föreligger från miljösynpunkt kan handläggningen göras enkel. Miljö- och hälsoskyddsnämnden meddelar då i miljölovet att anläggningen får utföras med de i ansökan föreslagna försiktighetsmåtten.

Är det däremot en komplicerad fråga kan handläggningen gestalta sig på olika sätt. Framgår det att frågan är kontroversiell eller invecklad bör det finnas möjlighet att underställa länsstyrelsen ärendet. Utredningen föreslår därför att miljö- och hälsoskyddsnämnden skall ha möjlighet att överlämna ett ärende till länsstyrelsen för tillståndsprövning. I andra komplicerade ärenden får miljö-

och hälsoskyddsnämnden genom remissförfarande, sammanträden med de berörda och andra åtgärder försöka skaffa sig ett tillfredsställande underlag för beslut. Efter en sådan prövning kan miljö- och hälsoskyddsnämnden meddela miljölov och i det ange de försiktighetsmått som skall iakttagas.

Utredningen förordar vidare att miljö- och hälsoskyddsnämndens miljölov måste avvaktas innan verksamheten får påbörjas, såvida inte nämnden undantagsvis medger att vissa arbeten får göras.

Utredningens förslag innebär sålunda att miljö- och hälsoskyddsnämndens prövning fullt ut görs till en förenklad förprövning, d.v.s. en prövning som alltid skall göras innan den miljöfarliga verksamheten får anläggas, ändras eller påbörjas.

Rättskraften

De krav på försiktighetsmått som meddelas i miljölovet omfattas inte av rättskraft på samma sätt som de villkor som ges i ett tillstånd från koncessionsnämnden eller länsstyrelsen, utan kraven på försiktighetsmått skall i det väsentliga ha samma rättskraft som förvaltningsbeslut i allmänhet. Utredningen har i författningsförslagets 30-32 §§ närmare preciserat vad som skall gälla för ett beslut om miljölov. Av specialmotiveringarna framgår också vilken rättskraft ett miljölov skall ha. Försiktighetsmåtten som ges i ett miljölov kommer att ha betydelse i flera avseenden. De utgör sålunda en naturlig utgångspunkt för tillsynen genom den precisering av tillåtlighetsreglerna som ägt rum i samband med prövningen. Ett miljölov blir också grundläggande för frågor om påföljder vid överträdelse. Miljölovet utgör också i viss

utsträckning en säkerhet för den som bedriver den miljöfarliga verksamheten. Det bör sålunda föreligga ändrade förhållanden i verksamheten eller omgivningen för att vid tillsynen skärpa ett ställningstagande enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler som gjorts under förprövningen och som kommit till uttryck i miljölovet.

Överklagande

Ett miljölov bör enligt utredningen kunna överklagas till länsstyrelsen som första instans av den som beslutet angår enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler. Motsvarande instansordning när det gäller miljö- och hälsoskyddsnämndernas beslut finns enligt hälsoskydds-, livsmedels- och djurskyddslagstiftningarna. Länsstyrelsens beslut i klagoärendet bör kunna överklagas till koncessionsnämnden. Utredningen är medveten om att innan rättspraxis har utvecklats kan ärendebelastningen på framför allt koncessionsnämnden men även på länsstyrelserna bli betydande. Utvecklingen av praxis och framtagande av allmänna råd bör dock successivt leda till att i huvudsak de principiellt viktiga ärendena kommer under koncessionsnämndens prövning.

Naturvårdsverket bör i likhet med vad som föreslagits för prövningen på länsstyrelserna utarbeta allmänna råd för prövningsförfarandet hos miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Utredningens förslag innebär att vissa branscher som i dag är tillståndspliktiga förs över till kommunlistan och görs miljölovspliktiga. För de verksamheter som tillhör dessa branscher och som har tillstånd kan vissa övergångsfrågor aktualiseras. Utredningen har emellertid inte haft möjlighet att i detalj analysera dessa frågor som dock bör bli föremål för särskild uppmärksamhet vid utarbetande av övergångsbestämmelser.

10.3.5 Tillsynsförfarandet

10.3.5.1 Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Utredningen har i kapitel 10.2 närmare behandlat ansvarsfördelningen mellan myndighet och företag när det gäller tillsynen. Myndigheternas ansvar för tillsynen över miljöfarliga anläggningar ändras inte genom de åtgärder som utredningen föreslagit vad gäller företagens roll och egenkontrollen. Allmänt sett kan denna tillsyn när det gäller de tillståndspliktiga verksamheterna uppdelas på följande fem huvuduppgifter:

- att granska och fastställa kontrollprogram,
- att övervaka företagens egenkontroll genom framför allt systemtillsyn,
- att granska och ta ställning till företagens obligatoriska rapportering och redovisning,
- att vid behov genomföra inspektioner samt
- att vidta åtgärder i händelse av överträdelser av villkor o.d.

Kontrollprogrammet med krav på årsrapport och avvikelserapportering får en avgörande betydelse för tillsynsmyndigheternas möjligheter att utöva en effektiv tillsyn. Behovet av inspektioner och andra tillsynsbesök är framför allt beroende av sådana faktorer som frågan om myndigheternas förtroende för företagens rapportering och frekvensen av olyckshändelser, överträdelser o.d. Det finns givetvis också behov av att i tillsynsarbetet ha löpande kontakter mellan myndigheter och företag för att diskutera aktuella miljöskyddsfrågor.

I konsekvens med att företagens egenkontroll ges en mer central ställning kombinerad med införandet av krav på obligatorisk rapportering och redovisning bör enligt utredningen fördelningen av myndigheternas insatser inom de olika delområdena ses över.

Tyngdpunkten i naturvårdsverkets uppgift som tillsynsmyndighet över företag med miljörevisorer bör ligga på arbete med kontrollprogram och genomgång av företagets miljörapport samt åtgärder föranledda av avvikelserapportering och andra uppgifter om störningar. De krav som ställs på miljörevisorn bör tillsammans med naturvårdsverkets möjligheter till inspektioner tillgodose anspråken på en tillfredsställande övervakning av företagens verksamhet. Viss inspektionsverksamhet bör kunna ske i anslutning till en årlig genomgång av miljörapporten med företaget och miljörevisorn. I övrigt får inspektioner föranledas av sådana omständigheter som gör att tillsynsmyndigheten har anledning att göra särskilda kontroller.

Det bör poängteras att naturvårdsverkets roll som sakkunnigmyndighet i koncessionsnämndens prövningsärenden också föranleder regelbundna kontakter med företaget för genomgång av aktuella prövningsfrågor. Med tanke på att det behövs högt specialiserad kompetens inom tekniskt miljöskydd för såväl prövning som tillsyn avseende de 345 anläggningar som SNV föreslås få tillsynen över, kan det av resursskäl vara motiverat att inom naturvårdsverket organisatoriskt samla myndighetsutövande uppgifter.

Även för länsstyrelsernas del innebär den förstärkta egenkontrollen en delvis annan inriktning på tillsynsarbetet. Kontrollprogrammen och miljörapporten innebär även här centrala arbetsuppgifter. Läns-

styrelsernas arbete med tekniska besiktningar som i dag tar en stor del av tillsynsresurserna torde med det föreslagna systemet kunna minska betydligt. En förstärkt egenkontroll med obligatorisk rapportering bör resursmässigt ge större utrymme för inspektioner. I kapitel 10.2 har berörts möjligheten att anlita extern sakkunskap för inspektioner som är föranledda av särskilda omständigheter eller misstanke om villkorsöverträdelser eller bristande kontroll.

Inspektioner kan också göras i andra former såsom oanmälda besök eller branschkampanjer. Speciellt branschkampanjer torde vara ett effektivt sätt att få en överblick över miljöskyddsåtgärder och egenkontroll inom en viss bransch. Länsstyrelsen bör också enligt utredningen på ett bättre sätt än hittills bedriva en planering av tillsynsverksamheten så att den kan bedrivas på ett från miljösynpunkt optimalt sätt. Det projekt angående tillsynsplanering som bedrivs av länsstyrelsernas organisationsnämnd i samarbete med länsstyrelserna och naturvårdsverket torde därvid kunna utgöra en utgångspunkt.

10.3.5.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnderna

Försiktighetsmått

Miljö- och hälsoskyddsnämndernas föreslagna tillsynsansvar omfattar alla verksamheter som inte är tillståndspliktiga. För vissa krävs ett miljölov medan de icke förprövningspliktiga verksamheterna endast är föremål för en allmän tillsyn. Miljö- och hälsoskyddsnämndernas möjlighet att utöva tillsyn över dessa olika verksamheter regleras av bestämmelserna i 39 § och 40 §. Enligt 39 § får en tillsynsmyndighet meddela råd om olägenhet uppkommer eller kan

uppkomma genom miljöfarlig verksamhet. Tanken bakom bestämmelsen är som redovisats i kapitel 9.3.4 att rådgivning skall vara en huvuduppgift och att tillsynsmyndigheterna bör inrikta sig på att söka nå frivilliga lösningar. Utformningen av 40 § speglar också detta synsätt genom att ett föreläggande om försiktighetsmått eller förbud enligt denna paragraf normalt skall ges först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd. I brådskande fall eller när det finns särskilda skäl får föreläggandet ges omedelbart.

Det är enligt utredningen förståeligt att man vid miljöskyddslagens ikraftträdande betonade företagens frivilliga medverkan och samarbetet mellan tillsynsorgan och företag. Utformningen av 40 § innebär samtidigt en begränsning av tillsynsmyndighetens möjlighet att effektivt förebygga olägenhet genom att rättelse genom råd normalt måste avvaktas innan ett föreläggande om försiktighetsmått ges. En sådan begränsning påverkar effektiviteten i tillsynsarbetet och kan medverka till att skapa en osäkerhet om vilka krav som ställs på en verksamhet. Utredningen har tidigare betonat tillsynsmyndigheternas myndighetsutövande roll. Utredningen anser därför att 40 § bör få en sådan utformning att tillsynsmyndigheten vid behov direkt kan ingripa med föreläggande om försiktighetsmått.

Miljölovsärenden

Utredningen har som framgått föreslagit en förstärkning av egenkontrollen och fastare former för tillsynen av tillståndspliktiga verksamheter. Tillsynen av verksamheter för vilka miljö- och hälsoskyddsnämnden meddelar miljölov torde däremot få präglas av större flexibilitet.

För vissa anläggningar kan det finnas anledning att i kontrollprogram föreskriva hur kontrollen skall gå till. I de flesta fall bör kontrollens innehåll kunna preciseras redan i miljölovet. Härigenom kan förfarandet förenklas och samtliga frågor om försiktighetsmått och kontroll regleras i ett beslut. I enklare fall torde det vara tillräckligt med en årlig rapportering där företaget redovisar vidtagna miljöskyddsåtgärder och tar ställning till om man uppfyllt tillåtlighetsreglerna och miljölovets krav på försiktighetsmått.

Bland de anläggningar som bör ha en föreskriven egenkontroll kan nämnas avloppsreningsverk, utom möjligen de allra minsta, samt vissa livsmedelsindustrier. För vissa anläggningar typ tryckerier, olje- och kemikalielager, fastbränsleanläggningar och värmepumpar bör åtminstone en årlig rapport avges. Förfarandet vid tillsyn när det finns en föreskriven egenkontroll liknar i allt väsentligt det som behandlats när det gäller länsstyrelsernas tillsyn över tillståndspliktiga verksamheter i kapitel 10.2.2 och 10.3.5.1 varför det inte utvecklas närmare här.

De flesta verksamheterna på kommunlistan (miljö- och hälsoskyddsnämnden) torde dock vara av den karaktären att en föreskriven egenkontroll med rapportering inte är motiverad. Det befriar dock inte utövaren från att ha en sådan egenkontroll att man kan ta ställning till om han följt de försiktighetsmått som meddelats. Sådana verksamheter kan vara skjutbanor och motorbanor där utnyttjandetider och typ av vapen eller fordon kan ha reglerats i miljölovet.

I andra fall kan det gälla anläggning för djurhållning där gödselvårdsanläggningens dimensionering och skötsel är det viktiga medan mätningar

av utsläpp är svåra att genomföra.

Tillsynen över dessa anläggningar bör i huvudsak bedrivas genom inspektioner, vilket är en tillsynsform som ligger väl i linje med den tradition som finns inom miljö- och hälsoskyddsnämnderna och med tillsynsuppgifter inom andra områden. En samordning med nämndernas tillsyn enligt bl.a. livsmedelslagen, djurskyddslagen och lagen om kemiska produkter bör också vara möjlig.

Ej förprövningspliktiga ärenden

Utredningen har i kapitel 10.3.3 föreslagit att miljö- och hälsoskyddsnämnderna får ansvar även för tillsyn över alla verksamheter som inte är förprövningspliktiga. Tillsynen över dessa verksamheter torde huvudsakligen få ske genom inspektioner på samma sätt som för de miljölovspliktiga verksamheterna utan egenkontroll. Även här bör därför samordning kunna ske med tillsyn enligt annan lagstiftning. Speciellt har från miljö- och hälsoskyddsnämnderna som exempel på samordningsmöjligheter framhållits tillsyn över jordbruk med djurhållning enligt djurskyddslagen där tillsyn enligt miljöskyddslagen samtidigt kan utföras. Vissa nämnder har också utfört inventeringar av olika branscher som underlag för eventuella åtgärder med stöd av lagen om kemiska produkter och förordningen om miljöfarligt avfall. En tillsyn enligt denna lagstiftning tillsammans med miljöskyddslagen över t.ex. bensinstationer och bilvårdsanläggningar och andra företag som hanterar kemikalier bör kunna bli effektiv och ändamålsenlig.

Det bör framhållas att miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsansvar enligt utredningens förslag

även kommer att omfatta vägar och flygplatser. Prövningen av dessa verksamheter sker enligt annan lagstiftning men de omfattas samtidigt också av miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Tillsynen kan i vissa fall bli en synnerligen kvalificerad uppgift där behovet av allmänna råd m.m. gör sig starkt gällande.

Utredningen är medveten om att tillsynen över det stora antal verksamheter som inte är förprövningspliktiga kan bli mycket resurskrävande. Tillåtlighetsreglerna är inte preciserade i form av villkor som för de förprövade verksamheterna. Alternativet att införa miljölovs- eller tillståndsplikt för dessa verksamheter är inte heller effektivt med tanke på det stora antalet enheter vilket innebär att resurser för prövningen därmed dras bort från tillsynen. Enligt utredningen bör därför praxis för tillsynen över de viktigaste branscherna bland dessa verksamheter preciseras genom av naturvårdsverket samordnat arbete med allmänna råd m.m.

Föreskrifter

Utredningen har också övervägt möjligheten att i miljöskyddslagen införa ett system med föreskrifter för sådana verksamheter som inte är förprövningspliktiga. Exempel på sådana verksamheter är bilvårdsanläggningar som kan ge upphov till vatten- och luftföroreningar samt tandvårdskliniker som sammantagna är en av de större källorna till kvicksilverutsläpp. Det stora antalet verksamheter och alla de typer av utsläpp och störningar som kan förekomma gör det emellertid utomordentligt svårt att i lagstiftningen avgränsa ett bemyndigande om föreskrifter. Utredningen har inte heller haft möjlighet att närmare analysera för vilka verksam-

heter en förbättring och effektivisering av miljövårdsarbetet skulle motivera införande av föreskrifter. Rent allmänt kan konstateras att föreskrifter kan vara motiverade för sådana anläggningar som finns i stort antal och som medför påtagliga miljöproblem samt i de fall där miljöskyddsåtgärderna lämpar sig för tekniska föreskrifter och där tillåtligheten inte är lokaliseringsberoende.

Redan i dag finns emellertid möjlighet för regeringen att enligt 7 § miljöskyddslagen utfärda föreskrifter om utsläpp av vissa slag av avloppsvatten. De slags avloppsvatten som direkt regleras i lagen är bl.a. pressaft från siloanläggning, urin från djurstall och vassle. Alla dessa har anknytning till miljöpåverkan från djurhållning.

Samtidigt finns det ett stort antal jordbruk med djurhållning för vilka riktlinjer för gödselhanteringen m.m. för närvarande är preciserade i allmänna råd. Erfarenheterna från hittillsvarande tillsynsverksamhet visar emellertid att en individuell prövning utgående från dessa råd genom utnyttjande av tillsynsbestämmelserna är ytterst resurskrävande. Den praxis som utvecklats visar också att i den utsträckning tillsyn utförs tillämpas dimensioneringskrav m.m. hämtade från de allmänna råden, varför någon mer ingående individuell prövning inte sker.

I naturvårdsverkets nyligen framlagda förslag till aktionsplan mot havsföroreningar slås fast att våra havsområden är utsatta för allvarliga miljöhot samt att långtgående föroreningsbegränsande åtgärder måste vidtas både nationellt och internationellt. Åtgärder för att begränsa bl.a. tillförseln av växtnäringsämnen måste ges högsta prioritet. Sam-

tidigt konstateras att jordbruket står för den dominerande tillförseln av kväve och för en betydande tillförsel av fosfor. I planen föreslås en serie åtgärder av såväl kortsiktig som långsiktig natur. Ett flertal av dessa åtgärder gäller reglering av djurhållning och stallgödselhantering. Verket konstaterar också att för genomförande av dessa åtgärder krävs en betydande förstärkning av tillsynsresurserna.

Mot ovanstående bakgrund och med tanke på behovet av rättvisa och geografiskt väl avvägda krav på jordbruket när det gäller miljöpåverkan föreslår utredningen införande av en ny bestämmelse i anslutning till miljöskyddslagens 7 §. Bestämmelsen ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att utfärda föreskrifter om åtgärder vid djurhållning inom jordbruket för att förebygga vattenförorening.

Tillsynen över sådana verksamheter som utövas av försvarsmakten har nyligen behandlats av riksdagen med anledning av regeringens proposition (1986/87:135) om ändring i miljöskyddslagen. I ett tillägg till 44 a § som reglerar delegation av tillsynsansvar till miljö- och hälsoskyddsnämnderna har tillsyn över försvarsmaktens verksamhet undantagits från delegationen. Ett förslag från överbefälhavaren att försvarets sjukvårdsstyrelse skulle överta tillsynen över sådan verksamhet som utövas av försvarsmakten bedömdes som i vart fall f.n. mindre lämpligt.

Utredningen har i slutskedet av arbetet fått en framställning från försvarets sjukvårdsstyrelse angående tillsyn över försvarsmaktens verksamheter. Utredningen har emellertid inte haft möjlighet att närmare behandla denna fråga som där-

för enligt utredningen får tas upp i annan ordning. Den ovan nämnda bestämmelsen i 44 a § bör dock bibehållas och överföras till 38 § som reglerar myndigheternas tillsynsansvar.

10.4 Recipientkontroll

Miljöskyddslagen ålägger företag och kommuner att inte bara kontrollera den egna miljöfarliga verksamheten utan också dess verkningar i omgivningen. Kontrollprogrammen omfattar därför normalt såväl utsläpps- som recipientkontroll. Den senare delen skall ge underlag för bedömning av anläggningens verkningar i omgivningen (recipienten).

Erfarenheterna av recipientkontrollen på vattensidan och den samordning som där skett är goda. Utredningen bedömer därför att ansvaret för samordning av denna del av recipientkontrollen även fortsättningsvis bör åvila länsstyrelsen. Med tanke på att såväl naturvårdsverket som miljö- och hälsoskyddsnämnderna har ett direkt tillsynsansvar över ett stort antal miljöfarliga verksamheter bör frågor om kontrollens närmare utformning lösas i samråd. Möjligheterna till samordning med övrig omgivningskontroll som bedrivs i central, regional eller lokal regi bör också tas till vara i syfte att förbättra underlaget för bedömning av verkningarna i omgivningen.

Recipientkontroll i fråga om marken förekommer framför allt kring vissa större punktkällor med betydande utsläpp via luft. Behovet av samordning av dessa recipientkontrollprogram är därför betydligt mindre än för vattenrecipientkontrollen. Samordningen bör i första hand gälla metoder för kontrollens genomförande för vilket naturvårdsverket

bör utarbeta allmänna råd liksom för vattenrecipientkontrollen. Det får sedan ankomma på resp. tillsynsmyndighet att i det enskilda fallet fastställa kontrollprogram. Dessa allmänna råd för markrecipientkontroll bör också kunna vara vägledande för de regionala och lokala program för övervakning av försurningseffekter på mark och vegetation som vissa kommuner och länsstyrelser bygger upp.

Recipientkontroll för luftföroreningar har en stark knytning till luftmiljön i större tätorter där inte bara punktkällor utan framför allt biltrafiken har en avgörande betydelse för luftmiljön. Det är därför enligt utredningen naturligt att kommunerna är huvudintressenter i denna typ av luftmiljöövervakning. Många kommuner har också valt att påbörja mätningar. I t.ex. Stockholmsregionen har mätningarna utvecklats till avancerade regionala övervakningsprogram. Också inom detta område finns behov av en metodmässig samordning.

Även andra frågor som rör principer för ansvarsfördelning, inriktning och finansiering medför enligt utredningens mening att berörda kommunala och statliga intressenter bör diskutera lämpliga lösningar. Därvid bör inte bara luftmiljöutveckling i tätorter behandlas utan även den tidigare nämnda miljöövervakningen när det gäller mark och vegetation.

10.5 Utbildning och rådgivning

Ett decentraliserat miljöskyddslagssystem fordrar fortlöpande kunskapsförmedling till det stora antal aktörer som har att svara för lagens tillämpning. Det innebär också en spridning av kompetens och sakkunskap som ökar behovet av samverkan för att systemet skall kunna fungera effektivt. De

olika myndigheterna på central, regional och lokal nivå bör därför enligt utredningen betraktas som en samlad resurs för uppnående av miljöskyddslagens mål.

Naturvårdsverket som central sakkunnigmyndighet har, förutom eget tillsynsansvar över vissa verksamheter, som en huvudsaklig uppgift att samordna och stödja miljöskyddsarbetet på regional och lokal nivå. Eftersom miljöskyddslagen är ett av de centrala instrumenten för att lösa många miljöproblem ställs stora krav på naturvårdsverket att överföra och omforma strategier och handlingsprogram till föreskrifter, allmänna råd o.d. samt underlag för tillämpning av miljöskyddslagen. Utvecklingstendenserna inom miljöområdet kommer som framgår av kapitel 14 rent allmänt att ställa ökade krav på naturvårdsverkets strategiutveckling. De föreslagna organisatoriska förändringarna förstärker denna utveckling ytterligare.

En förutsättning för att detta komplicerade system skall fungera effektivt är att det finns tillräckliga resurser och kompetens för denna verksamhet och att den sker på ett planmässigt sätt. Utredningen är samtidigt medveten om att miljöskyddslagen omfattar en mångfald verksamheter som medför olika former av miljöpåverkan, vilket gör att det inte är möjligt för den centrala myndigheten att ha specialistkompetens inom alla områden.

Det är inte heller rationellt att centralt bygga upp och vidmakthålla sådan sakkunskap om olika branscher som samtidigt finns på regional och lokal nivå. Den kompetens som finns och byggs upp inom den samlade myndighetsorganisationen måste följaktligen enligt utredningen kunna utnyttjas för arbete med allmänna råd och underlag oavsett var den finns

i organisationen. Därigenom får också den styrning av genomförande som allmänna råd och liknande indirekta styrmedel innebär en viktig förankring i den praktiska tillämpningen. Det innebär exempelvis att branschkunniga på länsstyrelserna bör kunna engageras i arbetet med allmänna råd för branscher på länsstyrelselistan. Motsvarande bör kunna gälla för miljö- och hälsoskyddsnämnderna och kommunlistan. Det är också angeläget att finna former för användning av företagens kompetens och erfarenhet i detta arbete. Branschorganisationerna bör här kunna spela en viktig roll.

Fördelarna med ett sådant system är att man dels kan få en återkoppling av erfarenheter från fältet i arbetet med samordning och stöd, dels kan få ett mer flexibelt och effektivt utnyttjande av branschkunnande och specialistkompetens inom hela miljöskyddsorganisationen. Nackdelarna är att många parter med olika huvudmän blir engagerade, vilket ställer stora krav på samordning och samverkan.

Utredningen anser dock att en sådan lösning är väsentlig för att ett decentraliserat system för prövning och tillsyn skall kunna utnyttja tillgängliga resurser effektivt. Utredningen är samtidigt medveten om att behoven av kunskapsförsörjning varierar mellan olika ämnesområden och mellan olika myndigheter vilket kräver prioriteringar i en situation med begränsade resurser.

En grundläggande utgångspunkt för prioriteringen bör vara de strategier och handlingsprogram för att lösa viktiga miljöfrågor som utvecklas centralt och där miljöskyddslagen utgör ett led i genomförandet. En annan utgångspunkt bör vara länsstyrelsernas och miljö- och hälsoskyddsnämndernas behov av allmänna råd för att effektivisera det löpande arbetet. Utredningen har i kapitel 10.3.4

och 10.3.5 pekat på ett antal områden där naturvårdsverket bör ta initiativ till utarbetande av allmänna råd m.m. Därtill finns behov bl.a. av en planmässig produktion av branschvisa allmänna råd för prövning och tillsyn. En översiktlig bedömning ger vid handen att det finns behov av ett 30-tal sådana kunskapsdokument för enskilda branscher eller branschgrupper som omfattas av förprövningsplikten.

Utredningen vill i det sammanhanget fästa uppmärksamheten på begränsningskungörelsens tillämpning när det gäller utarbetande av allmänna råd m.m. inom miljöskyddslagens tillämpningsområde. Denna fråga behandlades ingående i miljöskyddsutredningens slutbetänkande Bättre miljöskydd II (SOU 1983:20). Miljöskyddsutredningen förordade därvid att regeringen enligt begränsningskungörelsen meddelar undantag från underställningsskyldigheten vad avser emissions- och immissionsriktlinjer inom ML:s tillämpningsområde med därtill hörande anvisningar för mätning och kontroll.

Utredningens förslag att förstärka företagens egenkontroll samtidigt som myndighetsansvaret delegeras ställer som tidigare framhållits stora krav på en effektiv kunskapsförsörjning genom allmänna råd m.m. Dessa krav gör det enligt utredningen nödvändigt att sådana undantag från underställningsskyldigheten enligt begränsningskungörelsen meddelas, som medger att en planmässig produktion av allmänna råd m.m. kan genomföras.

Naturvårdsverket bör enligt utredningen som central sakkunnigmyndighet samordna arbetet med kunskapsförsörjning för miljöskyddslagens tillämpning. För att resurserna skall kunna utnyttjas till de mest angelägna områdena måste verksamheten styras av en produktionsplanering baserad på de anspråk som kommer fram från såväl centralt som regionalt och lo-

kalt håll. Ett system av detta slag kräver en utvecklad projektorganisation och resurser att engagera expertis från exempelvis länsstyrelser, miljö- och hälsoskyddsnämnder och branschorganisationer. Naturvårdsverket bör i samråd med länsstyrelserna och kommunerna utveckla lämpliga former för styrning och planering av verksamheten.

Ett alternativ som kan diskuteras kan vara att inrätta ett rådgivande organ där naturvårdsverket, koncessionsnämnden, länsstyrelserna och Kommunförbundet är representerade och som har att ta ställning till inriktning och dimensionering av verksamheten med hänsyn till tillgängliga resurser inom den samlade miljöskyddsorganisationen.

Arbetet med att utforma allmänna råd m.m. måste kombineras med en fortlöpande utbildning för att föra ut ny kunskap och underlätta erfarenhetsutbyte. Utredningen anser inte att det finns anledning att överväga någon särskild utbildningsorganisation för ändamålet utan de inom stat och kommun etablerade formerna för utbildning bör utnyttjas. För länsstyrelsernas del svarar exempelvis länsstyrelsernas organisationsnämnd för en stor del av utbildningsverksamheten och för miljö- och hälsoskyddsnämndernas del har Kommunförbundet genom dess länsavdelningar en utbyggd utbildningsorganisation. Naturvårdsverket som samordnare av kunskapsförsörjningen bör i samverkan med berörda organisationer utveckla lämpliga utbildningsprogram för miljöskyddslagens tillämpning.

10.6 ADB-stöd för prövning och tillsyn

Utredningen har i kapitel 9.1 berört det nuvarande ADB-stödet genom MI-01 som i första hand utnyttjas av länsstyrelserna.

Mot bakgrund av MI-01-systemets brister, ringa utvecklingspotential och höga driftkostnader initierade naturvårdsverket i samarbete med länsstyrelserna år 1985 ett projekt (KRUT) med syfte att ta fram ett nytt decentraliserat ADB-system. Avsikten är att även behandla administrativa uppgifter och mätdata som hanteras inom recipientkontrollen och kalkningsverksamheten. Systemet är tänkt att vara uppbyggt med s.k. basdatorer på varje länsstyrelse som svarar för sin egen databas. Naturvårdsverket har en egen dator för utveckling av systemet och för lagring av vissa delar av länens databaser. Denna del av databasen är tänkt att periodvis överföras till naturvårdsverket och utnyttjas för sammanställningar av riksintresse. Projektets uppgift är att utveckla, konstruera och testa systemet. F.n. pågår konstruktionsarbete och test på några länsstyrelser beräknas ske hösten 1987. Slutrapport med förslag till genomförande planeras till år 1988.

På länsstyrelserna i övrigt sker f.n. en betydande utveckling av ADB-stöd inom olika tillämpningar på framför allt basdatorer. Dessa ADB-tillämpningar bygger delvis på regionala förutsättningar och inriktningar och kan därför inte alltid anpassas till alla de olika centrala myndigheternas system som länsstyrelserna berörs av. Bland de framtida områdena där regionala ADB-lösningar kan bli aktuella och där utvecklingsarbete pågår tillsammans med planverket kan nämnas länsstyrelsernas kunskapsförsörjning till kommunerna enligt plan- och bygglagen och naturresurslagen. De flesta länsstyrelser har emellertid

inte några mer omfattande egna resurser för ADB-utveckling varför man i stor utsträckning är beroende av externt stöd eller samverkan mellan olika län. Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) har i det sammanhanget en väsentlig roll för stöd och samordning till länsstyrelserna.

Även hos kommunerna sker en betydande ADB-utveckling och inom miljö- och hälsoskyddsnämndernas verksamhetsområde pågår utveckling av ett datasystem (MIA) i samarbete mellan Kommunförbundet, Kommundata och några kommuner. Systemet är i första hand avsett att utnyttjas på basdatorer. En viss samordning med naturvårdsverkets och länsstyrelsernas KRUT-projekt sker också.

Utredningens förslag beträffande prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen innebär klarare ansvarsfördelning mellan såväl företag och myndigheter som mellan myndigheterna. Den obligatoriska kontrollen som företagen bedriver enligt fastställda kontrollprogram utgör basen i tillsyns- och kontrollsystemet. Väl utformade kontrollprogram med rutiner för bearbetning och redovisning av data är en förutsättning för hög kvalitet på den obligatoriska kontrollen. Myndighetstillsynen övergår samtidigt från en detaljtillsyn till en systemtillsyn över egenkontrollen. Ansvarsfördelningen mellan de tre myndighetsnivåerna innebär vidare att antalet aktörer blir betydligt flera än f.n. genom att miljö- och hälsoskyddsnämnderna blir prövnings- och tillsynsmyndigheter samt att varje myndighet får ett helhetsansvar för vissa miljöstörande verksamheter.

Sammantaget innebär dessa förändringar att andra krav ställs på hantering av data för tillsyn och kontroll enligt miljöskyddslagen. Ett större ansvar för bearbetning av primärdata från egenkontrollen läggs på företagen, vilket minskar behovet av han-

tering av primärdata över utsläpp hos myndigheterna. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna innebär vidare att nuvarande ordning med datainmatning i MI-01 från miljö- och hälsoskyddsnämnden som tillsynsmyndighet till länsstyrelsen som prövningsmyndighet inte är nödvändig. Behovet av centralt sammanhållna ADB-lösningar för administrativt stöd minskar i ett decentraliserat system. Hanteringen av data från prövning och tillsyn bör i det föreslagna systemet med fördel kunna lösas inom ramen för de ADB-rutiner som resp. myndighet utvecklar för administration och kunskapsförsörjning i övrigt. En förutsättning för ett framtida datautbyte är därvid att definitionen av variabler och kodlistor samordnas.

Behov av data för sammanställningar om miljösituationen eller utsläpp av olika slag kan emellertid motivera samordnade ADB-lösningar. Inom recipientkontrollen på vattensidan finns t.ex. stora behov av ADB-rutiner för att de datamängder som produceras skall kunna utnyttjas rationellt. Som framgår av kapitel 10.4 föreslås länsstyrelserna även fortsättningsvis svara för samordning av recipientkontrollen på vattensidan. Övervakning av försurningssituationen som länsstyrelserna regionalt ansvarar för har nära anknytning till recipientkontrollen. I KRUT utvecklas också en för recipientkontrollen och kalkningsverksamheten gemensam databas.

Utredningen föreslår mot ovanstående bakgrund att målsättningen och inriktningen för ADB på miljöskyddsområdet ses över. Speciellt bör de av utredningen föreslagna förändringarna beträffande ansvarsfördelning för prövning och tillsyn beaktas. Naturvårdsverket bör dock slutföra KRUT-projektet med målsättning att tillhandahålla ett förslag till informationshanteringssystem för

miljödata till länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Utredningen anser vidare att MI-01 bör avvecklas snarast och senast i samband med ett genomförande av utredningens förslag beträffande miljöskyddslagens tillämpning.

10.7 Branschorganisationernas roll

Många branschorganisationer arbetar sedan lång tid tillbaka med olika miljöskyddsfrågor. Framför allt industrins organisationer arbetar kontinuerligt med att förbättra företagens kunskaper på miljöområdet och om gällande regler. Industriförbundet och dess branschföreningar bedriver en fortlöpande intern upplysningsverksamhet genom kurser och konferenser och framtagande av handböcker m.m. Vissa branschföreningar t.ex. kemikontoret biträder även företagen i miljöskyddsärenden medan andra branschföreningar sköter motsvarande funktioner med hjälp av konsulter.

Miljöskyddslagens tillämpningsområde berör emellertid många olika branscher där de miljöstörande anläggningarna finns representerade i ett flertal olika branschorganisationer såväl inom näringslivet som med anknytning till kommuner. Det är då naturligt att olika branschorganisationer har kommit olika långt i sitt engagemang i miljöskyddsfrågor beroende på vilken betydelse miljöskyddsfrågorna har för de olika branscherna. För t.ex. cellulosa- och kemiindustrin samt kommunernas vatten- och avloppsverk och värmeverk har det sedan lång tid funnits anledning att samarbeta i tekniska frågor. För framför allt branscher med små företag eller sådana där miljöfrågorna från investerings-

och driftsynpunkt inte har haft sådan betydelse har fördelarna med samarbete genom branschorganisationerna inte varit lika uppenbara.

Utredningens förslag att förstärka egenkontrollens roll innebär samtidigt att ytterligare krav kommer att ställas på många företag. Även inom prövningen innebär förenklingar av prövningsförfarandet och omprövning av villkor att högre krav i många fall kommer att ställas på ansökningar som underlag för tillåtlighetsbedömning och utformning av villkor. Denna utveckling talar för att branschorganisationerna kommer att spela en än mer betydelsefull roll i framtiden när det gäller att genom rådgivning och utbildning stödja företagen i deras miljöskyddsarbete. Exempel på sådana åtgärder är Industriförbundets pågående arbete med att ta fram en särskild miljöskyddshandbok med dels fakta om regelsystemet,dels råd till företagen om hur de bör hantera sina miljöfrågor.

Enligt utredningen bör man ta till vara möjligheterna att samordna delar av branschorganisationernas arbete med den rådgivning och utbildning som vänder sig till prövnings- och tillsynsmyndigheterna. Utredningen har i kapitel 10.5 berört företagens och branschorganisationernas roll när det gäller framtagande av framför allt branschvisa allmänna råd och annat underlag för myndigheternas prövning och tillsyn. Ett utvecklat samarbete mellan framför allt naturvårdsverket och branschorganisationerna bör på motsvarande sätt kunna leda till ett ömsesidigt kunskapsutbyte om miljöskydd och därigenom möjligheterna att lösa miljöfrågorna.

11 RESURSBEHOV OCH GENOMFÖRANDEFRÅGOR

11.1 Förslag om resursförstärkning

Beräkningsgrunder

Naturvårdsverket har på utredningens uppdrag genomfört omfattande resursberäkningar både med utgångspunkt från dagens miljöskyddslagssystem och med hänsyn till de av utredningen föreslagna förändringarna. Det omfattande underlagsmaterialet i form av uppgifter om antal anläggningar m.m. tillsammans med en noggrann precisering av ambitionsnivåer har möjliggjort en sådan dimensionering av resursanvändningen som inte tidigare varit möjlig.

Ett stort antal aktörer är emellertid inblandade med olika uppgifter som kan vara svåra att särskilja, varför beräkning av resursförbrukning från metodsynpunkt är en svår uppgift där ett antal antaganden måste göras. Det är således viktigt att framhålla att denna typ av resursberäkningar alltid kommer att innehålla ett visst mått av osäkerhet.

De resursbehov som redovisas avser ett fungerande framtida system varför hänsyn inte har tagits till resursanspråk i samband med omställning till en ny organisation. På motsvarande sätt utgår bedömningarna från myndigheter med normal personalomsättning. Särskilt vad avser kvalificerade tekniker kan personalomsättningen vara betydligt större än normalt vilket innebär större resursanspråk för att ständigt lära upp ny personal.

Resursanvändningen uttrycks i antal personår för handläggare där tillgänglig tid per handläggare beräknats till 1 080 timmar per år. Det innebär att till

de redovisade tidsuppgifterna skall adderas tid för arbetsledning, administration, service och andra "overhead-kostnader. Överslagsmässigt kan man räkna med ett tillägg på 50 % för att få en uppfattning om den totala resursåtgången. Vidare avser beräkningarna endast uppgifter som är direkt relaterade till prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen och den därtill knutna kunskapsförsörjningen. Resurser för annat miljöskyddsarbete, recipientkontroll, arbete med föreskrifter, auktorisation av laboratorier och miljörevisorer m.m. har inte medtagits.

Redovisningen av nuvarande resursanvändning grundar sig framför allt på utredningens enkät till länsstyrelserna angående antal anläggningar, riksrevisionsverkets granskning av miljöskyddslagens tillämpning, intervjuer med olika myndigheter och debiterade avgifter för prövning och tillsyn. Bedömningen av de framtida resursanspråken utgår från en precisering av ambitionsnivån för framför allt tillsyn, där naturvårdsverket bl.a. beräknat antal tillsynsbesök och genomsnittlig tidsåtgång per anläggning.

I nedanstående tabell redovisas beräkningar av nuvarande resursåtgång och framtida resursbehov för direkt handläggning. För nuvarande system har hänsyn tagits till resursanvändningen hos samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder, således även de som inte har tagit över tillsynsansvar men som deltar i länsstyrelsens tillsynsbesök.

Prövningen - allmänt

För prövningen antas resursbehovet i stort förbli oförändrat totalt sett. Faktorer som bör minska det framtida resursbehovet är ett något mindre antal förprövningspliktiga anläggningar samt förenklingar i prövningsprocessen med bl.a. färre remissytt-

Tabell

Handläggarresurser för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen

Nuvarande system Antal handläggare		Föreslaget system med miljörevisorer för anl. på koncessionsnämndslistan	
PRÖVNING		PRÖVNING	
KN	13		14 (inkl. besvärsärenden)
SNV	13		12
LST	48		32 (inkl. besvärsärenden
MHN	20		40
	94		98
TILLSYN		TILLSYN	
KN	-		-
SNV	3		19
LST	65		85
MHN	35		97
	103		201
TOTALT	197	TOTALT	299

Sammanlagt prövning och tillsyn

Myndighet	Nuvarande system	Föreslaget system	Ökning
KN	13	14	+ 1
SNV	16	31	+15
LST	113	117	+ 4
MHN	55	137	+82
	197	299	102

randen. Faktorer som talar för ett ökat resursbehov är att prövningen fördelas bland ett stort antal miljö- och hälsoskyddsnämnder, som var och en, bara har ett litet antal prövningsärenden per år. Antalet ärenden som överklagas kan också komma att öka i ett decentraliserat system, vilket påverkar koncessionsnämnden och länsstyrelserna.

Tillsynen - allmänt

Resursbehovet för tillsyn ökar i förhållande till dagens system som en följd av att utredningen räknat med en väsentligt höjd ambitionsnivå i tillsynen. Den specialisering och samordning av tillsynen över de största anläggningarna som naturvårdsverkets tillsynsansvar innebär bör i viss mån kunna kompensera ett större avstånd till tillsynsobjekten. En rationaliserande faktor bör vara miljö- och hälsoskyddsnämndernas närhet till sina tillsynsobjekt. Det bör observeras att denna höjning av ambitionsnivån återverkar på företagens insatser vad gäller den kontroll som skall genomföras enligt fastställda kontrollprogram. Införandet av en obligatorisk rapportering, auktorisation av kontrollorgan och miljörevisorer innebär också en väsentligt högre målsättning i tillsyns- och kontrollarbetet. Mot bakgrund av uppskattningen av miljörevisorernas beräknade insatser torde det finnas behov av 30-35 revisorer för de 345 företagen på koncessionsnämndslistan.

Naturvårdsverket

Utredningen har bedömt naturvårdsverkets resursbehov för prövning och tillsyn till ca 30 årsarbetskrafter, vilket innebär en ökning i förhållande till nuvarande resursanvändning. Utredningen har därvid utgått

från ett fungerande system med miljörevisorer som innebär att tillsynsmyndighetens besöksfrekvens kan hållas på en låg nivå. Samtliga företag bör dock besökas årligen i samband med genomgång av företagens miljörapporter. Därtill kan naturvårdsverket ha anledning att göra sådana inspektioner som är föranledda av särskilda omständigheter. Resursåtgången för besök och inspektioner kan uppskattas till ca sju årsarbetskrafter och för arbete med kontrollprogram, genomgång av rapporter m.m. till ca tolv årsarbetskrafter. Ett system utan miljörevisorer skulle för att upprätthålla samma ambitionsnivå, kräva en lika stor förstärkning hos myndigheterna.

Rikdagen har med anledning av regeringens proposition (1986/87:135) om ändring i miljöskyddslagen m.m. beslutat om vissa ändringar av bestämmelserna om miljöskyddsavgift. Riksdagen har därvid förutskickat att utredningen beaktar de resursbehov ändringen kan medföra.

Utredningen har som framgått ovan föreslagit att naturvårdsverket tillförs väsentligt utökade resurser för miljöskyddsarbetet samt att koncessionsnämnden förutom visst marginellt resurstillskott avlastas tidigare arbetsuppgifter. De föreslagna ändringarna i miljöskyddssystemet bör dessutom enligt utredningens bedömning på sikt medföra att färre ärenden kommer att leda till att miljöskyddsavgift måste utdömas. Utredningen bedömer därför att den beslutade ändringen om miljöskyddsavgift ej föranleder ytterligare resursbehov hos berörda myndigheter.

Länsstyrelserna

I ett system med ändrad ansvarsfördelning och ökad besöksfrekvens väntas länsstyrelsernas resursbehov bli i stort sett oförändrat i förhållande till nuvarande situation. Tillsynen bör på ett annat sätt än hittills bli en dominerande uppgift för länsstyrelserna. Totalt drygt 80 årsarbetskrafter bör kunna ägnas åt tillsyn varav ca 60 årsarbetskrafter för tillsynsbesök. Antalet anläggningar som länsstyrelserna ansvarar för kommer som tidigare framgått att minska. Att resurserna trots detta behöver öka beror på den höjda ambitionsnivån - ett tillsynsbesök per år bör göras vid de flesta anläggningarna. I dagsläget är det inte ovanligt att besök sker så sällan som vart femte år och många anläggningar har aldrig blivit besökta. Det bör också framhållas att ett biträde från länsstyrelsernas sida åt naturvårdsverket genom inspektion föranledda av driftstörningar och liknande kan fordra vissa resurser. Dessa är dock inte än möjliga att kvantifiera. På motsvarande sätt kan ett stöd till miljö- och hälsoskyddsnämnderna i samband med genomförande av utredningens förslag kräva vissa resurser.

Kommunerna

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna använder i dagsläget ca 55 årsarbetskrafter för handläggning av miljöskyddsärenden. Av dessa används 15 för remissvar och annat deltagande i prövningsärenden, 5 för egna anmälningsärenden och 35 årsarbetskrafter för eget tillsynsarbete och deltagande vid länsstyrelsernas tillsynsbesök. Den föreslagna decentraliseringen och höjningen av ambitionsnivån innebär att miljö- och hälsoskyddsnämndernas resursbehov ökar betydligt, från

55 till ca 137 årsarbetskrafter. Även för miljö- och hälsoskyddsnämnderna blir tillsynen resursmässigt en dominerande uppgift. I beräkningarna ingår en översiktlig uppskattning av tillsynsbehovet för de ca 100 000 verksamheter som inte är förprövningspliktiga. Denna bedömning är naturligtvis i högsta grad osäker. Det nu beräknade totala resursbehovet för tillsyn på ca 100 årsarbetskrafter kan därför visa sig vara alltför lågt.

Resursbehovet för en enskild kommun har beräknats av naturvårdsverket på basis av uppgifter om antal anläggningar i ett 60-tal kommuner. Ett genomsnitt av resursbehovet redovisas för kommuner av olika storlek i nedanstående tabell.

Tabell

Handläggarresurser för prövning och tillsyn i olika kommuner

Kommunstorlek, inv.	Antal kommuner	Antal prövningspliktiga anl. per kommun	Resursbehov per kommun	Resursbehov totalt
Större än 200 000	3	104	1.1	3.3
70 000 - 200 000	18	102	1	18
40 000 - 70 000	28	63	0.7	20
15 000 - 40 000	99	41	0.5	50
Mindre än 15 000	136	21	0.3	41

Som framgår av tabellen är resursbehovet för de större och medelstora kommunerna måttligt i förhållande till kommunens storlek. För kommuner med mindre än 15 000 invånare som normalt har 1 - 2 miljö- och hälsoskyddsinspektörer är det relativa resursbehovet störst.

Utredningen har inte anledning att närmare gå in på konkreta förslag till resursutnyttjande i kommunerna.

Det kan dock konstateras att den resursförstärkning som krävs i mindre kommuner innebär särskilda problem. Det torde i de minsta kommunerna vara svårt att motivera ytterligare en tjänst med enbart ökade uppgifter enligt miljöskyddslagen, även om dessa arbetsuppgifter som framgår av följande avsnitt kan finansieras genom avgifter. I vissa fall kan flera arbetsuppgifter sammantaget utgöra motiv för ytterligare en tjänst. Andra lösningar som kan övervägas är en samverkan mellan flera kommuner där en gemensam handläggarresurs för prövning och tillsyn utnyttjas. Det bör kunna ske antingen genom att flera mindre kommuner delar på en tjänst eller att en större kommun tillhandahåller handläggarresurser till mindre grannkommuner. Sådan samordning av resurser förekommer redan i dag när det gäller exempelvis tillsyn enligt djurskyddslagen. Kommunförbundet bör genom sina länsavdelningar kunna medverka till att finna lämpliga lösningar.

Några företrädesvis större kommuner däribland Stockholms kommun, har genom delegation tagit över tillsyn över sådana verksamheter där enligt utredningens förslag det samlade ansvaret för prövning och tillsyn kommer att ligga hos länsstyrelsen, resp. koncessionsnämnden och naturvårdsverket. I dessa kommuner har resurser och kompetens byggts upp och anpassats till de tillsynsuppgifter kommunen åtagit sig. Enligt utredningen finns det därför anledning att överväga om den delegation som redan skett skall upphöra vid genomförandet av utredningens förslag. I första hand bör dock redan tillgängliga resurser utnyttjas så effektivt som möjligt från en samlad miljöskyddssynpunkt. Även för de kommuner som tagit över en betydande del av tillsynen innebär utredningens förslag väsentligt ökade arbetsuppgifter för prövning. Utredningen har emellertid inte haft möjlighet att närmare analysera förslagets konsekvenser

för den enskilda kommunen i relation till tillgängliga resurser och nuvarande tillsynsuppgifter Frågan om ansvarsfördelning för tillsynen mellan miljö- och hälsoskyddsnämnden och länsstyrelsen vad gäller dessa kommuner bör enligt utredningens mening lösas i det enskilda fallet. Avgörande bör därvid vara möjligheterna att få till stånd en rationell och effektiv tillsyn.

Det kan i vissa fall vara motiverat att miljö- och hälsoskyddsnämnden, om man har resurser, även fortsättningsvis utövar tillsyn över vissa verksamheter på länsstyrelselistan. Huvudprincipen bör emellertid vara att tillsynsansvaret följer den uppdragna ansvarsfördelningen. I sammanhanget finns anledning att som tidigare framhållits peka på möjligheten för kommuner som har byggt upp resurser för tillsyn att bistå mindre grannkommuner i deras arbete.

Utbildning och rådgivning

Medan bedömningen av resursbehovet för direkt myndighetsutövning enligt miljöskyddslagen kan baseras på uppgifter om fördelning av ärenden, statistik över tidsutgång m.m. är det betydligt svårare med utbildning och rådgivning beroende bl.a. på att arbetet styrs av efterfrågan från många aktörer. Ambitionsnivån blir därvid svår att precisera. Enligt naturvårdsverket använder man i dag ca 25 årsarbetskrafter för stödfunktioner av detta slag. Av dessa används ca 14 årsarbetskrafter för framtagande av allmänna råd, rapporter med branschsammanställningar m.m. och 11 årsarbetskrafter för andra typer av stödfunktioner, bl.a. drift av datasystem för utsläppskontroll, utredningar om överträdelser, utbildning och löpande rådgivning.

I det föreslagna systemet kan kravet på en planmässig framtagning av allmänna råd förväntas öka, vilket medför ett större resursbehov. Samtidigt kan vissa andra stödfunktioner bl.a. datasystem

för utsläppskontroll komma att minska i omfattning. Det sammantagna resursbehovet för utbildning och rådgivning m.m. torde därför motsvara ca 25-30 årsarbetskrafter. En del av dessa bör vara fasta resurser på naturvårdsverket i form av kvalificerade projektledare m.m. medan resterande resurser bör utnyttjas för att engagera extern sakkunskap på sätt som diskuterats i kapitel 10.5.

Resursförstärkning sammantaget

Utredningens förslag torde innebära ett sammantaget behov av en resursförstärkning på myndighetssidan med drygt 100 handläggare. Huvuddelen av ökningen - drygt 80 årsarbetskrafter - ligger på kommunerna som i många fall behöver rekrytera ytterligare personal. Den relativa ökningen är dock inte så stor då miljö- och hälsoskyddsnämnderna i dag sammantagna har drygt 1 000 handläggare som till viss del arbetar med miljöskyddsfrågor. Utredningen har också gjort den bedömningen att det inte bör vara förenat med några särskilda problem att rekrytera kompetent personal för de föreslagna uppgifterna. Som exempel på lämpliga utbildningar kan nämnas miljö- och hälsoskyddslinjen vid Umeå universitet, miljö- och naturresurslinjen vid högskolan i Kalmar och universitetens biologlinjer. Det är också troligt att den personal som finns på nämnderna genom omfördelning av arbetsuppgifter kommer att engageras i miljöskyddsarbetet.

Framför allt naturvårdsverket men i hög grad även länsstyrelserna har redan i dag en bred kompetens inom miljöskyddsområdet. Inom vissa områden som framför allt kräver kvalificerade tekniker finns dock i dag avsevärda problem med en hög personalomsättning och stora svårigheter med nyrekrytering. Framför allt naturvårds-

verkets prövnings- och tillsynsansvar för de största anläggningarna ställer krav på att man har tillgång till kvalificerad personal för arbete med tekniska miljöskyddsåtgärder.

Det är enligt utredningen nödvändigt att i första hand naturvårdsverket men också länsstyrelserna får tillräcklig expertis och kvalificerad kunskap för att kunna hävda sig i förhållande till de stora företagen. Utredningen anser det därför nödvändigt att de statliga miljöskyddsmyndigheterna för dessa uppgifter får möjlighet att även rekrytera personal med erfarenhet av industriellt miljöskyddsarbete i ledande befattning. Denna fråga förtjänar enligt utredningen särskild uppmärksamhet.

11.2 Genomförande

Nuvarande brister vid tillämpningen av miljöskyddslagen är enligt utredningen så pass allvarliga att åtgärder för att förbättra förhållandena snarast bör vidtas. Utredningens strävan har varit att så långt möjligt lämna konkreta förslag som underlag till beslut om förändringar av miljöskyddslagssystemet i effektiviserande riktning. Samtidigt bör framhållas att förslagen i vissa avseenden innebär betydande förändringar som kräver en noggrann planering och resurser för att kunna genomföras.

Framför allt innebär den decentralisering som föreslås helt nya uppgifter för flertalet miljö- och hälsoskyddsnämnder. Nämnderna får en myndighetsroll för såväl prövning som tillsyn som innebär att ledamöterna måste kunna vara väl insatta i miljöskyddslagen och dess tillämpning. Miljöskyddslagens uppbyggnad med den individuella prövningen som grund gör att inte minst tillåtlighetsbedömningen och utformning av villkoren

blir av stor betydelse för möjligheterna till en effektiv övervakning av lagens efterlevnad. Utredningens förslag kommer därför i ett initialskede att medföra behov av en betydande insats för utbildning av ledamöterna i landets samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder samt berörda tjänstemän inom förvaltningarna.

Vissa paralleller när det gäller genomförande kan dras med införandet av plan- och bygglagen och naturresurslagen där omfattande utbildningsinsatser genomförts under en begränsad period. Genom samverkan mellan framför allt bostadsdepartementet, planverket och Kommunförbundet har en brett upplagd utbildning kunnat genomföras under förhållandevis kort tid. Goda erfarenheter har också vunnits genom att i länen utnyttja handledare från såväl länsstyrelserna som kommunerna. Såväl staten som kommunerna har svarat för finansieringen i samband med införande av PBL. Statens kostnader har uppgått till 12 milj.kr. varav 4 milj.kr. för utbildning av politiker och tjänstemän i kommunerna.

Enligt utredningen bör dessa erfarenheter tas till vara genom tillämpning av ett liknande tillvägagångssätt vid införande av miljöskyddslagen i kommunerna.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna måste även ha tid och möjlighet att bygga upp en handläggarkompetens för att kunna ta över prövnings- och tillsynsuppgifterna. Många nämnder har dock redan en sådan erfarenhet och expertis att myndighetsutövningen utan vidare kan övergå till dem. För de mindre kommunerna kan emellertid de föreslagna uppgifterna bli betungande. Utredningen anser därför att miljö- och hälsoskyddsnämndernas övertagande av ansvaret för prövning och tillsyn inte får hindra länsstyrelserna att genom rådgivning under en begränsad övergångsperiod bistå nämnderna tills resurser och kompetens

har byggts upp.

Utredningen är medveten om att även ett stort antal andra frågor behöver lösas i samband med genomförande av de föreslagna förändringarna. Möjligen skulle en etappindelning kunna underlätta ett genomförande. De olika förslagen hänger emellertid i stor utsträckning samman varför det är svårt att lyfta fram några enskilda förslag som kan genomföras oberoende av övriga förslag. Vid en avvägning mellan tid för förberedelser och planering och önskemål om skyndsamma förändringar av miljöskyddslagssystemet bör enligt utredningen det sistnämnda väga tungt. Utredningen anser dock - med tanke på alla aktörer som är inblandade såväl på myndighetssidan som inom näringslivet - att målsättningen bör vara att de föreslagna förändringarna genomförs den 1 juli 1989. Särskilda tillfälliga medel kommer att behövas för själva genomförandearbetet.

12 FINANSIERING

12.1 Principen om förorenarens kostnadsansvar

Ansvaret för miljövårdens finansiering regleras som nämnts genom den s.k. Polluter-Pays-Principle (förkortad PPP), d.v.s. principen om att resp. förorenare själv skall bekosta den miljövård som krävs för att begränsa störningarna från en verksamhet. Till miljövård räknas då olika åtgärder för rening av utsläpp, processändringar, byte av råvaror etc. Principen har tillkommit i internationell samverkan (OECD) och torde främst syfta till att ge likartade förutsättningar för företag, branscher och länder när det gäller export, konkurrens o.d.

I Sverige har förorenarnas kostnadsansvar sedermera tolkats på ett vidare sätt (utöver PPP) så att även indirekta miljövårdskostnader inräknas. Det gäller i första hand kostnaderna för de myndigheter som reglerar och kontrollerar miljöfarlig verksamhet. Dessa verksamheter är numera avgiftsbelagda.

PP-principen handlar primärt om den enskilde förorenarens ansvar. En annan sak är om förorenarna, t.ex. en viss bransch, har ett kollektivt ansvar för sin samlade miljövård. Vem som skall stå för kostnaderna i det fallet är inte givet. Man kan dock konstatera att man både i Sverige och i andra länder genom olika avgifter inte sällan låter hela branscher eller användargrupper "solidariskt" bekosta vissa miljövårdsåtgärder.

12.2 En internationell utblick

När miljövården byggdes upp under 1970-talet var subventioner - i strid med PP-principen - vanliga såväl i Sverige som utomlands.

I Sverige avvecklades subventionerna i huvudsak redan under 70-talets senare del. Bidrag till kommunal avfallsbehandling upphörde dock först i början av 80-talet. F.n. utgår bidrag endast till stöd för utprovning av ny teknik i fullstor skala från bränslemiljöfonden. De finansieras genom en särskild avgift på oljeprodukter.

I andra OECD-länder finns en del subventioner kvar, men de har en begränsad omfattning och avser ofta rätt specifika ändamål inom miljövården t.ex. bidrag till ny miljövänlig eller resurssnål teknik.

En ökande del av miljövården finansieras via olika fonder som i sin tur bekostas genom olika miljöskatter- och avgifter på berörda branscher, produkter o.d. Detta gäller stora delar av vattenvården i Europa och den s.k. "Super-fund" i USA. Fonden har tillkommit för att möjliggöra en sanering av områden som använts för dumpning e.d. av miljöfarligt avfall. Inom OECD och EG diskuteras om en sådan delvis kollektiv finansiering är förenlig med PP-principen.

I Japan och USA används miljöskatter- och avgifter även för att bekosta vissa andra kostnader såsom återställning av skadade/förorenade områden och ersättningar till skadelidande etc.

Som styrmedel för att begränsa utsläpp av föroreningar har skatter och avgifter inte fått någon nämnvärd betydelse. Det primära syftet är i allmänhet att generera inkomster för olika miljövårdsåtgärder. Om miljöskatterna/avgifterna är tillräckligt höga kan de i praktiken få en styrande effekt.

Även om industriföretag och andra förorenare i de flesta industriländer tvingas betala sin (av "samhället" ålagda) miljövård själva, så behöver de nor-

malt inte betala för sådana föroreningar som sker inom tillåtna gränser. Några undantag bör nämnas:

- I Tyskland utgår avgift även för vattenföroreningar som understiger gällande utsläppsnormer.

- I USA kan en industri i vissa fall köpa sig rätten att förorena men endast genom att förmå någon annan att i motsvarande grad minska sina utsläpp.

Internationellt används miljöskatter/avgifter praktiskt taget inte alls som självständiga styrmedel (jfr dock USA ovan). De fungerar på sin höjd som komplement till olika regleringar.

12.3 Finansiering av svensk miljövård - förr och nu

I enlighet med PP-principen svarar förorenaren - i huvudsak industrin, kommunerna (hushållen) och i någon mån jordbruket - för miljövårdskostnaderna (inkl. viss myndighetsutövning).

Näringslivets och kommunernas kostnader för miljövård brukar redovisas i en bilaga till regeringens långtidsutredningar. Så har skett sedan år 1970 och nu senast i 1985 års långtidsutredning. Redovisningen avser dock normalt endast prognoser över investeringarna i reningsutrustning o.d. Säkra uppgifter saknas för driftkostnader (inkl. underhåll), men de torde uppskattningsvis ligga på samma nivå som investeringarna. Till LU 80 redovisades också en uppföljning av faktiskt genomförda miljöskyddsinvesteringar. För de kommunala reningsverken (inkl. avloppsledningar) är drift- och kapitalkostnader ungefär lika stora. Statistiska centralbyrån genomför f.n. en undersökning som syftar till att kartlägga den sam-

lade resursförbrukningen för miljöskyddet år 1985 (SCB, Na 23 SM 8701). Enligt SCB investerades det året 1,2 miljarder kr. i miljöskyddsåtgärder, motsvarande drygt 4 % av de totala investeringarna.

När det gäller den offentliga miljövårdsapparaten (administration, bidrag o.d.) kan man notera en klar tendens till ökad finansiering via olika miljöskatter och miljöavgifter. Under den senaste tioårsperioden har den andel av miljövårdskostnaderna som finansieras genom sådana skatter och avgifter ökat från ca 25 % till ca 50 %. Se diagram nedan.

Diagram

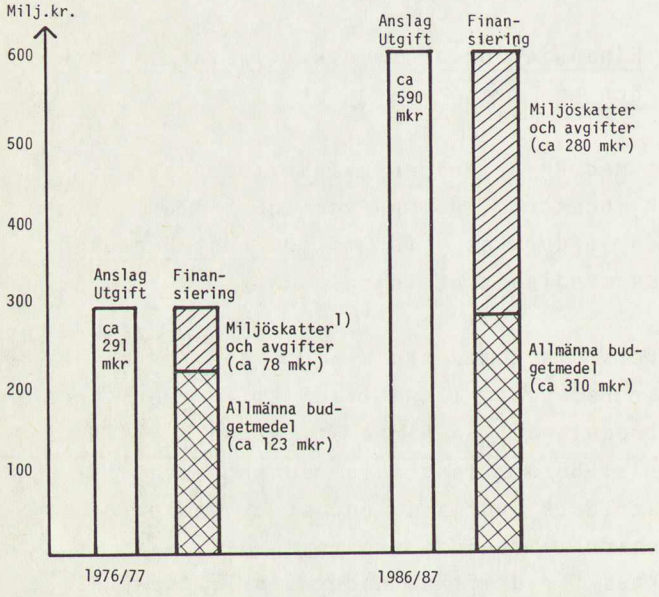


Diagram: De statliga miljövårdsanslagen/utgifterna 1976/77 resp. 1986/87 och deras finansiering via allmänna budgetmedel resp. (miljö-) skatter/avgifter (löpande penningvärde).

Räknar man i fast penningvärde har de samlade anslagen för miljövården minskat mellan 1976/77 och 1986/87.

---

[1] I huvudsak = skatten på dryckesförpackningar (77 mkr). Dessutom togs någon miljon kr. in på registrering av bekämpningsmedel (till SNV).

I diagrammet har anslag/utgifter för 1986/87 beräknats enligt följande:

Myndighetskostnader

(SNV, KemI, Konc.nämndens och länsstyrelsernas naturvårdsenheter)	ca 250 milj.kr.
Naturvård (mark + förv.)	78 " "
Åtgärder mot försurningen	163 " "
Forskning + PMK	82 " "
Särskilda projekt	14 " "
Summa	590 milj.kr.

Miljöavgifter/-skatter

Prövning och tillsyn enl. ML (avgifter)	ca 30 milj.kr.
Täktavgifter	10 " "
Registreringar (KemI)	15 " "
Handelsgödselavgift Bekämpningsmedelsavgift	100 " "
Skatt på dryckesförpackningar	50 " "
Särskild oljeavgift	73 " "
Summa	280 milj.kr.

Närmare 50 % av de statliga utgifterna för miljövård finansieras nu med särskilda skatter och avgifter. Kommunernas tunga kostnadsposter för miljövård, renhållning/avfallsbehandling och avlopp/avloppsreningsverk täcks,i än högre grad av avgifter. I det senare fallet är det fråga om närmare 80 % (VAV 1986).

Som framgår av tabellen svarar avgifterna för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (ML) för en förhållandevis liten del, ca 12 %, av de totala avgifterna/skatterna.

Alla skatter och avgifter med koppling till miljön måste självfallet tas ut i ett eller flera led i produktions-, konsumtions-, distributions- eller destruktionsprocessen. Det är ju där föroreningarna uppstår och motåtgärder behöver vidtagas. Bland olika typer av skatteobjekt kan nämnas:

a) råvaror (typ skog, malm, grus, torv)/markanvändning

b) olika insatsvaror (typ gödselmedel, bensin)

c) konsumentprodukter (typ batterier, förpackningar)

d) utsläpp av föroreningar till luft och vatten (typ SO_2, NO_x, stoft etc.)

e) avfall (från produktionen eller använda produkter)

Som framgår av diagrammet ovan har vi i Sverige i huvudsak valt att "miljöbeskatta" olika produkter. Merparten av "miljövårdsinkomsterna" härrör från vissa insatsvaror (handelsgödsel + olja) och konsumentvaror (dryckesförpackningar). Den nyligen introducerade "batteriavgiften" kommer att ge ca 15 milj. kr. En avgift på freoner (CFC) har SNV lagt förslag om till regeringen.

Tillåtna utsläpp i luft och vatten får efter vederbörlig prövning och vidtagande av reningsåtgärder ske utan att någon avgift behöver erläggas. Frågan om avgifter kommer då och då upp i miljödebatten men avfärdas inte sällan med argumentet att företag m.fl. inte skall få köpa sig rätten till utsläpp och miljöförstöring. Man bortser då ifrån det faktum att ingen avgift i dag tas ut för "rätten att förorena" i samband med prövningen enligt miljöskyddslagen. "Friköpsargumentet" torde grunda sig på föreställningen att förorenaren med pengars hjälp själv skall få bestämma sina utsläpps storlek. Något sådant har det dock aldrig varit tal om i Sverige - knappast heller i andra

länder. I Västtyskland har man valt en kombination av avgifter och utsläppsnormer beträffande utsläppen till vatten. USA torde vara det enda land där man kan köpa sig "utsläppsrätter", men endast till priset av att någon annan minskar sina utsläpp.

Så länge utsläpp o.d. prövas enligt miljöskyddslagen är det myndigheterna - i sista hand regeringen - som reglerar utsläppens storlek. Först i nästa led kommer eventuella utsläppsavgifter in i bilden. De kan riktas mot de tillåtna utsläppen (s.k. restutsläpp) och/eller otillåtna utsläpp (s.k. överutsläpp). I det senare fallet fungerar avgifterna som sanktionsavgifter. En eventuell avgiftsbeläggning av "restutsläppen" innebär att företag m.fl. får ett incitament att minska utsläppen mer än vad myndigheterna kräver. I båda fallen är meningen med avgiften att minska de faktiska utsläppen inte att möjliggöra ökade utsläpp. Miljöskadefondsutredningen har i sitt nyligen framlagda betänkande (SOU 1987:15) Miljöskadefond föreslagit att en fond för miljöskador byggs upp via utsläppsavgifter eller faktiska utsläpp.

I detta sammanhang kan nämnas att samtliga hittillsvarande svenska miljöskatter och avgifter utom sanktionsavgifterna primärt har ett finansieringssyfte. Samtliga skatter/avgifter är relativt sett så låga att de inte nämnvärt, oftast inte alls, påverkar beteendet hos dem som betalar dem. "Miljöavgifterna" fungerar därför inte som styrmedel inom miljövården. På denna punkt liknar Sverige övriga industriländer.

12.4 Avgiftsprinciper

Den principiella utgångspunkten för statlig avgiftsbelagd verksamhet är full kostnadstäckning, d.v.s.

att hänsyn skall tas till såväl direkta som indirekta kostnader.

Den praktiska tillämpningen av denna huvudprincip varierar med hänsyn till ett stort antal faktorer. Exempel på sådana är hur detaljerat statsmakterna fastställt det ekonomiska målet, vilken grad av resultatutjämning som är tillåten eller lämplig mellan olika verksamhetsområden inom myndigheten och hur det ekonomiska målet skall tillgodoses över tiden. Men även sådana faktorer som vilken grad av frihet som myndigheten har i fråga om val av resursvolym samt hur beslut om investeringar och hur dessa skall finansieras spelar in.

Det finns olika sätt att ta betalt i en statlig avgiftsbelagd verksamhet. Ersättningen kan beräknas efter tidsåtgång med hjälp av en s.k. tidtaxa eller en taxa som utifrån vissa beslutsparametrar bestämts i förväg, en s.k. saktaxa.

Några övergripande regler för konstruktionen av statliga taxor har inte ställts upp av statsmakterna. Från allmänna utgångspunkter och ställningstaganden som gjorts i enskilda fall är det dock möjligt att härleda några ideala egenskaper hos en taxa. Dessa egenskaper är närmast av teknisk natur. De tillgodoser önskemål som kan ställas upp utöver de hänsyn av samhällsekonomisk natur som behandlats i det tidigare.

Delvis är önskemålen inbördes motstridiga, varför man i en given situation kan bli tvungen att stanna för kompromisslösningar. En motsättning kan också uppstå mellan något av önskemålen och den överordnade ekonomiska målsättningen.

Följande egenskaper är önskvärda:

- Avgiften bör så nära som möjligt svara mot kostnaden för den aktuella prestationen. Detta är en logisk följd av synsättet att avgiften skall anknyta till en direkt motprestation från det allmänna. Ett viktigt generellt argument för kostnadsanpassade avgifter är att de uppfattas som rättvisa i den meningen att man betalar i förhållande till de kostnader som verksamheten orsakar.

- Taxan bör vara enkel och enhetlig samt lättöverskådlig för intressenten. Häri ligger framför allt önskemålet om att den som ianspråktar en offentlig nyttighet eller finansierar en verksamhet som i allt väsentligt sker på myndighetens initiativ om möjligt i förväg skall kunna få besked om eller själv räkna fram den avgift han har att erlägga. Av detta önskemål följer en generell preferens för s.k. saktaxor.

- Taxan bör vara lätt att administrera och följa upp.

12.5 Taxekonstruktion

I det följande diskuteras vilka för- och nackdelar som är förenade med användandet av tidtaxa resp. saktaxa.

12.5.1 Tidtaxa

Debitering med tidtaxa är ovanlig inom verksamhet av tillsynskaraktär. Förutom vid prövning och tillsyn

enligt miljöskyddslagen förekommer tidtaxa endast för tillståndsgivning vid datainspektionen.

Fördelar med tidtaxa:

- En tidtaxa kan anses drabba företagen "rättvist", eftersom den debiterade avgiften direkt återspeglar den faktiska produktionskostnaden. En tidtaxa kan leda till ökat kostnadsmedvetande då det blir tydligt för såväl myndigheten som företaget vad olika prestationer faktiskt kostar. Detta kan stimulera till höjd produktivitet inom myndigheten.

- Företag som omfattas av tillsyn kan stimuleras till att underlätta myndighetens verksamhet för att tillsynen skall gå snabbare.

Nackdelar med tidtaxa:

- Tidsrelaterade avgifter kan påverka tillsynsarbetet negativt. Flera synpunkter av det slaget framfördes i den studie av kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder som ingick i RRV:s revision av miljöskyddslagens tillämpning (Dnr 1984:933). Bl.a. kan debitering efter tidtaxa leda till sämre personkontakter och press på tjänstemän att göra besöken så korta som möjligt. Om tjänstemännen däremot känner press att göra tillsynsbesök som är ekonomiskt lönsamma, kan de komma att prioritera företag med goda ekonomiska resurser, även om dessa inte är de viktigaste att besöka från miljösynpunkt. En annan negativ effekt av tidtaxan kan vara att företagen undviker att ta kontakt med tillsynsmyndigheten.

- Som tidigare redovisats är också den nuvarande tidtaxan administrativt krävande. Den har också medfört en alltför låg debiteringsgrad - myndigheterna tar inte betalt för alla timmar som ägnats åt resp. företag.

- Ett annat problem med tidtaxa är att det är svårt att i förväg uppskatta såväl företagens kostnader som de berörda myndigheternas intäkter.

12.5.2 Saktaxa

En saktaxa innebär en fast avgift. Myndigheten beräknar i förväg hur mycket exempelvis en viss prestation skall kosta och företaget eller annan avnämare betalar detta belopp även om den aktuella prestationen för myndigheten kostar mer eller mindre att framställa. Andra slag av saktaxor är fasta årsavgifter, avgifter som sätts i förhållande till tillsynsobjektets omsättning, s.k. omsättningsavgifter samt kombinationer av årsavgifter och omsättningsavgifter.

Exempel på verksamheter finansierade med saktaxor/fasta avgifter är den tillsynsverksamhet som bedrivs av bankinspektionen och försäkringsinspektionen (omsättningsavgifter), läkemedelskontrollen, kärnkraftsinspektionen, statens strålskyddsinstitut och datainspektionen (fasta års/kvartalsavgifter), kemikalieinspektionen (avgift per tillverkad/importerad produkt oavsett kvantitet) och sprängämnesinspektionen (avgift efter tillverkad/importerad kvantitet), täktavgifter (grus, torv, avgift för lovgivet uttag).

Fördelar med saktaxa:

- En saktaxa i form av en fast årlig tillsynsavgift för en likartad grupp av anläggningar drabbar alla anläggningar inom gruppen lika oavsett hur omfattande tillsyn myndigheten väljer att göra. En sådan debitering kan av vissa upplevas som mer rättvis. Avgiften blir inte beroende av den enskilde tjänstemannens prioriteringar och snabbhet. Man behöver heller inte av kostnadsskäl dra sig för att kontakta myndigheten. Ytterligare en fördel är att det är möjligt för tillsynsobjektet att förutse kostnaden i förväg, liksom det är möjligt för berörda myndigheter att uppskatta intäkterna i förväg.

- En saktaxa i form av en fast avgift innebär en förenklad administration.

- Saktaxan är troligen effektivare än tidtaxan vad gäller att erhålla full kostnadstäckning totalt sett för myndighetsarbetet.

Nackdelar med saktaxa:

- Sambandet mellan avgift och prestation försvagas. En saktaxa i form av en fast avgift kan ge stora skillnader mellan de kostnader som ett visst företag förorsakar den statliga verksamheten och den debitering som drabbar företaget. Även om varje enskilt tillsynsobjekt inte årligen erhåller mot tillsynsavgiften svarande tillsyn bör dock sett över tiden detta förhållande jämnas ut.

- En ytterligare nackdel med fasta avgifter är att dessa är en "bekväm" finansieringskälla

för myndigheten. Incitamenten att ompröva sättet att bedriva verksamheten samt att vidta nödvändiga rationaliseringar kan minska.

12.6 Utredningens förslag till avgiftssystem

12.6.1 Val av avgiftssystem

Vid val av avgiftssystem är det viktigt att klarlägga huvudsyftet med avgiftsbeläggningen och vilka önskade resp. oönskade styreffekter som uppträder vid olika avgiftskonstruktioner.

Utredningen konstaterar att i detta fall står det finansiella motivet i förgrunden - alla de kostnader som myndigheterna har i sitt arbete med prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen skall täckas av avgifter. Utredningen anser vidare att de hittillsvarande erfarenheterna av nuvarande tidsbaserade avgiftssystem, tillsammans med genomgången i föregående avsnitt, talar för en övergång till en s.k. saktaxa med fasta årliga avgifter.

Utredningen har övervägt huruvida ett sådant fast avgiftssystem skall omfatta enbart tillsynen eller både tillsyn och prövning. Utredningen har därvid funnit, att om det fasta systemets fördelar fullt ut skall uppnås, bör avgiftsprincipen vara lika för både prövning och tillsyn. I annat fall måste myndigheterna arbeta med två avgiftssystem, vilket skulle medföra ökad administration och därmed minskad effektivitet i miljövårdsarbetet. Utredningens ställningstagande för en i princip sammanhållen prövning och tillsyn talar också för ett enhetligt avgiftssystem. Ett system med fast årsavgift för både prövning och tillsyn får därmed karaktären av en årlig "koncessionsavgift" för att bedriva någon form av verksamhet som belastar miljön.

Utredningens förslag till effektivisering av miljöskyddslagens tillämpning innebär en betoning av företagens eget ansvar för miljöfrågorna samt ett klarläggande av myndighetsrollen och myndigheternas uppgifter. Därmed minskar de styreffekter som annars kan sammanhänga med timbaserade avgifter och hur företagen sköter sin egenkontroll och miljöarbetet i övrigt. Utredningen konstaterar också att det främst är den ibland omfattande rådgivningen och "konsultbetonade verksamhet" till företag med låga ambitioner i miljöskyddsarbetet, som inte debiteras fullt ut i nuvarande avgiftssystem. Enligt vad som framgått i avsnitt 12.3 har utredningen också funnit att de nuvarande avgifterna generellt sett är så låga att de inte har någon påtaglig styreffekt.

Om någon styreffekt skall uppnås måste troligen avgifterna höjas väsentligt utöver vad som krävs för kostnadstäckning och relateras till exempelvis mängden utsläpp. Det har inte ingått i utredningens arbete att överväga något sådant. Utredningen vill dock framhålla att ett fast avgiftssystem lättare kan utvidgas till att också omfatta exempelvis utsläppsrelaterade parametrar än ett timbaserat avgiftssystem. Ett system med utsläppsrelaterade avgifter bör enligt utredningens mening utredas i särskild ordning. Utredningen behandlar också dessa frågor i avsnitt 13.5.2.10.

12.6.2 Sammanlagda kostnader

Utredningen har i kapitel 9 och 10 redovisat de handläggarresurser på olika myndighetsnivåer som erfordras inom miljöskyddssystemet. Där framgår att det sammanlagt behövs ca 330 årsarbetskrafter för direkt handläggning och stödfunktioner. Den genomsnittliga lönen för handläggare inom den offentliga miljövårdsadministrationen har antagits vara densamma som vid naturvårdsverket, d.v.s. lönegrad 20:04. Till detta har lagts

ett lönekostnadspålägg (arbetsgivaravgifter m.m., 39 %) och ovanpå lönekostnaden en "overheadkostnad" på 100 % för att täcka personalkostnader (assistenter, chefer m.m.) och omkostnader (lokaler, administrativ service o.d.). Härigenom erhålls en total genomsnittlig timkostnad på 333 kr. förutsatt att man kan räkna med 1 080 timmar effektivt arbete med prövning och tillsyn per årsarbetare.

Som framgått av kapitel 7.3.1 har utredningen föreslagit en höjd ambitionsnivå vad avser information om miljöfrågor till allmänheten m.m. med i storleksordningen 4 milj.kr. I kapitel 10.3.1.3 föreslår utredningen att länsstyrelserna tillförs storleksordningen 5 milj.kr. för miljövårdsinriktat utredningsarbete. Vidare föreslår utredningen i kapitel 13.5.2.11 en förbättring av rättshjälpen i miljömål. Kostnaderna för rättshjälpsförbättringen är som framgår av ovannämnda kapitel svår att uppskatta. Dessa tre förstärkningsåtgärder är av olika karaktär men är enligt utredningens bedömning indirekta miljövårdskostnader. Utredningen föreslår därför att de finansieras via de fasta avgifterna och att avgiftsförordningen (SFS 1986:634) ändras så att den möjliggör sådan finansiering.

Utifrån dessa beräkningsgrunder uppgår de sammanlagda kostnaderna för myndigheternas arbete med prövning och tillsyn m.m. enligt miljöskyddslagen till ca 130 milj.kr./år i 1987 års penningvärde. Därav hänför sig ca 50 milj.kr. till ärendehantering på kommunal nivå.

12.6.3 Avgifter - koncessionsnämnds- och länsstyrelselistorna

För att illustrera hur en fast årlig avgift för både prövning och tillsyn faller ut har SNV på uppdrag av

utredningen gjort vissa översiktliga och grova beräkningar baserade på hittillsvarande erfarenheter när det gäller den branschvisa omfattningen av prövning och tillsynsbehov, kombinerade med utredningens framräknade egentliga resursbehov. Dessa beräkningar visar att den genomsnittliga årliga avgiften för branscher på koncessionsnämndslistan skulle uppgå till mellan 30 - 80 tkr. Därvid bör noteras att i beräkningarna av myndighetsresurserna för tillsynen av dessa branscher har hänsyn tagits till kravet på miljörevisorer.

Motsvarande beräkningar för länsstyrelselistan ger större variationer relativt sett, beroende på att den dels omfattar fler branscher, dels innehåller större spridning mellan olika branscher vad avser tidsåtgång för prövning och tillsyn. För sådana branscher som större anläggningar för färgning och beredning av textil, kemikalieframställning utan kemiska reaktioner och större järngjuterier skulle den genomsnittliga årliga avgiften uppgå till 20 - 35 tkr, för t.ex. större tryckerier, träskyddsbehandling och mellanstora förbränningsanläggningar skulle avgiften bli ca 7 - 10 tkr och för övriga ca 10 - 20 tkr.

Det bör observeras att räkneexemplen ovan visar en genomsnittlig årlig avgift som behöver differentieras ytterligare med hänsyn till företagsstorlek och frekvensen av omprövning m.m.

Utredningen föreslår att naturvårdsverket får i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) närmare utforma taxan för branscherna som omfattas av koncessionsnämnds- och länsstyrelselistan.

12.6.4 Avgifter - kommunlistan

I likhet med annan avgiftsbelagd myndighetsutövning på kommunal nivå föreslår utredningen att miljö- och hälsoskyddsnämnden ges rätt att ta ut avgift för miljölov och tillsyn av verksamhet som erfordrar miljölov. Kostnadsuttaget bör grundas på den s.k. självkostnadsprincipen, vilket innebär att avgifterna endast får uppgå till det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna bör enligt utredningen anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

För att få harmonisering över landet och en taxeprincip som överensstämmer med tillståndspliktiga verksamheter på koncessionsnämnds- och länsstyrelselistan föreslår utredningen vidare att avgiften skall vara årlig och inkludera både miljölov och tillsyn.

Utredningens förslag kan innebära att avgifternas storlek kan variera mellan olika kommuner i landet. Utredningen förutsätter dock att Kommunförbundet i likhet med exempelvis plan- och byggavgifter upprättar förslag till normaltaxa varvid viss enhetlighet över landet kan uppnås.

De tidigare omnämnda beräkningarna visar att den genomsnittliga avgiftsnivån för branscher m.m. på kommunlistan kan hamna i intervallet 2 - 10 tkr/år.

12.6.5 Övergångsfrågor m.m.

En övergång från timbaserat avgiftssystem till ett fast årligt avgiftssystem medför att vissa omställningsproblem kan drabba enskilda företag på ett

oacceptablet sätt. Detta torde i första hand röra företag på koncessionsnämndslistan som antingen nyligen varit föremål för kostnadskrävande tillståndsprövning eller som vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna är inne i dylik process.

Utredningen föreslår därför att tillståndmyndigheten ges möjlighet att under en övergångsperiod av tre år sänka den fasta avgiften i den omfattning som kan anses befogad med hänsyn till omställningen. Utredningen föreslår att SNV ges i uppdrat att närmare precisera dessa regler i samband med utarbetande av ny taxa.

Utredningen har i kapitel 11.1 övervägt möjligheterna för de kommuner som tagit över tillsynen att under vissa förhållanden behålla tillsynsansvaret för verksamheter på länsstyrelselistan. För dessa anläggningar föreslås att länsstyrelsen administrerar den fasta årsavgiften, men överför 2/3 av denna till den kommun som ansvarar för tillsynen. En sådan kostnadsfördelning överensstämmer med den av utredningen i övrigt beräknade resursfördelningen mellan prövning och tillsyn.

13 SANKTIONSSYSTEMET

13.1 Sanktionssystemet kring miljöskyddslagen

13.1.1 Inledning

Tillsynen av miljöfarlig verksamhet utövas i dagens system av statens naturvårdsverk (SNV) som central tillsynsmyndighet. Fortlöpande tillsyn utövas av länsstyrelserna samt efter särskild delegation av de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Tillsynen sker genom kontroll av att villkoren för tillstånden efterlevs samt i övrigt av befarat miljöfarlig verksamhet. Alla innehavare av verksamhet som nu avses är skyldiga att lämna behövliga upplysningar samt tillträde till anläggningarna. Kontrollen utgörs för verksamheter med tillstånd huvudsakligen av egenkontroll genom företagets egen försorg och den bygger på att det skall finnas kontrollprogram för företaget att följa. En tillsynsmyndighet kan om det behövs meddela föreläggande om undersökning och kontroll av miljöfarlig verksamhet enligt ett särskilt kontrollprogram. Kontroll sker också genom tillsynsmyndighetens egen besiktning.

Tillsynsmyndigheten får alltid meddela brådskande föreskrifter. Vidare får tillsynsmyndigheten förordna om rättelse på tillståndshavarens bekostnad, om denne åsidosätter villkor, eller förelägga honom att själv vidta rättelse. I fall där tillstånd inte givits får tillsynsmyndigheten meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. En tillsynsmyndighet kan förordna om rättelse på vederbörandes bekostnad också i fall där föreläggande om försiktighetsmått eller förbud meddelats för en tillståndslös verksamhet. Sådana förelägganden får för-

enas med vite. Koncessionsnämnden kan förbjuda miljöfarlig verksamhet som inte är tillåtlig enligt lagen, om tillstånd ej meddelats.

Om en villkorsavvikelse i en tillståndsgiven verksamhet är betydande får vidare koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten eller förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet. Nya strängare villkor kan föreskrivas i tre andra fall, nämligen

1) 10 år efter tillståndsbeslutet.

2) Dessförinnan om förhållandena i omgivningen ändrats väsentligt eller ny teknik skulle medföra väsentlig förbättring.

3) Om det uppkommer betydande olägenhet som inte förutsågs när tillstånd lämnades.

Genom administrativa påföljder som föreläggande, eventuellt vid vite, skall rättelse åstadkommas när överträdelse av miljöskyddsregler skett. Det straffrättsliga ansvaret utgör således inte det enda medlet för att trygga efterlevnaden av ML. Det har dock ansetts motverka överträdelser av lagen inte bara på grund av straffhotet utan också på grund av de moraliska krav som därigenom ställs på dem som har att svara för driften av miljöfarliga anläggningar. Efter ändringarna i ML år 1981 åligger det också uttryckligen tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelser av ML beivras. I princip skall tillsynsmyndigheterna anmäla överträdelser till åtal, såvida inte misstanke om brott visat sig ogrundad eller överträdelsen bedömts som så bagatellartad att straffrihet kan påräknas.

13.1.2 Brott mot miljöskyddslagen

Enligt 45 § ML kan numera den som bryter mot bestämmelserna i lagen dömas till böter eller till fängelse i högst två år. Straff kommer i fråga först när någon med uppsåt eller av oaktsamhet åsidosätter förbud, föreskrift eller villkor som meddelats med stöd av lagen. Lagens materiella regler är således inte straffbelagda i sig. Straffansvaret anknyter i stället till själva ohörsamheten mot myndigheternas förbud eller föreskrifter, inte till de befarade eller faktiska skadliga effekterna i miljön.

I ringa fall skall ej dömas till ansvar. Ändringarna i ML år 1981 innebar att straffmaximum höjdes från ett till två års fängelse, vilket medförde en förlängning av preskriptionstiden till fem år. Tidigare hade för straffbarhet i vissa fall behövs att allmän eller enskild rätt kunde kränkas genom gärningen. Detta s. k. kränkningsrekvisit togs bort. I stället undantogs ringa fall från det straffsanktionerade området. Någon närmare vägledning beträffande vad som skall avses med ringa fall lämnas inte i förarbetena utan har i princip överlämnats till praxis. Slutligen har anläggningsinnehavarens informationsplikt i förhållande till tillsynsmyndigheterna straffsanktionerats, liksom skyldigheten att lämna korrekta uppgifter.

I stort sett kan fyra typer av brott urskiljas:

- Överträdelse av förbud mot miljöfarlig verksamhet, som meddelats med stöd av vissa i lagen angivna paragrafer.

- Underlåtenhet att iaktta förprövningsplikten, dvs att inte söka föreskrivet tillstånd hos koncessionsnämnden eller länsstyrelsen innan verksam-

heten påbörjas eller ändras eller i de fall så krävs, anmäla verksamheten till länsstyrelsen.

- Åsidosättande av villkor eller föreskrifter för verksamheten, vilka meddelats av tillståndsmyndigheterna med stöd av vissa angivna paragrafer i lagen.

- Underlåtenhet att iaktta föreläggande om att lämna behövliga upplysningar till tillsynsmyndigheten eller om att utföra behövliga undersökningar av verksamheten liksom lämnande av oriktiga uppgifter som har betydelse för tillståndet eller tillsynen.

13.1.3 Bestämmelsen i 13 kap. 8 a § och 9 § 2 stycket brottsbalken

Som ett efterspel till den s.k. BT-kemiaffären framlade brottsförebyggande rådet i PM 1979:6, Kriminalisering av föroreningar av miljön m.m., ett förslag om att brott mot miljön skulle kriminaliseras också i den allmänna strafflagen och införas i brottsbalkens 13 kap. om allmänfarliga brott. Bakgrunden till förslaget var att de lagar som fanns inte täckte alla miljöfarliga gärningar samt att de inte tillräckligt effektivt motverkade miljöbrottslighet. Man såg ett värde i att i detta läge söka höja miljöbrottens straffvärde och jämställa dem med de traditionella brotten.

Något omarbetat kom förslaget att resultera i de nuvarande bestämmelserna i 13 kap. 8 a § och 9 § 2 stycket brottsbalken om miljöbrott, som förutsätter uppsåt hos gärningsmannen, respektive vållande till miljöstörning, där grov oaktsamhet räcker för straffansvar. Bestämmelserna infördes genom lag 1981:469 som trädde i kraft den 1 juli 1981 (prop. 1980/81:108, JoU 37, rskr 379). Bestämmelserna

har miljön som uttryckligt skyddsobjekt och gäller inte bara sådan miljöfarlig verksamhet som kan prövas enligt ML utan allt förorenande av mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse, eller som orsakar annan betydande olägenhet i miljön. Straffansvaret omfattar även fall där någon förvarar avfall eller annat ämne på ett sätt som kan medföra sådana störningar som nyss nämnts eller förorsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning.

I samtliga fall gäller att gärningen inte är brottslig om den är tillåten av behörig myndighet eller allmänt vedertagen. Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses som försvarlig, skall inte heller dömas till ansvar enligt bestämmelsen.

Straffet för såväl miljöbrott som vållande till miljöstörning är böter eller fängelse i högst två år. Är miljöbrottet att anse som grovt kan fängelse upp till sex år utdömas.

Det är brottsbalkens straffbestämmelse som skall tillämpas i första hand när en gärning är hänförlig både till ML:s straffbestämmelse och till brottsbalkens.

13.1.4 Miljöskyddsavgift, förverkande, företagsbot

Miljöskyddsavgift

En viktig nyhet till följd av 1981 års ändringar i ML var införandet av miljöskyddsavgiften. ML innehöll inte från början några bestämmelser om sanktionsavgifter. Behovet av en ekonomiskt verkande

sanktion riktad mot företaget som sådant blev dock snart påtagligt. En straffrättslig sanktion mot en enskild person ansågs inte tillräckligt brottsavhållande i fall då det kunde finnas lönsamhetsmotiv bakom en överträdelse. Miljöskyddsavgiften i den utformning den fick år 1981 syftar till att eliminera ekonomisk fördel vid sådana överträdelser som avses i ML:s straffbestämmelser om brott mot förbud, föreskrifter eller villkor. Det krävs inte uppsåt eller oaktsamhet för att avgiften skall utgå. Avgiftsansvaret är alltså strikt för den fysiska eller juridiska person som utövar den miljöfarliga verksamheten. Däremot krävs det att överträdelsen medfört ekonomiska fördelar för denne. Enligt den ursprungliga lydelsen krävdes det också att överträdelsen medförde betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Fråga om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden på talan av naturvårdsverket.

I prop. 1986/87:135 föreslogs vissa ändringar i rekvisiten. Störningsrekvisitet skulle tas bort. Däremot skulle vinningsrekvisitet skärpas. Jordbruksutskottet tillstyrkte störningsrekvisitets borttagande men föreslog att någon skärpning av vinningsrekvisitet ej skulle ske. Avgift skulle inte utgå i ringa fall (JoU 1986/87:25). Så blev också riksdagens beslut. Lagändringen (SFS 1987:397) gäller från den 1 juli 1987.

Avgiftsansvarets utformning har varit mycket diskuterad. Både miljökostnadsutredningen och miljöskyddsutredningen lade fram förslag om miljöskyddsavgift, dock i olika utformning, i sina respektive delbetänkanden Miljökostnader (SOU 1978:43) och Bättre miljöskydd I (SOU 1978:80).

Miljökostnadsutredningen hävdade att deras förslag grundade sig på principen att "förorenaren skall betala" (Polluter

Pays Principle), som antagits av OECD år 1972. Utredningen föreslog att tillståndsprövningen och tillsynen enligt ML skulle avgiftsbeläggas för att täcka myndighetskostnaderna för denna verksamhet. Vidare föreslog utredningen införande av en särskild avgift för utsläpp av större mängd föroreningar än som omfattades av givna tillstånd, oavsett orsak till överutsläppet.

Avgiftens främsta syfte skulle vara att göra det direkt olönsamt att överskrida fastställda utsläppsgränser men lönsamt att med olika medel öka driftsäkerhet och kontroll i reningsanläggningar och processer. Den var däremot inte avsedd att ersätta straffpåföljd eller skadestånd. Avgiften skulle så långt möjligt knytas till kontinuerligt mätbara parametrar. Avgifternas storlek skulle fastställas i samband med prövningen av verksamheten.

Miljöskyddsutredningen kommenterade miljökostnadsutredningens förslag och fann att utredningarna var överens om att straff och avgift i ett nytt system skulle finnas sida vid sida. Miljöskyddsutredningen ville dock ta bort straffsanktionen - depenalisera - för sådana fall där man enligt den gällande ordningen endast kunde förvänta sig beskedlig bötespåföljd. I stället borde man spara straffet till sådana uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser där påföljden borde bestämmas till fängelse. I övriga fall borde en sanktionsavgift utgå. Avgiften borde bestämmas i efterhand med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Utgångspunkten för fastställande av miljöskyddsavgift borde vara utövarens kostnad för att följa givna villkor eller föreskrifter. Utredningen uttalade sig för ett system med avgifter, som för varje dygn överträdelsen fortgick skulle uppgå till ett belopp motsvarande två basbelopp eller som motsvarade vinningen i det särskilda fallet, om den var högre. Ansvaret skulle

vara strikt och särskild bevisning om överträdelsens effekter skulle ej behövas. Den frågan skulle anses avgjord i samband med förprövningen.

I propositionen (1980/81:92) om ändring i miljöskyddslagen diskuterades påföljdssystemet ingående. Departementschefen förklarade, att samhällets syn på miljöbrottsligheten skärpts och att det straffrättsliga ansvaret borde bibehållas. Om en avgift var enda sanktionen i andra fall än vid grova brott mot ML skulle det kunna ge underlag för en uppfattning att det inte längre vore moraliskt förkastligt att bryta mot lagen. Respekten för bestämmelsernas efterlevnad skulle därigenom tonas ned, vilket vore olyckligt. Straffansvaret skulle alltså finnas kvar men det skulle dessutom införas en avgiftspåföljd som syftade till att eliminera den ekonomiska fördelen av en överträdelse av miljöföreskrifter. Det skulle dock inte vara någon förutsättning för avgiftens uttagande att någon fällts till ansvar för brott. Det skulle räcka med att miljöföreskrifter, förbud eller villkor överträtts men inte ställas krav på uppsåt eller oaktsamhet hos någon. Avgiften skulle påföras den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet, i vilken överträdelsen begåtts.

När det gällde avgiftens konstruktion anförde departementschefen, att avgiften bara skulle tas ut i sådana fall då en överträdelse av ML medfört ekonomiska fördelar, dvs en uppskattad skillnad i förmögenhetsställning mellan den situation som uppkommit genom överträdelsen och den som skulle ha rått om överträdelsen inte skett. Reglerna skulle ges en obligatorisk utformning. Departementschefen ansåg det dock inte rimligt att frågan om avgift skulle utredas i samtliga fall av överträdelse utan endast där överträdelsen orsakade miljöstörning.

I specialmotiveringen anförde departementschefen bl a följande (s 84).

> "En risk för miljöstörning kan anses föreligga också i vissa fall då en företagare underlåter att efterkomma en föreskrift om uppförande av särskilda säkerhetsanordningar, t ex en skyddsdamm som syftar till att hindra skadligt utsläpp vid tekniska missöden. Eftersom anordningen har bedömts vara nödvändig, måste underlåtenheten anses ha medfört en akut risk för störning, även om något missöde som orsakat utsläpp ännu inte hunnit inträffa."

För att inte binda administrativa resurser behövde det även införas ett krav som angav att avgiften skall användas enbart i sådana fall där gärningen innebär ett allvarligt hot mot miljön.

Avgiften skulle enligt departementschefen ses som en form av förverkande. Om förhållandet mellan förverkande enligt BrB och avgift enligt förslaget anfördes att avgiftsfrågan borde prövas först, eftersom möjligheterna till uttag av miljöskyddsavgiften var större än förverkandemöjligheterna.

Det skall noteras, att detta i tiden låg före den ändring i BrBs förverkandebestämmelser, som medfört att vinstförverkande kan ske i ett företag om vinst uppkommit till följd av brott i näringsverksamheten (Nu BrB 36 kap 4 §). I prop 1981/82:142 s 28 till denna lagändring angavs som en generell princip, att förverkande inte åläggs när avgiftsskyldighet på grund av brottet föreligger. Har avgiften ännu inte ålagts vid tiden för den allmänna domstolens prövning får domstolen med hänsyn till omständigheterna bedöma sannolikheten för att den kommer att åläggas och hur stor den kommer att bli.

I motiven till ändringarna i ML anfördes vidare att avgiftstalan borde kunna väckas innan det blivit klart om åtal skulle väckas.

Jordbruksutskottet anförde i sitt betänkande (JoU 1980/81:21) med anledning av propositionen, att utskottet i viss mån delade den bedömning som gjorts i en motion att kravet på betydande störningar eller risk för sådana kunde medföra att miljöskyddsintresset blev åsidosatt. Å andra sidan hade utskottet förståelse för de skäl jordbruksministern anfört, varför utskottet inte ville motsätta sig förslaget. Samtidigt förutsatte utskottet att tillämpningen av det nya avgiftssystemet följdes med uppmärksamhet.

Redan under det första året efter miljöskyddsavgiftens införande skrev naturvårdsverket till den alltjämt arbetande miljöskyddsutredningen och anförde att bestämmelserna om miljöskyddsavgift borde ses över. Det var rekvisiten ekonomisk fördel och betydande störning som verket vände sig emot.

Ungefär samtidigt behandlade riksdagen en motion (1981/82:1036) vari yrkades en utredning av tillämpningen av MLs ansvarsregler. Riksdagen (JoU 1982/83:17) uttalade, att det inte kunde uteslutas att det alltjämt kunde kvarstå brister i sanktionssystemet och gav regeringen tillkänna att det var angeläget att rättstillämpningen på miljöområdet fortlöpande följdes och att regeringen tog de initiativ till förbättringar i sanktionssystemet som ansågs påkallade.

Miljöskyddsutredningen anförde som svar på SNVs framställning, att utredningen mot bakgrund av riksdagsuttalandet inte ansåg sig böra föreslå någon ändring beträffande rekvisiten för uttagande av miljöskyddsavgift. (SOU 1983:20 Bättre miljöskydd II).

Också under påföljande riksmöte framställdes motionskrav om ändringar beträffande miljöskyddsavgiften (motion 1983/84:1244). Jordbruksutskottet (JoU 1984/85:8) hänvisade till sitt tidigare uttalande. Detsamma inträffade vid ett senare tillfälle (motion 1984/85:2591, JoU 1985/86:5).

I april 1986 kom ett förslag från naturvårdsverket om ändrat sanktionssystem vid överträdelse av miljöskyddslagen. Förslaget innebar i korthet följande. Straffsanktionen enligt 45 § ML skulle upphävas i vad avser överträdelse av förbud och åsidosättande av föreskrift eller villkor. I stället skulle miljöskyddsavgift påföras i motsvarande fall. Kravet på omgivningsstörning skulle tas bort och avsikten var att avgiften skulle tas ut enligt principen om strikt ansvar. Således krävdes det ingen utredning om oaktsamhet eller uppsåt i det särskilda fallet. Syftet var att uppnå ett automatiskt verkande system - på varje överutsläpp eller annan överträdelse skulle följa en avgift. Effekten på miljön skulle inte diskuteras på nytt. Den frågan fick anses avgjord i och med tillståndsprövningen, varför t ex överutsläpp definitionsmässigt var till skada för miljön. Ekonomisk vinst skulle heller inte vara någon förutsättning för avgiften men storleken av denna skulle beräknas utifrån den ekonomiska fördelen. Avgiften skulle tas ut i administrativ ordning och på det sättet dubbla förfaranden undvikas.

Sanktionsavgiften avsågs börja löpa i stort sett från överträdelsens början och utgå till dess rättelse skett. Syftet därmed var att stimulera till snabb kontakt med tillsynsmyndigheten. Enligt huvudregeln skulle avgiftens grundbelopp motsvara den dubbla ekonomiska fördelen. Sänkning eller höjning kunde bli aktuell i det enskilda fallet med hänsyn

till omständigheterna, framför allt företagarens förhållningssätt. Förslaget rönte en hel del remisskritik. I prop 1986/87:135 om ändringar i ML föreslogs inte några genomgripande förändringar i MLs sanktionssystem. Bl.a. hänvisades till denna utrednings översyn av miljövårdsorganisationen. Som redan nämnts beslutade riksdagen att störningsrekvisitet skulle tas bort och ringa fall undantas från avgift (JoU 1986/87:25).

Förverkande

Förverkande innebär att till det allmänna dra in vad någon tjänat på brott eller konfiskera hjälpmedel som använts vid brott och andra föremål som kan komma till brottslig användning. Bestämmelser om förverkande finns i 36 kap BrB. Sedan den 1 juli 1982 finns det en bestämmelse i 36 kap 4 § BrB som gäller förverkande vid brott i utövning av näringsverksamhet. Bestämmelsen är tillämplig också på det specialstraffrättsliga området. Om det ej är oskäligt skall värdet av ekonomiska fördelar för näringsidkaren, som även kan vara en juridisk person, förklaras förverkat om fördelarna uppkommit till följd av brott som är begånget i utövning av näringsverksamhet. Det krävs inte att näringsidkaren själv är gärningsmannen. Förverkande skall inte ske om det är oskäligt, t.ex. om det finns anledning anta att annan betalningsskyldighet som svarar mot de ekonomiska fördelarna av brottet kommer att åläggas näringsidkaren eller annars fullgöras av denne. Det värde som skall förverkas får uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna när bevisning om vinstens storlek inte kan föras eller är svår att föra. Förverkande skall inte ske när sanktionsavgift kan tas ut.

Företagsbot

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet hade bl a i uppdrag att konstruera en straffrättslig sanktion som skulle kunna användas också mot juridiska personer. År 1984 lade kommissionen fram delbetänkandet Företagsbot (Ds Ju 1984:5). Kommissionen fann, att de brottspåföljder som ådöms enskilda befattningshavare i företag många gånger inte står i rimlig proportion till de ekonomiska eller andra intressen som berörs eller till de skador som en brottslig handling kan åstadkomma. Det var vidare enligt kommissionen otillräckligt med en ordning där ett företag enbart riskerade de ekonomiska fördelar som ett brott i dess verksamhet gett upphov till. Ibland fanns heller ingen vinst att förverka. Kommissionen föreslog därför en ny sanktionsmetod, företagsbot, som skulle konstrueras som en särskild rättsverkan av brott och kunna ådömas ett företag eller en företagare - även en juridisk person - när brott begåtts i verksamheten.

Förslaget har lett till nya bestämmelser i 36 kap 7-10 §§ BrB som trätt i kraft den 1 juli 1986. I lagstiftningsärendet har poängterats att sanktionen skall ha en bestraffande funktion och att den inte skall användas i vinsteliminerande syfte (prop 1985/86:23, Ju 13).

Företagsbot 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.

Om företaget ålagts en sanktionsavgift till följd av brottet bör företagsboten vanligen jämkas eller efterges (a prop s 74). Jämkning kan också komma ifråga om det blir aktuellt med skadestånd eller förverkande.

Regleringen omfattar såväl privat som offentligt bedriven näringsverksamhet. Exempel på det senare är de statliga affärsdrivande verken och kommunala bolag liksom näringsverksamhet bedriven i kommunallagsreglerade former.

Näringsförbud

Eko-kommissionen lämnade också förslag om näringstillstånd i vissa branscher som är utsatta för ekonomisk brottslighet (SOU 1984:8 Näringstillstånd). Samma år lade näringsförbudskommittén fram förslag om på så sätt vidgat näringsförbud, att kravet på konkurs som förutsättning för förbudet slopas (SOU 1984:59 Näringsförbud). Betänkandena har legat till grund för lagen om näringsförbud m m (prop 1985/86:126, NU 1985/86:22). Lagen ger domstolen möjlighet att meddela näringsförbud i fall då en enskild näringsidkare grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa eller om han i avsevärd omfattning underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

13.1.5 Vite

13.1.5.1 Om vite - allmänt

Statliga och kommunala myndigheter har i många fall genom bestämmelser i den speciallagstiftning som de har att tillämpa givits bemyndigande att förelägga vite. Innebörden av detta är att myndigheten, samtidigt som den riktar ett åläggande eller förbud till en viss person - fysisk eller juridisk - kan hota med att adressaten kommer att åläggas att betala ett visst av myndigheten bestämt penningbelopp om han trotsar beslutet genom överträdelse respektive underlåtelse. Bestämmelser om vitesföreläggandets adressat, om beräkningen av beloppets storlek och vitets utformning och utdömande finns i lagen (1985:206) om viten (viteslagen).

13.1.5.2 Vite och straff

Hot om straff respektive vite kan betecknas som indirekta tvångsmedel genom att båda syftar till att åstadkomma en normefterlevnad utan att hotet behöver realiseras. Straffhotet är emellertid generellt medan viteshotet är individuellt; straffhotet riktar sig mot alla och envar under det att viteshotet utformas särskilt för varje enskilt fall. Varken straffet eller vitet är dock tvångsmedel som innebär realiserande av den förpliktelse som åsidosatts utan båda är påföljder för åsidosättandet. Det vitesbelopp som kan komma att tas ut vid överträdelse av det vitessanktionerade föreläggandet bestäms på förhand. Straffet, däremot, utmäts i efterhand inom den av lagstiftaren bestämda latituden. Det innebär, att viteshotet kan "skräddarsys" och därigenom verka på ett effektivare sätt än straffhotet, så länge det rör sig om att söka åstadkomma en efterlevnad av normer vars överträdande anses kunna sanktioneras

genom en påföljd utmätt i pengar. Å andra sidan ligger straffhotet fast en gång för alla såsom det bestämts av lagstiftaren, medan viteshotet kan överklagas av den som det riktar sig mot. Dessutom kan både vitesföreläggandet och vitesutdömandet överklagas. Därför kan effektivitetsfördelen för vitet sägas bestå i den psykiska verkan av hotets individuella utformning.

Förhållandet mellan straff och vite har diskuterats mycket i den rättsvetenskapliga litteraturen (se Lavin Offentlig-rättsligt vite I och II och däri anförda arbeten). Enligt en gammal princip som kommit till uttryck i 9 kap 8 § rättegångsbalken (RB) får vite inte föreläggas i fall där straffansvar är stadgat. Härigenom har man velat undvika vad som skulle kunna uppfattas som en orättvis dubbelbestraffning om samma gärning skulle kunna föranleda både vite och straff. Principen innebär, att redan utsättande av vite i ett föreläggande blir otillåtligt om det i föreläggandet beskrivna förfarandet är kriminaliserat i en lagregel. Principen har dock genombrutits i lagstiftningen. Det kan i vissa fall vara så att en regel innehåller såväl straffhot som viteshot.[1)]

Kumulation av sanktionerna i det särskilda fallet förebyggs ofta genom föreskrift att straff ej får ådömas för en gärning eller underlåtenhet som omfat-

---

1) Allmänna ordningsstadgan (1956:617), livsmedelslagen (1971:511), hälsoskyddslagen (1982:1080) är exempel på detta och kombinationsmöjligheten framgår av förarbetena, se prop 1956:43 s 134- beträffande allmänna ordningsstadgan (dock annorlunda; förslag till 17 § ny ordningslag enligt SOU 1985:24 s 331). I prop 1981/82:219 s 50 anförs att tidigare gällande regler om tvångsmedel som fanns i hälsovårdsstadgan skall överföras till den nya hälsoskyddslagen, vilket innebär att förbud och förelägganden enligt lagen kan förenas med vite även i fall då själva föreskriften är straffsanktionerad.

tas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande[1].

Vitesföreläggande medges i vissa författningar för framtvingande av en engångsprestation vars underlåtande är straffbelagt, t ex i fråga om underlåten anmälan till bilregistret (91 § bilregisterkungörelsen). I det fallet rör det sig dock inte om en verklig kumulation, eftersom underlåtenheten bara bestraffas en gång och viteshotet riktar sig mot fortsatt underlåtenhet och avser att framtvinga prestation i framtiden. En särskild fråga är om viteshotet kan utsättas i ett myndighetsbeslut med föreläggande eller förbud om det är stadgat att den som inte iakttar myndighets inidividuella beslut i sådant hänseende kan ådra sig straff för detta. I 8 kap 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160) har problemet lösts så, att straff inte ådöms i ett fall då föreläggande eller förbud förenats med vite, i annat fall döms till straff.

En kombination av straffhot och viteshot kan vara motiverad framför allt av nödvändigheten att komma till rätta med fortsatt tredska efter ådömande av straff. Det kan vara betydelsefullt från effektivitetssynpunkt att den enskilde är underkastad dubbla hot.

Innebörden av ett förbud att använda både straff och vite mot samma gärning beror på vad som skall anses vara samma gärning. För att s.k. gärningsidentitet skall föreligga krävs att det rör sig om identitet både i tid och rum och dessutom att åtal och föreläggande riktar sig mot samma person. Andra fall om-

---

1) T ex 27 § fjärde stycket skogsvårdslagen (1979:429), 16 § första stycket 2 lagen (1982:821) om transport av farligt gods, 28 § lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, även 45 § ML efter den 1 juli 1987 genom nytt sista stycke.

fattas inte av kombinationsförbudet (Lavin, Offentlig-rättsligt vite I s. 55). Föreläggandets utformning i det särskilda fallet har således stor betydelse.

Viteshotet kan till skillnad från straffhotet riktas även mot en juridisk person, inte enbart mot en fysisk, varför ett dubbelt hot rörande ett visst förfarande kan verka på olika plan, t ex mot ett företag och samtidigt mot en driftsansvarig person i företaget.

I förarbetena till viteslagen behandlas också frågan huruvida vite kan föreläggas offentligrättsliga juridiska personer. Frågan har ej reglerats i viteslagen. Departementschefen anförde (prop 1984/85:96 s 99-100) att kommuner har ansetts kunna föreläggas vite men inte staten i dess offentlig-rättsliga verksamhet. Emellertid kan det enligt departementschefen tänkas, att staten i vissa situationer uppträder i utpräglad grad som ett privaträttsligt subjekt, exempelvis i affärsverksamhet i konkurrens med privata företag, mot vilka viten kan riktas. I sådana och möjligen undantagsvis också andra fall borde vite mot staten kunna komma i fråga, anförde departementschefen, som dock överlämnade frågan till rättstillämpningen.

Några fall av vitesföreläggande mot staten är kända från den praktiska tillämpningen. T ex gällde rättsfallet RÅ 1977 Ab 188 ett vitesföreläggande, utfärdat av en byggnadsnämnd mot statens järnvägar, att forsla bort skrot. Kammarrätten uttalade, att något hinder att förelägga SJ vite inte fanns, och regeringsrätten gjorde ingen annan ändring än en justering av tidpunkten för fullgörandet.

Frågan om förhållandet straff - vite har under hösten 1986 varit föremål för riksdagsbehandling. På

hemställan av justitieutskottet (JuU 1986/87:4) har riksdagen givit regeringen till känna att det behövs en kartläggning av behovet av en effektivare användning av vitesinstitutet.

13.1.5.3 Vitesbestämmelser i miljöskyddslagen

I miljöskyddslagen (1969:387) ML finns bestämmelser om vite och straff, i flera fall som alternativa möjligheter. I MLs straffbestämmelse anges nu att om ett vitesföreläggande överträtts döms ej till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet (45 § sista stycket ML).

Enligt motivuttalande (prop 1980/81:92 s 62) föreligger inte något hinder mot kombination av miljöskyddsavgifter och vite i det enskilda fallet, eftersom skilda syften tillgodoses.

Koncessionsnämnden för miljöskydd och, i vissa fall som anges i miljöskyddsförordningen, länsstyrelse har att pröva ansökningar om tillstånd att utöva miljöfarlig verksamhet. Om sådan ansökan inte uppfyller de föreskrifter som uppställts i 13 § miljöskyddslagen skall sökanden föreläggas att avhjälpa bristen. Härvid får vite sättas ut.

Om tillstånd inte givits enligt lagen får tillsynsmyndigheterna meddela förelägganden enligt 40 § ML om sådana försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas. Åsidosätter en tillståndshavare villkor som givits i tillståndsbeslutet får tillsynsmyndigheten förordna om rättelse på tillståndshavarens bekostnad eller förelägga honom att vidta rättelse. I sådana förelägganden får vite utsättas.

Innehavaren av en miljöfarlig anläggning är skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den som utövar en verksamhet, som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Vite får därvid utsättas (43 §).

Om någon som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet vill företa mätning eller liknande på annans fasta egendom kan länsstyrelse föreskriva att tillträde till egendomen skall lämnas under viss tid. Länsstyrelsen kan därvid även föreskriva förbud vid vite att rubba eller skada mätinstrument och liknande (51 §).

Ett åsidosättande av villkor kan således föranleda straff i händelse av oaktsamhet eller uppsåt, vitesföreläggande för att framtvinga rättelse och miljöskyddsavgift i fall då ekonomisk fördel uppkommit.

13.2 Sanktionssystemet i praktisk tillämpning

13.2.1 Anmälda brott

Hos BRÅ gjordes 1985 en genomgång av samtliga anmälda brott mot miljöskyddslagen under åren 1980-1984 (Inger Eriksson, Miljöbrott - en dold brottslighet, BRÅ Forskning 1985:5). Uppgifterna i det följande är delvis hämtade från denna studie men också från en nu pågående studie vid BRÅ.

En granskning av de anmälningar som hos polisen registrerats som brott mot miljöskyddslagen åren 1980-1984 visade att endast en tredjedel av de anmälda gärningarna egentligen kunde hänföras till denna kategori. I övriga fall föll gärningarna, i den mån

de över huvud taget var kriminaliserade, under annan speciallagstiftning, vanligtvis på miljörättens område.

Sedan år 1985 redovisades anmälda brott mot miljöskyddslagen i den officiella statistiken. År 1985 anmäldes 189 och år 1986 anmäldes 214 brott mot miljöskyddslagen. Det är emellertid troligt att liksom tidigare en stor del av dessa anmälningar avser gärningar som inte faller under miljöskyddslagens bestämmelser. Varken antalet beslut från åklagarna eller antalet domar tyder på att en verklig ökning skett under de senaste två åren.

Detta innebär att det under 1980-talet hittills anmälts mellan 40-60 brott mot miljöskyddslagen om året. Under åren 1980-1981 anmälde tillsynsmyndigheterna ca 15 fall av brott mot miljöskyddslagen per år. Därefter har antalet anmälningar fördubblats. Att tillsynsmyndigheterna ökat sin aktivitet kan förmodligen förklaras av lagändringen år 1981, som innebar att dessa ålades att verka för att överträdelser mot miljöskyddslagen beivras.

Nedanstående tabell visar vem som gjort anmälan och om anmälan resulterat i åtal eller om förundersökningen lagts ned.

Tabell 1. Beslut fattade till följd av anmälan om brott mot miljöskyddslagen åren 1980-1984 relaterade till vem som gjort anmälan[1)].

Anmälare	Antal	Nedlagda	Åtal	Ej klara
Tillsyns-myndighet*	113 (46 %)	37 %	39 %	24 %
Polis**	42 (17 %)	90 %	5 %	5 %
Privatperson	93 (37 %)	88 %	4 %	8 %
Totalt	248 (100 %)	65 %	20 %	15 %

* Med tillsynsmyndighet avses i tabellen även de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

** I anmälan från polis har medtagits anmälan även från brandkår och larmcentral m fl.

Nästan alla anmälningar från privatpersoner eller från polisen läggs ned och leder inte till åtal. Tillsynsmyndigheternas anmälningar å andra sidan har hittills resulterat i ungefär lika stor andel åtal som nedläggande.

Tabell 2. Beslut fattade till följd av anmälan från tillsynsmyndigheterna om brott mot miljöskyddslagen under åren 1980-1984.

År	Antal	Nedlagda	Åtal/dom
1980	16	12	4
1981	15	6	9
1982	30	11	19
1983	30	12	18
1984	22	9	13
Totalt	113	50 (44 %)	63 (56 %)

1) Källa BRÅ Forskning 1985:5 sid 117.

Tillsynsmyndigheternas anmälningar grundar sig vanligtvis på att det vid kontrollmätningarna fastställts en överträdelse av villkoren för verksamheten eller att villkoren för verksamheten åsidosatts på annat sätt. I mycket stor utsträckning rör anmälningarna brott mot förprövningsplikten, dvs att företag har startat eller ändrat sin verksamhet utan tillstånd från behörig myndighet. Tillsynsmyndigheternas anmälningar har oftast föregåtts av en mer ingående bedömning av gärningen samt om det subjektiva rekvisitet, dvs uppsåt eller oaktsamhet, kunnat anses uppfyllt.

Vanligtvis har förundersökningen lagts ned med en kortfattad motivering där inte de särskilda omständigheter som föranledde beslutet framgår. Helt kort anges oftast "gärningen ej brott" eller "brott ej styrkt". Många fall kan antagligen tillskrivas brister i det subjektiva rekvisitet. Åklagaren har inte kunnat bevisa att uppsåt eller oaktsamhet kan läggas någon ansvarig person till last. Överutsläppet eller bristerna i reningsutrustningen kan istället ha berott på ekonomiska och tekniska svårigheter över vilka företagen inte kunnat råda, olyckshändelser, missförstånd, oklarheter i villkoren m m, m m.

I en handfull fall har under senaste året förundersökningen lagts ned med hänvisning till 23 kap 4 a § 1 stycket 1 punkten eller 2 punkten RB, dvs

- om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till svårare påföljd än böter,

- om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap eller om

särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

> I ett fall som rörde utökning av produktionen utan tillstånd och ändrad verksamhet utan tillstånd lades under 1986 förundersökningen ned med motiveringen att fortsatt utredning skulle kräva experthjälp och leda till oskäliga kostnader som inte skulle stå i rimlig proportion till sakens betydelse. I "sakens betydelse" har vägts in karaktären på verksamheten, samhällsnyttan och uppenbara tekniska och ekonomiska svårigheter.

Riksåklagaren har låtit samla in samtliga beslut i åtalsfrågan som åklagarna fattat rörande bl a brott mot miljöskyddslagen och brottsbalkens miljöbrottsbestämmelse under år 1986. Av dessa avsåg 54 beslut brott mot miljöskyddslagen. I 36 fall lades förundersökningen ned alternativt inleddes ej förundersökning, 18 anmälningar ledde till åtal och dom.

Antalet domar avkunnade per år har från det lagen trädde i kraft år 1969 till och med år 1979 varit mycket lågt - i genomsnitt ett par domar per år. Lagändringen år 1981 ledde till en relativt sett kraftig ökning av antalet domar även om antalet i absoluta tal inte är särskilt högt.

Tabell 3. Antalet domar rörande brott mot miljöskyddslagen avkunnade åren 1980-1986.

Domar per år	Fällande	Friande
1980	1	-
1981	2	4
1982	3	4
1983	17	3
1984	11	4
1985	10	2
1986	12	1
Totalt	56	18

De brottsliga gärningarna kan i princip delas in i brott mot förprövningsplikten 45 § 1 stycket 2 punkten ML och i villkorsbrott 45 § 1 stycket 3 punkten ML.

Tabell 4. Domar som avkunnats under åren 1980-1986 efter gärningstyp.

År	villkorsbrott		förprövningsplikten	
	fällande	friande	fällande	friande
1980	1			
1981	1	3	1	1
1982	1	3	2	1
1983	5	3	12	
1984	3	3	8	1
1985	3	1	7	1
1986	7	1	5	
Totalt	21	14	35	4

De bestämmelser i brottsbalken som rör miljöbrott (13 kap 8 a §) och vållande till miljöstörning (13

kap 9 § 2 stycket) har i praktiken knappast kommit till någon användning.

> En fällande dom har hittills meddelats för vållande till miljöstörning. Hovrätten över Skåne och Blekinge dömde i februari 1986 en man för att han av grov oaktsamhet förorenat vattnet i en bäck genom att där skölja en sprututrustning som använts för bekämpningsmedlet Sumicidin, klass 2. Detta trots varningsföreskrifter på förpackningen. Till följd därav hade bl.a. kräftbeståndet och beståndet av laxforell i två dammar och bäcken mellan dessa dött ut.
>
> I ytterligare två fall har åtal väckts för brott mot 13 kap 9 § 2 stycket BrB. I det ena fallet har åtalet ogillats, i det andra har den tilltalade dömts för brott mot naturvårdslagen.

13.2.2 Vitesföreläggande

BRÅ har under våren 1987 tagit in uppgifter rörande i vilken utsträckning instrumentet vite använts för att förmå dem som driver miljöfarlig verksamhet att efterleva miljöskyddslagens bestämmelser samt vilka erfarenheter tillsynsmyndigheterna har av detta. Uppgifter har begärts in från samtliga länsstyrelser och från de 45 kommuner som den 1 januari 1987 hade tagit över tillsynen eller del av tillsynen av miljöfarlig verksamhet i enlighet med 44 a § ML. Här redovisas vissa preliminära resultat av undersökningen som senare i sin helhet kommer att redovisas i BRÅs regi. Frågorna rörde vitesförelägganden enligt 40 och 43 §§ ML under tiden från och med lagändringen år 1981 till och med den 31 december 1986.

Föreläggande vid vite har av länsstyrelserna använts i sammantaget 160 fall under den aktuella perioden. Några länsstyrelser svarar för en mycket stor del av föreläggandena medan man från andra länsstyrelser inte alls använt sig av vitesförelägganden eller endast haft enstaka ärenden. Nästan alla förelägganden har skett med tillämpning av 40 § ML. Endast

i 15 ärenden har 43 § ML åberopats. I 75 % av ärendena har rättelse skett utan att ytterligare åtgärder har behövt vidtas. I 10 % av fallen har föreläggandet inte haft åsyftad effekt, ofta på grund av att den som föreläggandet riktat sig till saknat tillräckliga tillgångar. I övriga fall är ärendena av olika skäl ännu inte avslutade.

De förelägganden som utfärdats av länsstyrelsen avser ungefär lika ofta tillståndspliktig som icke tillståndspliktig verksamhet och gäller åtgärder för att villkoren för verksamheten skall kunna uppfyllas respektive förbud eller försiktighetsmått för den icke tillståndsprövade verksamheten. Vitesbeloppen varierar mellan 5 000 och 300 000 kr.

Av de 45 kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnder som tillfrågats har 30 ännu inte använt sig av något föreläggande med vite enligt miljöskyddslagen. Här kan en förklaring vara att man nyligen övertagit tillsynen eller endast övertagit vissa delar av tillsynen. Ofta har man dock positiva erfarenheter av vite från andra lagar, t ex hälsoskyddslagen. I 76 ärenden har vitesförelägganden förekommit. Så gott som alla förelägganden är utfärdade med stöd av 40 § ML. Endast i något enstaka fall har 43 § åberopats. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna i tre kommuner svarar för 75 % av vitesföreläggandena. I övriga tolv kommuner har man tillämpat föreläggande med vite i några enstaka fall. Förelägganden har, där tidsfristen gått ut, i övervägande antalet ärenden lett till åsyftat resultat. Inte i något fall har vitet dömts ut.

Övervägande antalet förelägganden från kommunerna är riktade mot icke tillståndspliktig verksamhet, vanligtvis privata avlopp eller mindre jordbruk. Vitesbeloppet ligger vanligtvis mellan 5 000 och 15 000 kr när vitet är förelagt privatpersoner, runt 50 000

kr när det rör företag i allmänhet och över 100 000 kr för de största verksamheterna.

Från såväl länsstyrelserna som kommunerna har man med några enstaka undantag mycket positiva erfarenheter av vite. I den mån man har några erfarenheter av straff- och avgiftssanktionerna i miljöskyddslagen uppges nästan undantagslöst att vitet är ett mer effektivt instrument för att komma till rätta med miljöproblemen. Vitesföreläggandena framtvingar inte bara konkreta lösningar på problemen utan verkar också vanligtvis snabbare än straff och avgiftssanktionerna.

De problem som är förknippade med vitesanvändningen hänger oftast samman med de långa handläggningstiderna vid överklagande och utdömande av vite. Man har upplevt att en tredskande part omöjliggjort en effektiv användning av vitesföreläggande genom att systematiskt överklaga dels föreläggandet och dels ett eventuellt utdömande av vitet. Samma problem som uppstår när det gäller att slå fast om en överträdelse av villkor skett gör sig också gällande när ett vitesföreläggande aktualiseras, nämligen kontroll- och bevissvårigheter samt problem med oklara villkor. Man har också framhållit att det samrådsförfarande som enligt miljöskyddsförordningens 18 § skall ske med naturvårdsverket är tungrott och fördröjer ärendena i onödan. Trots de problem som nämnts är de positiva omdömena klart dominerande.

13.3 Internationell utblick

Miljöfrågorna har överallt stor aktualitet och detsamma gäller naturligtvis de med dem sammanhängande lagstiftnings- och rättskipningsuppgifterna. I vart fall i europeiskt lagstiftningsarbete har konstateras en allmän tendens, som bryter sig mot en eljest

vanlig strävan till avkriminalisering, att ta de straffrättsliga instrumenten i anspråk i skyddet för miljön. Miljöskyddsproblematiken ger generellt upphov till karakteristiska straffrättsliga avgränsnings- och avvägningsproblem, besvärliga bevisfrågor med avseende på bl.a. orsaksförhållanden och uppsåt, m.fl. problem. Åtals- och straffmätningspraxis kan förete särdrag med relativt sett hög avskrivningsfrekvens och låga straff. Kännetecknande för rättsområdet är också en konflikt mellan straffrättsliga, förvaltningsrättsliga och civilrättsliga synsätt. Frågor som framskymtat i det föregående och närmare skall behandlas i följande avsnitt är alltså på intet sätt speciella för svenska förhållanden. Även en hastig utblick på utländska förhållanden har därför ett intresse. Den summariska framställningen i det följande bygger på material som välvilligt tillhandahållits utredningen av Max-Planck-institutet för utländsk och internationell straffrätt, Freiburg im Breisgau, Tyskland, där det f.n. bedrivs ett brett forskningsprojekt angående straffrättens roll och funktion inom miljöskyddsarbetet[1].

Uppkommande problem har man angripit efter skilda huvudlinjer på olika håll. Enligt en riktning har man, liksom skett i Sverige 1981, sökt främja enhetlig rättstillämpning och vinna

---

1) Nothänvisningar ges ej. Förutom på lagtexter och sammanställningar baserar sig emellertid framställningen i väsentlig del på rättsjämförande studier av Günther Heine; Erkennung und Verfolgung von Umweltstraftaten im europäischen Rechtsraum samt Umweltstrafrecht und Umweltkriminalität, att inom kort utges i (Eser/Kaiser) Tredje tysk-sovjetiska colloquiet rörande straffrätt och kriminologi, Baden-Baden 1987. I fråga om Nederländerna har utredningen haft tillgång till en utförlig rapport av C. Waling, avsedd att publiceras i Eser/Heine; Umweltschutz durch Strafrecht ?, Freiburg. Vidare har anlitats bl.a. ett bidrag av Volker Meinberg till Berlin Conference on the Law of the World (21-26.7.1985), betitlat Strafrechtlicher Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland.

allmänpreventiv effekt genom att uppta miljöbrott med självständigt formulerade rekvisit i den centrala straffrätten. Denna riktning representeras i mera utpräglad grad av Österrike (1976), Portugal (1983) samt DDR (1977) och Förbundsrepubliken Tyskland (1980).

Den tyska straffrättsreformen kan något närmare beröras. Före 1980 var i Västtyskland miljöstraffrätten väsentligen förlagd till utspridda specialstraffrättsliga stadganden avseende brott mot olika förvaltningsföreskrifter. Redan 1960 samordnades och reglerades vattenrätten enhetligt på förbundsnivå. Under 1970-talet förekom ett mycket omfattande lagstiftningsarbete, varunder över 600 miljörättsliga lagar och förordningar reviderades och viktig speciallagstiftning kom till stånd. I ett 1978 publicerat betänkande konstaterade miljösakkunniga bl.a. ett missförhållande mellan omfattande användning av förvaltningsmakt och straffrättsligt beivrande av miljöskadliga beteenden. Förvaltningsmyndigheternas förhandlingsorienterade inställning ansågs gynna framförallt de stora miljöförorenarna och det var främst den mindre allvarliga miljöbrottsligheten som beivrades. Genom lagstiftning år 1980 integrerades så det straffrättsliga miljöskyddet med den allmänna straffrätten genom att i strafflagen infördes ett kapitel (§§ 324 ff) med skilda miljöbrott, avseende olika ändamål såsom vattenskydd, luftskydd, ordnad avfallshantering och kontroll av miljöfarliga anläggningar. Brotten har i det väsentliga prägel av abstrakta farebrott, och de knyter an till förvaltningsmyndigheternas tillåtlighetsprövning, dvs de straffbelägger endast förfaranden som är "obefogade", "otillåtna" osv.

I motsats till modellen med i den allmänna straffrätten i generella termer angivna brottsbeskrivningar står en annan teknik med blankettstraffbud,

som utan självständiga rekvisit sanktionerar brott mot särskilda miljöskyddsförfattningar av förvaltningsrättslig karaktär eller mot myndighetsbud som grundas på sådana författningar. Denna teknik, som sålunda liknar den svenska miljöskyddslagens, är företrädd framförallt i Belgien, Finland, Frankrike, Grekland och Storbritannien, liksom i Kanada och USA. - I fråga om Finland skall likväl anmärkas att där sedan början av 1970-talet pågår ett omfattande straffrättsligt reformarbete. Som ett led i detta har redan 1973 publicerats ett betänkande som särskilt gällt miljöbrottslighet. Arbetet fortsätter inom justitiedepartementet, och det är f.n. inne i en fas som omfattar en reform av miljöstraffrätten. Enligt uppgift föreligger ett preliminärt utkast till ett strafflagskapitel om miljöbrott, vars stomme utgörs av tre allmänt utformade straffbud, syftande till en omfattande täckning av miljöfarliga och miljöskadliga gärningar.

När lagstiftaren i första hand har tillgripit tekniken med att definiera det brottsliga beteendet i allmänna termer, har i regel förutom kravet på visst miljöskadligt förfarande även uppställts krav på särskilda fareeffekter med avseende på människa eller miljö. För urskiljandet av misstänkt miljöbrottslighet räcker det då inte med att fastställa själva miljöbelastningen i form av vatten- eller luftförorening eller dylikt; det måste också finnas grund för antagandet av en konkret eller abstrakt fara. Att tillförlitligt styrka sådana effekter är alltid förenat med problem. Den japanska rätten har under intryck av den s.k. minimatakatastrofen upptagit en straffrättslig orsakspresumtion i fråga om industriella utsläpp. När mängden av något visst utsläpp kan medföra risk för någon särskild hälsoskada och det visats att sådan skada uppkommit på grund av ett ämne av det slag utsläppet innehållit, antages utsläppet ha orsakat den skadan (§ 5 den

japanska miljöstrafflagen). Även från Kanada och Australien anförs exempel på modeller för att komma tillrätta med bevisproblem, nämligen kring vissa slag av utsläppsvillkor. Under vissa omständigheter medges där s.k. prima faciebevisning, som kastar om bevisbördan (miljöskyddslagarna i delstaterna Victoria och Ontario, §§ 58:3 och 59 respektive 97).

Oavsett hur brotten konstrueras behövs också begränsade rekvisit. Ofta har sålunda straffbarheten av ett handlande gjorts beroende av vad som är sedvana i samhället. Liksom i 13 kap. 8 a § BrB finner man alltså begränsningar i det straffbara området i form av krav på att gärningen ej skall framstå som "försvarlig" eller "allmänt bruklig", utgöra "god jordbrukssed" eller annat dylikt. Sådana begränsningar är mindre precisa och medför svårigheter att urskilja det straffbara området. I schweizisk rätt ha man mött en sådan svårighet genom att direkt straffbelägga vissa slags hanteringar av ämnen som är ägnade att förorena vatten (art. 37:1 schweiziska vattenskyddslagen).

Tekniken med blankettstraffbud, som anknyter till förvaltningsrätten, brukar från rättstillämpningssynpunkt allmänt kritiseras såsom medförande splittring, luckor i straffskyddet och bristande överskådlighet. Det kan vara problematiskt att finna ut tillämplig norm och att sprida kunskap om gällande rätt. Likaså kan uppdagandet av miljöbrottslighet vara besvärligt; genom blotta iakttagandet kan ett straffbart handlingssätt inte fastställas. Man kan ha problem med tolkningen av förvaltningsbesluten och kontrollsvårigheter. Tekniken har emellertid även fördelar. Det går att få fram noga beskrivna, straffsanktionerade handlingsmönster för det särskilda fallet. På så sätt undviks vissa av de svårigheter som tycks följa med den allmänna straffrättens självständigt utformade rekvisit. Det har

också påpekats att de förvaltningsrättsliga systemen kan stödjas av den allmänna straffrätten, när denna innehåller straffbud av mera allmän räckvidd, avseende ohörsamhet mot myndighetsbud i allmänhet. Bestämmelser av sådant slag finns i strafflagarna i Frankrike (art. 26:15), Italien (art. 650) och Schweiz (art. 292). Också speciallagstiftningen kan innehålla allmänt avfattade regler om ansvar för generellt otillåtna beteenden på de särskilda rättsområdena. En sådan regel finns bl.a. i den schweiziska vattenskyddslagen (art. 40). Förut har även nämnts särskilda bevisregler i kanadensisk och australisk delstatsrätt.

Även inom system som bygger på självständigt formulerade straffbud är det svårt att komma ifrån beroendet av förvaltningsrättens intresseavvägningar. Beteenden som godtagits vid en förvaltningsrättsligt betonad tillståndsprövning anses oftast inte böra träffas av straff. Som förut nämnts bygger den tyska allmänna straffrätten på en sådan princip, liksom den svenska gör. Det förekommer emellertid också uttryck för andra synsätt. I den österrikiska strafflagen (§ 180 mom. 1) är förorsakandet av fara till liv eller lem för någon annan eller av utbredd fara för annans kreatur genom uppsåtligt eller oaktsamt förorenande av luft eller vatten kriminaliserat i den allmänna strafflagen. Liknande brott finns f.ö. exempelvis i portugisisk och polsk rätt. Den österrikiska straffbestämmelsen frånkänner emellertid även rättskraftiga förvaltningsbeslut verkan som straffrihetsgrund när det förelegat konkret hälsofara. Inom fransk civil- och förvaltningsrätt gäller som princip att tillstånd till prövningspliktiga anläggningar endast får lämnas under förbehåll för tredje mans rätt. Straffregler kan därför, såvitt gäller ansvarsfrågan, tillämpas utan avseende på vilka villkor som uppställts i förvaltningsrättslig ordning. I mål om ansvar för styrkt vållande av

fiskdöd genom utsläpp av industriellt kylvatten, har sålunda i fransk rättspraxis lämnats utan avseende invändningen att utsläppsvattnets temperatur understigit fastställt gränsvärde.

Enhetlig förvaltningsrättslig praxis kan främjas genom allmänna riktlinjer i centrala förvaltningsrättsligt präglade miljöskyddslagar. Sådana lagar finns förutom i Sverige bl.a. i Schweiz, Polen och sedan nyligen Grekland. I Portugal torde sådan lagstiftning i vart fall vara under behandling. Den danska loven om miljøbeskyttelse (1973 med ändringar bl.a. 1984 och 1986) och den norska Forurensningsloven (1981 med ändringar bl.a. 1983 och 1985) bär likheter med miljöskyddslagen. Bägge dessa lagar har straffbestämmelser, delvis av blankettkaraktär, men dessa ter sig mera detaljerade och i påföljdshänseende också mera nyanserade än de svenska motsvarigheterna.

Överlag finns det på miljöskyddsområdet ett behov såväl av att tillföra de rättsvårdande och övervakande myndigheterna tekniskt specialkunnande som av att samordna insatserna. Dessa behov kan komma i konflikt med varandra.

I Nederländerna finns det inte mindre än 23 olika myndigheter som sysslar med genomförandet och övervakningen av miljöskyddet. Enbart på vattenskyddsområdet finns här, förutom den vanliga polisen, fem skilda myndigheter. I samordnande syfte övervägs inrättandet av en särskild, övergripande miljöpolisorganisation, något som från främst specialiseringssynpunkt övervägs också i Österrike. I Nederländerna finns också en specialisering på åklagar- och domstolssidan. Detsamma gäller i Belgien, där man efter inrättandet av en miljöstraffrättsligt specialiserad åklagartjänst inom Antwerpens distrikt fått en tydlig ökning av antalet fällande domar.

Med avseende på särskilt Nederländerna bör påpekas att miljöskyddsregleringen där återfinns i ett påtagligt stort sortiment av speciallagar av ramkaraktär för skilda miljökomponenter. Den utfyllande normgivningen sker genom regeringsförordningar. Speciallagarna har särskilda straffrättsliga avsnitt. En mera övergripande miljörättslig reglering återfinns i den s.k. störningslagen (Hinderwet), likaså av ramkaraktär, vilken anger ett tillståndsförfarande för prövning och villkorsgivning avseende olika anläggningar. Genom lagstiftning år 1981 har regeringen bemyndigats att för vissa anläggningar utfärda allmänna föreskrifter, som gäller oberoende av tidigare villkor. I straffrättsligt hänseende skall tillfogas att miljöbrotten, som ju ofta begås i näringsutövning, till stor del träffas av straffreglerna i den nederländska särskilda näringsstrafflagen. Därmed följer vittgående befogenheter till bl.a. husrannsakan.

Från samordningssynpunkt har behovet av sådana centrala rådgivnings- och tillsynsmyndigheter som det svenska naturvårdsverket och dess skandinaviska motsvarigheter framhållits. Liknande organ finns bl.a. i Japan.

Det svenska systemet är ett av många som innefattar en kombination av självständigt formulerade allmänstraffrättsliga miljöbrott med förvaltningsrättsligt betonade specialstraffrättsliga blankettstraffbud. Det finns anledning att understryka risken för den försvagning av det straffrättsliga skyddet för miljön som kan följa därmed. Kombinationer av detta slag kan nämligen komma att vara behäftade med den dubbla svagheten av vaga allmänstraffrättsliga brottsrekvisit och oklart utformade, alltför kompromissbetonade förvaltningsbeslut. Sådana olägenheter bör så långt möjligt undvikas och systemen i möjlig mån utnyttjas i ömsesidigt understödjande

syfte. Vid framtida lagstiftningsreformer kan det kanske vara lämpligt att skilja mellan å ena sidan sådana straffvärda beteenden som var och en kan göra sig skyldig till och å andra sidan sådana brott i näringsverksamhet, där det för miljörätten karakteristiska behovet av intresseavvägningar mellan ekonomi och ekologi gör sig starkast gällande. I litteraturen (Heine) har framhållits att en sådan distinktion kan vara fruktbar. Likaså har framhållits möjligheten att göra straffrätten mera operativ som miljöskyddsinstrument och minska utrymmet för förvaltningsrättsligt skön genom att författningsvis fastställa tröskelvärden för vad som är tolererbara utsläpp.

13.4 Analys och probleminventering

13.4.1 Problem hänförliga till lagstiftningen

Om rimliga miljövårdskrav ska kunna hävdas så måste effektiva maktmedel stå till tillsynsmyndigheternas förfogande. Ett sådant maktmedel är det straffrättsliga ansvaret. Detta kan anses brottsavhållande inte bara på grund av hotet om straff utan också på grund av de moraliska krav, som därigenom ställs på de människor som har att svara för driften av miljöfarlig verksamhet. Den praktiska tillämpningen av miljöskyddslagens straffbestämmelse har emellertid varit föremål för en omfattande kritik.

Miljöskyddsutredningen (SOU 1978:80) konstaterade att den straffrättsliga delen av miljöskyddslagen var behäftad med påtagliga brister och att den avhållande effekten var liten. Miljöskyddsutredningens betänkande resulterade i vissa ändringar i miljöskyddslagens straffbestämmelse, bl.a. togs det s.k. kränkningsrekvisitet bort och straffmaximum höjdes från ett till två år med en förlängd preskriptions-

tid som följd. Utöver detta infördes en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att anmäla överträdelser till åklagaren för eventuellt åtal. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1981.

Antalet anmälningar om brott mot miljöskyddslagen som resulterat i åtal och dom har i och för sig ökat efter lagändringen. En rad rapporter från bl a naturvårdsverket (SNV) och riksrevisionsverket (RRV) visar dock att bristerna i miljötillsynen är omfattande och att många överträdelser inte beivras eller ens, av olika skäl, kan beivras.

Förklaringen till att miljöskyddslagens straffbestämmelser inte fungerar effektivt får sökas på flera håll. Till stor del kan problemen hänföras till resursbrister och tekniska svårigheter. Utredningen har i annat sammanhang utförligt behandlat dessa problem. Här skall därför framför allt behandlas de problem som kan hänföras till själva lagstiftningens utformning och dess tillämpning.

Miljöskyddslagen innehåller både civilrättsliga, offentligrättsliga och straffrättsliga moment. Efterlevnaden av miljöskyddslagens materiella regler tryggas i första hand genom reglerna om koncessionsplikt, tillsyn och befogenhet för myndigheter och enskilda att föra talan. Straff kommer i fråga först när förbud eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen åsidosätts.

Miljöskyddslagens materiella regler straffsanktioneras inte direkt men väl i stor utsträckning indirekt genom generella eller individuella föreskrifter. Det förhållandet att miljöskyddslagen i princip är konstruerad som en s k ramlag med blankettstraffbud har visat sig kunna medföra vissa svårigheter vid tillämpningen.

I ett fall lade åklagaren ned förundersökningen beträffande utsläpp av urin från djurstallar i ett vattendrag med hänvisning till att tillåtlighetsregeln i 7 § ML som behandlar utsläpp av avloppsvatten inte var straffsanktionerad.

Kommentar: Regeringen har med tillämpning av 10 § ML som är kopplad till en ansvarsbestämmelse i 45 § ML föreskrivit att utsläpp av urin inte får ske utan tillstånd. Utsläpp av urin från djurstallar utan särskilt tillstånd är därför straffsanktionerat.

Bilden kompliceras ytterligare av att de regler som har betydelse för den yttre miljön är spridda i ett stort antal lagar vilket har bidragit till att i princip likartade gärningar i praktiken bedömts helt olika. Det finns också gott om exempel där gärningar som anmälts som brott mot miljöskyddslagen avskrivits på grund av att gärningen ej varit straffsanktionerad. I många av dessa fall har man på goda grunder kunnat ifrågasätta om inte någon annan specialstraffrättslig bestämmelse än miljöskyddslagens eller rent av brottsbalkens miljöbrottsbestämmelse borde ha varit tillämplig. De många specialstraffrättsliga bestämmelserna inom miljörätten griper å ena sidan in i varandra och lämnar å andra sidan verkliga eller skenbara "luckor". Detta medför att det kan vara svårt att avgöra vilken bestämmelse som bör tillämpas. I vissa fall kan det leda till att i och för sig "straffvärda" gärningar så att säga faller mellan två stolar. En utförligare redogörelse för nu berörda förhållanden lämnas i bilaga 8 till detta betänkande.

Allmänt kan sägas att det förhållandet att den miljörättsliga lagstiftningen är omfattande och svåröverskådlig också har bidragit till att minska effektiviteten vid rättstillämpningen. Därtill kommer de särskilda problem som är förknippade med de individuella föreskrifter som utfärdas med stöd av lagen, dvs villkor i tillståndsbeslut. De villkor som tillståndsmyndigheterna fastställer för miljöfarlig

verksamhet är avgörande för tillsyn och kontroll av verksamheten och utgör dessutom en av grundstenarna i miljöskyddslagens sanktionssystem. Enligt lagen förutsätts, som princip, att för att en miljöfarlig verksamhet över huvud taget skall få drivas så skall villkoren uppfyllas. De problem som kan hänföras till tillståndsvillkoren rör såväl utformning och tolkning av villkoren som den betydelse som tillståndsbesluten tillmäts av de rättstillämpande myndigheterna.

13.4.2 Tillståndsbeslutens utformning och tolkning

I propositionen till miljöskyddslagen (prop 1969:28) framhålls att eftersom tillståndsbesluten har viktiga rättsverkningar är det nödvändigt att beslutet noggrant anger den verksamhet som tillståndet gäller. Däremot har man inte angett något närmare om hur villkoren skall vara utformade.

Enligt 18 § ML skall i tillståndsbeslutet anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla. Paragrafen anger formen för villkoren men inte vilket materiellt innehåll ett villkor skall ha. Villkorsinnehållet är ett resultat av den prövning som föregått villkorsskrivningen. Prövningen grundar sig på tillåtlighetsreglerna (4-6 §§ ML) och är en avvägning för att göra verksamheten förenlig med dessa regler. En avvägning görs således mellan miljöintressena och samhällsintressen i övrigt, mellan tillgänglig reningsteknik och kostnad för denna och de olägenheter som verksamheten kan medföra för miljön.

Koncessionsnämnden har i ett uppmärksammat tillståndsärende gjort följande uttalande: (Koncessions-

nämnden för miljöskydd, beslut 1985-90-11, Nr 154/85).

> "Tillåtlighetsprövningen utmynnar så småningom i ett beslut. Vid bifall till tillståndsansökningen skall - enligt 18 § miljöskyddslagen - i tillståndsbeslutet noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser 'och de villkor som skall gälla'. En tillåtlighetsprövning kan, som redan nämnts, omfatta en mängd frågor. Att låta tillståndsbeslutet omfatta alla dessa frågor i form av villkor skulle göra besluten ohanterliga och svåröverskådliga. Därför innehåller besluten vanligtvis dels ett s.k. allmänt villkor (såsom villkorspunkt 1) som ålägger sökanden att bedriva den sökta verksamheten - inklusive åtgärder för att reducera vatten- och luftföroreningar och andra störningar för omgivningen - i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden i ansökningshandlingarna och i övrigt i ärendet angett eller åtagit sig, dels ett antal s.k. särskilda villkor. Sistnämnda villkor bör i princip gälla sådana skyddsåtgärder, försiktighetsmått och begränsningar av verksamheten som är speciellt viktiga från tillåtlighetssynpunkt och efterlevnaden av samma villkor - liksom av det allmänna villkoret - utgör en absolut förutsättning för att det tillstånd till vilket villkoren är knutna skall få utnyttjas av tillståndshavaren."

Villkoren fungerar i det straffrättsliga sammanhanget som brottsbeskrivningar. Under senare år har en hel del kritik riktats mot innehåll och/eller formuleringar av tillståndsvillkor. Bland annat har påpekats att villkor ofta inte är tillräckligt precist eller stringent formulerade.

Koncessionsnämnden har bl.a. i det tidigare nämnda beslutet (nr 154/85) bemött denna kritik. Generellt sett gäller i och för sig, menar koncessionsnämnden, att ett tillståndsbeslut skall utformas så att miljöskyddslagen i sin helhet skall kunna tillämpas på beslutet. Med hänsyn till den verklighet som koncessionsnämnden har att ta ställning till - i huvudsak redovisad i det utredningsmaterial som parterna presenterar - händer det dock emellanåt att ett

villkor kan få ett innehåll som, vid en eventuell överträdelse, ej är tillräckligt otvetydigt från åtalssynpunkt men som är helt korrekt från tillåtlighetssynpunkt enligt miljöskyddslagen.

Ett villkor som är flexibelt utformat och som lämnar ett utrymme för anpassning till förbättrad teknik m.m. skulle kunna tänkas i praktiken vara bättre för skyddet av miljön. Problemet är emellertid att ett sådant villkor kan sätta lagens sanktionsbestämmelser ur spel, eftersom möjligheten att kontrollera verksamheten försvåras om det inte är klart avgränsat vad som åligger företaget i fråga.

Av beslut som fattats i åtalsfrågor, av domar rörande brott mot miljöskyddslagen, uppgifter från tillsynsmyndigheterna m.m. framgår att en stor del av gällande tillståndsvillkor är sådana att miljöskyddslagens kontroll- och sanktionssystem urholkats.

Denna uppfattning vinner också stöd bl.a. i de uppgifter som naturvårdsverket inhämtat genom en rad nyligen genomförda branschvisa tillsynskampanjer.

Av naturvårdsverkets rapport 3087, Tillsynskampanj för Järn- och stålindustrin framgår att villkoren i den branschen är komplicerade och svårtolkade.

Landets 31 stålverk har granskats utifrån utsläppsvillkor, utsläppta föroreningsmängder, kontrollprogram och årsrapportering. Efter en genomgång av villkoren konstaterades bl.a. att följande brister förelåg:

- Många villkor är föråldrade. Eftersom det inte sker någon uppdatering av villkoren, speglar villkoren den kunskapsnivå och de förhållanden som gällde när de skrevs.

- Tillståndsmyndigheterna överlåter ofta till tillsynsmyndigheten att avgöra en viss fråga (delegering). Delegering av någon form förekom i 29 % av villkoren och i ytterligare 23 % av villkoren angavs att åtgärder eller liknande skulle utföras i samråd med tillsynsmyndigheten.

- Villkor och kontroll överensstämmer i vissa fall inte, t.ex. kontrolleras stoftutsläpp från stålindustrin som är satta som månadsmedelvärden genom mätningar som görs vart tredje år. I några fall görs inte alls några mätningar.

SNVs inspektioner visade flera fall där villkoren överskridits samt ett antal fall där villkoren förmodligen överskridits men där man inte lyckats visa detta på grund av att villkoren varit oklara eller att mätningar saknats eller varit osäkra.

Kontrollen av att villkor följs utförs till övervägande del av företagen själva. Kontrollprogrammen ger tillsynsmyndigheterna en möjlighet att styra kontrollen och är därför viktiga. Genomgång av kontrollprogrammen visar att dessa har stora brister. Sammantaget granskades 31 kontrollprogram. Vad gäller t.ex. kontrollen av luftföroreningar visade det sig att en tredjedel av kontrollprogrammen saknade uppgifter om var provtagningen skulle ske, vilka luftföroreningar som skulle mätas och hur ofta man skulle mäta. Så gott som alla kontrollprogram saknar uppgift om hur man skall utföra provtagningarna.

Riksrevisionsverket har i en av utredningen förut berörd förvaltningsrevision av miljöskyddslagens tillämpning[1)] ingående granskat tre länsstyrelsers

---

1) Miljöskyddslagens tillämpning - granskning utifrån regional nivå. (Dnr 1984:033.)

arbete med prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Det konstateras att villkoren inte är tillräckligt entydiga och kontrollerbara och att kontrollprogrammen inte är kongruenta med villkoren. Därför visar egenkontrollen inte om villkoren följs. Ibland saknas utsläppsgränser. Det råder ofta oklarhet om hur villkoren skall tolkas. RRV bedömde att mellan 1/3 och 1/4 av alla besluten behöver omprövas på grund av att de innehåller oklara villkor. En stor del är över tio år gamla men omprövningstakten är låg. Kontrollprogram saknas i stor utsträckning eller är föråldrade eller innehåller andra brister.

13.4.2.1 Oklara villkor

Vid rättstillämpningen är gränsdragnings- och tolkningsproblem vanliga när det gäller villkor enligt miljöskyddslagen. En av de vanligaste invändningarna vid påstående om villkorsöverträdelse är att man från företagets sida tolkat det aktuella villkoret på annat sätt än tillsynsmyndigheten.

Strafflag skall i princip tolkas restriktivt. Detta får till följd att åklagaren inte har någon möjlighet att driva åtalet om villkoret är tvetydigt eller oklart. Det finns en rad exempel där åklagaren inte inlett alternativt lagt ned förundersökningen på grund av sådana brister i villkoren.

Ett sådant exempel är frågan om luftfartsverket hade överträtt de villkor som getts för Bromma flygplats.

> I tillståndsbeslut år 1979 föreskrev koncessionsnämnden att som s.k. allmänt villkor för verksamheten vid Bromma flygplats skulle gälla att verksamheten skulle bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad luftfartsverket angi-

vit eller åtagit sig, om ej annat framgick av särskilt angivna villkor. Som särskilt villkor föreskrevs att ett s.k. cut-back-förfarande skulle användas vid 700 fots höjd så länge som FOKKER F 28 startade från Bromma. Från och med december 1980 tillämpades ett ändrat startförfarande på Bromma. Detta innebar att cut-back-förfarandet - fortfarande på 700 fots höjd - skedde 500 till 600 meter längre bort från flygplatsen. Flygplanets startbana var alltså flackare än tidigare. På så sätt kom ett större område att utsättas för besvärande buller.

Naturvårdsverket ansökte år 1982 hos koncessionsnämnden att luftfartsverket skulle påföras miljöskyddsavgift. Frågan överlämnades också till åklagaren för eventuellt åtal. Luftfartsverket invände att såsom det allmänna villkoret blivit utformat kunde det inte tolkas som att någon otillåten ändring skett i startförfarandet. Koncessionsnämnden fann dock att luftfartsverket i och med det allmänna villkoret åtagit sig ett visst startförfarande. Det särskilda villkoret ändrade inte detta åtagande. Luftfartsverket påfördes närmare 1 miljon kronor i miljöskyddsavgift.

Åklagaren å andra sidan fann att luftfartsverket haft visst fog för sin tolkning av koncessionsnämndens beslut. Även om det skulle fastställas att det nya startförfarandet utgjort brott mot det allmänna villkoret kunde därför inte uppsåt eller oaktsamhet läggas någon till last.

Det s.k. allmänna villkoret har varit föremål för en del rättsliga avgöranden. Det allmänna villkoret ålägger tillståndshavaren att bedriva den aktuella verksamheten i "huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden i ansökningshandlingar och i övrigt i ärendet angett eller åtagit sig".

Det krävs i dessa fall att ansökan är skriven så att den kan fungera som brottsrekvisit. Det kan ifrågasättas om den tillståndssökande parten är medveten om att han i ansökningshandlingen i själva verket formulerar de brottsrekvisit som skall gälla för verksamheten? Ansökningshandlingarna innehåller de mest skiftande uppgifter om verksamheten och kan vara mycket omfattande. Gränsen för det allmänna

villkoret är av förklarliga skäl mycket obestämd varför tolkningsproblem kan uppstå. Det kan även vara svårt att veta vad som skall kontrolleras och hur denna kontroll skall ske.

> I ett fall invände den tilltalade att det var han som skrivit ansökningshandlingen som låg till grund för det allmänna villkoret. I ansökningen hade uppgivits att "anläggningen skulle placeras på invallad betongplatta som vid eventuellt haveri kan innehålla maximal mängd lösning". Med uttrycket "anläggning" hade han här bara avsett de delar som tillhör tillverkningsprocessen, inte lagret av råvaror. Att han i tidigare ansökan definierat anläggningen som maskiner och råvaror saknade relevans när det gällde själva invallningen. Tingsrätten fann att villkoret inte gav klart besked på denna punkt och frikände i denna del (Växjö tr DB 308/83).

I praktiken har ofta ifrågasatts hur ett handlingssätt som över huvud taget inte nämnts i tillståndsbeslutet skall bedömas.

Nyligen har Sundsvalls tingsrätt slagit fast att hantering och utsläpp av ämnen som inte behandlats i tillståndsbeslutet innebär ett åsidosättande av det allmänna villkoret (Sundsvalls tr DB 340/87).

I ett annat fall där invändningen varit att gärningen inte omfattats av tillståndsvillkoren har slutligen Svea Hovrätt (DB 219/85) gjort följande bedömning.

> "Såsom tingsrätten funnit har åtminstone tre ton kabel innehållande koppar, plast och bly bränts i bolagets lokaler. Utredningen ger vid handen att cirka två ton bränts i mars 1983 i den s.k. götugnen och cirka ett ton i juni 1983 på golvet i fabriksbyggnaden.
>
> — — —
>
> Vad sedan gäller åtalet i övrigt har A och S gjort gällande, att kabelbränningen ej skett i strid med naturvårdsverkets beslut den 24 mars 1980, eftersom kabel ej bränts i någon av de ugnar som omnämns i beslutet. Naturvårdsverkets beslut innebar emellertid, att tillstånd gavs

för miljöfarlig verksamhet under förutsättning att verksamheten bedrevs i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökandena påtagit sig samt att de villkor och föreskrifter som angavs i verkets beslut följdes. Enligt hovrättens mening måste bolagets åtgärder att bränna kabel på annat sätt än i enlighet med vad naturvårdsverket föreskrivit anses innebära att bolaget åsidosatt de villkor och föreskrifter som gällde."

13.4.2.2 Oprecisa villkor

I andra fall är frågan inte vilken betydelse det ena eller andra uttryckssättet skall antas ha utan att det som åligger tillståndshavaren av andra skäl inte är tillräckligt klart avgränsat.

Det finns t.ex. villkor som inte alls ger uttryck för någon intresseavvägning utan överlämnar detta åt tillämparen - "anläggningen skall drivas på så sätt att bästa praktiskt möjliga verkningsgrad eller högsta möjliga reningseffekt uppstår inom tekniskt/ekonomiskt rimliga gränser". Andra villkor av detta slag är - "anläggningen skall drivas miljömässigt optimalt". Det är möjligt, även om det inte framstår som troligt, att villkor av denna typ kan vara lämpliga ur miljösynpunkt. Man kan dock ifrågasätta om de fyller någon praktisk funktion som brottsrekvisit.

Endast i några enstaka fall har åtal som rört överträdelse av utsläppsvillkor lett till fällande dom. Svårigheterna med villkor om utsläppsgränser av föroreningar ligger inte bara i hur de formuleras utan framför allt i svårigheten att kontrollera att villkoren följs. Här skall dock endast i korthet beröras frågan om s.k. rikt- och gränsvärden.

Med riktvärde avses, enligt koncessionsnämnden ett utsläppsvärde som om det överskrids, inte medför

några straffrättsliga sanktioner. Koncessionsnämndens riktvärden är dock oftast, men inte alltid, kombinerade med en skyldighet att vidta åtgärder om riktvärden överskrids. Ofta föreskrivs att åtgärderna skall vidtas i samråd med tillsynsmyndigheten. Vidtas inte dessa kan straffansvar inträda. I fall ett riktvärde inte är kombinerat med en åtgärdsskyldighet kan förmodligen inte heller överträdelse beivras. Gränsvärden är däremot straffsanktionerade i sig, dvs. om de överskrids kan ansvarig person dömas.

Argumenten för och mot riktvärden är många. Från industrins håll har man förordat att företrädesvis riktvärden bör användas. Bland annat därför att gränsvärden måste sättas väldigt högt eftersom utsläpp från fabrik sällan följer en normalfördelning. Gränsvärden kan accepteras om det finns en omedelbar risk för skador i miljön och det dessutom finns lämpliga kontrollmetoder.

Argumenten mot riktvärden är framför allt att de sätter lagens sanktionssystem ur spel. Det finns åtskilliga fall där tillsynsmyndigheten avstått från att anmäla överträdelser till åklagaren eftersom villkoren innehållit riktvärden. Det finns också en rad fall där åklagaren beslutat att inte åtala av samma skäl.

13.4.2.3 Delegation av villkor

Det förekommer relativt ofta i praktiken att koncessionsnämnden överlåter till tillsynsmyndigheten att avgöra vissa frågor i tillståndsprövningen. Det förekommer också att koncessionsnämnden överlåter på företaget i samråd med naturvårdsverket eller länsstyrelsen att komma överens om lämpliga lösningar. Sådan delegering formuleras ofta t.ex. på följande

sätt "efter medgivande av länsstyrelsen och på villkor som länsstyrelsen fastställer", "äger länsstyrelsen föreskriva lämpliga skyddsåtgärder", "i enlighet med av länsstyrelsen fastställd plan" etc.

Ett fall som belyser den oklarhet som råder beträffande delegationsfallens rättsverkningar rörde åtalsprövning mot AB Papyrus. Frågan gällde överskridande av utsläppsvärden som överenskommits mellan bolaget och naturvårdsverket efter samrådsförfarande som föreskrivits av koncessionsnämnden.

I skrivelse till länsåklagarmyndigheten uttryckte koncessionsnämndens ordförande sin uppfattning i ärendet nämligen att en överenskommelse till följd av en sådan delegation inte utgjorde villkor i miljöskyddslagens mening. Villkor kunde enligt ordföranden bara meddelas av tillståndsmyndighet.

Riksåklagaren har i beslut i ärendet ÅD 137-84, 1984-07-06 och 1985-07-18 slutligen framfört följande uppfattning:

> "En förutsättning för ansvar enligt miljöskyddslagen är sålunda att en villkorsöverträdelse föreligger. Koncessionsnämndens majoritet har för sin del konstaterat att någon sådan överträdelse ej skett. Jag har tidigare under ärendets handläggning redovisat en annan uppfattning. Det anförda får i vart fall anses innebära att sådan tveksamhet råder i frågan om villkorsöverträdelse förelegat att det inte rimligen kan hävdas att företrädare för bolaget genom uppsåt eller av oaktsamhet överträtt miljöskyddslagens regler."

13.4.3 Myndigheternas agerande vid villkorsöverträdelse

I och med tillståndsprövningen har således fastställts under vilka förutsättningar en tillståndspliktig verksamhet får drivas. Efterlevs inte vill-

koren har myndigheterna en rad styrmedel att ta till allt efter omständigheterna. Däremot åligger det inte tillsynsmyndigheterna, åklagare eller domstol att i detta skede göra en indirekt "omprövning" av verksamhetens villkor. Vid villkorsöverträdelser är det emellertid i praktiken inte ovanligt att såväl tillsynsmyndigheten som åklagare och domstol tar större eller mindre hänsyn till sådana förhållanden som redan bedömts vid tillståndsgivningen, t.ex. effekter i miljön, sysselsättning, ekonomiska och tekniska svårigheter m.m.

Miljöskyddslagen försöker tillgodose två sinsemellan, i vissa avseenden, motstridiga syften - skyddet för miljön och skyddet för näringsliv och sysselsättning. Detta för med sig att tillsynsmyndigheterna i sitt arbete så att säga hamnar på två stolar. För att åstadkomma en efterlevnad av lagen finns å ena sidan ett rättelseförfarande byggt på, i första hand, en förhandlingsidé, å andra sidan sanktionsbestämmelser om straff och avgift. Dessa styrmedel är tänkta att fungera samtidigt och vid sidan av varandra. I praktiken har de dock på flera sätt kommit att direkt motverka varandra.

Tillsynsmyndigheterna är enligt 38 § ML skyldiga att verka för att brott mot lagen beivras. Allvarliga fall skall dessutom anmälas till naturvårdsverket. För övrigt ankommer det på tillsynsmyndigheten att självständigt bedöma om saken skall anmälas till åtal eller ej. I princip får en sådan anmälan inte underlåtas i andra fall än då misstanken visat sig ogrundad eller då överträdelsen bedöms ha varit så ringa att straffrihet kan påräknas. I praktiken leder dock inte denna skyldighet till att varje överträdelse av villkor genast anmäls. Det kan ta åtskillig tid innan orsaken till en överträdelse har utretts.

Tillsynsmyndigheternas åtalsanmälningar föregås ofta av en mer eller mindre ingående prövning. Således tas ställning till om de objektiva rekvisiten är uppfyllda och går att bevisa, om uppsåt eller oaktsamhet kan läggas ansvarig person till last samt till om gärningen kan anses ringa. Det har framkommit att tillsynsmyndigheterna, när det gäller överträdelser av utsläppsvillkor inte sällan har den inställningen att det krävs mycket stora överträdelser för att det skall löna sig att anmäla detta till åklagaren. Detta hänger samman med svårigheter att påvisa och bevisa utsläpp och föroreningar i miljön. När ett överutsläpp noterats tar det också ofta mycket lång tid innan orsaken kunnat fastställas.

Det är i och för sig naturligt att tillsynsmyndigheterna gör en bedömning av om överträdelsen skall anses som brottslig eller ej. Frågan är hur ingående denna bedömning skall vara hos tillsynsmyndigheten och om inte risken finns att man kan hamna så att säga "juridiskt fel". Det finns risk att hänsyn tas till omständigheter som inte är straffrättsligt relevanta.

Följande exempel kan nämnas:

> Det är inte ovanligt att en produktionsökning som inte kunnat förutses sker vid ett företag. Vid flera mejerier i landet har under vissa perioder mjölkproduktionen ökat utöver det tillåtna. Innehavare av mejerier är skyldiga att på skäliga villkor ta emot mjölk från leverantörer som gör framställning därom (jordbruksnämndens kungörelse om prisreglering för mjölk och mjölkprodukter m.m.(JNFS 1982:100)). Denna skyldighet har i vissa fall tolkats så att den gäller oavsett begränsningar i koncessionsnämndsbeslut. Det har hänt att tillsynsmyndigheterna vetat om att tillåten produktionsmängd överskridits under långa perioder utan att anmäla överträdelserna till åklagaren, bl.a. med hänsyn till ovanstående förhållande. I en fällande dom år 1987 slår dock tingsrätten fast att skyldigheten att ta emot mjölk inte kan sätta villkor i tillstånd enligt miljöskyddslagen ur spel. (Hedemora tingsrätt DB 84/87.)

Det är inte heller ovanligt att ärenden avskrivs hos tillsynsmyndigheterna trots att långvariga överträdelser av villkoren påvisats. Som orsak har då ofta angetts att företaget sedermera rättat sig och miljöförhållandena förbättrats.

När tillståndsvillkoren av en eller annan orsak åsidosätts eller förhållandena av andra orsaker är otillfredsställande åligger det tillsynsmyndigheterna att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse och för att förhindra att ett upprepande sker. Rättelseförfarandet är i första hand byggt på en förhandlingsidé - samråd med företagaren följt av råd och rekommendationer. Om inte detta ger åsyftat resultat finns möjligheten för tillsynsmyndigheten att tillgripa förelägganden, eventuellt vid vite, förbud, rättelse på tillståndshavarens bekostnad etc. Av bl.a. sysselsättningspolitiska skäl krävs emellertid mycket sällan att ett företag skall stoppa driften även om villkoren åsidosätts under långa perioder.

Även om 38 § ML teoretiskt ålägger tillsynsmyndigheterna en skyldighet att se till att brott mot miljöskyddslagen beivras ställs de i praktiken inför en rad avgöranden där olika hänsyn tas. Det är mycket vanligt att den som misstänks för att ha brutit mot miljöskyddslagens bestämmelser invänder att tillsynsmyndigheterna inte lämnat klara besked eller inte reagerat tillräckligt snabbt trots att de känt till vad som hänt. Tillsynsmyndighetens agerande under själva rättelseförfarandet har ofta tolkats så att myndigheten visat förståelse för, alternativt accepterat de aktuella problemen. I vissa fall har sådana invändningar fått till följd att åklagaren lagt ned respektive inte inlett förundersökning. I andra fall har invändningen lett till frikännande dom eller beaktats vid straffmätningen. Särskilt vanliga är dessa invändningar i de s.k.

förprövningsfallen men de är inte heller ovanliga vid påstådd överträdelse av tillståndsvillkor.

I ett fall avseende brott mot förprövningsplikten har domstolen i domskälen angett följande:

> "Utredningen i målet visar således följande. Den regionala tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, har icke ingripit mot den pågående tillbyggnaden utan fastmera prioriterat denna. Icke heller hälsovårdsnämnden, som har den löpande tillsynen på miljövårdsområdet, har ingripit. Byggnadsnämnden har beviljat byggnadslov utan att se till, att företaget inte strider mot miljöskyddslagen. Nämnden har alltså beviljat byggnadslov utan att avvakta koncessionsnämndens beslut. Naturvårdsverket, som är den högsta övervakande myndigheten på miljövårdsområdet, har på ett tidigt stadium - före den 3 september 1980 - underrättats om att byggnadsarbetet pågick, dock utan att stoppa detta.
>
> Med hänsyn till det anförda finner tingsrätten den felbedömning, som J må ha låtit komma sig till last, icke vara av beskaffenhet att för honom böra föranleda ansvar. Åtalet skall därför ogillas." (Eksjö tr dom DB 320/81.)

JO har haft anledning att kommentera tillsynsmyndigheternas agerande i åtalsfrågor i några fall under de senaste åren.

I beslut 1984-04-12 (Dnr 1537-1982) slår JO bl.a. fast "att den omständigheten att samarbetsklimatet mellan länsstyrelsen och vederbörande företag kan komma att försämras av en åtalsanmälan inte är ett godtagbart skäl för att underlåta att agera i åtalsfrågan. Man kan inte heller underlåta att agera på den grunden att företaget förbereder en ansökan till koncessionsnämnden om tillstånd". JO konstaterar genomgående i de fall som prövats att möjligheten för tillsynsmyndigheterna att underlåta att anmäla en överträdelse till åtal är mycket liten.

13.4.4 Miljöbrottens straffvärden

I fängelsestraffkommitténs nyligen avgivna huvudbetänkande (SOU 1986:14) Påföljd för brott anförs skäl för en straffskärpning när det gäller miljöbrotten, både brottsbalksbrottet och brotten mot miljöskyddslagen. Kommittén anser, att brotten mot miljön har ett med kommitténs terminologi högt straffvärde. Genom den snabba industriella utvecklingen har riskerna för miljön ökat avsevärt anför kommittén, som påkekar att vår kunskap om de långsiktiga skadorna också ökat. Miljöbrottens straffvärde bör höjas anser kommittén vidare, vars huvudförslag för de flesta andra brottstyper innebär oförändrad eller sänkt straffnivå.

Både ändringarna i miljöskyddslagen år 1981 och de nya bestämmelserna i brottsbalken om miljöbrott tillkom för att man ville effektivisera miljöskyddet med ett reellt hot om straff vid överträdelser. Samhällets avståndstagande skulle markeras ytterligare och tillämpningen underlättas.

I praktiken har de straff som utdömts för brott mot miljöskyddslagen alltsedan år 1969 varit och är fortfarande jämförelsevis låga. Vanligtvis är domen böter - i genomsnitt 35 dagsböter. Fängelse har endast utdömts vid två tillfällen och i båda fallen har hovrätten ändrat påföljden till böter och villkorlig dom.

Det finns inget som tyder på att domstolarna under de senaste åren börjat se allvarligt på brott mot miljöskyddslagen. Under år 1986 var det genomsnittliga straffet 40 dagsböter. I majoriteten av fallen låg straffen mellan 20 och 30 dagsböter. Vilket ungefär är jämförbart med normalstraffet för snatteri eller åverkan.

Domstolarna ser av tradition inte särskilt allvarligt på denna typ av brottslighet. Ofta ses de s.k. förprövningsbrotten som "ordningsförseelser" och domstolarna utdömer därför låga bötesstraff. I fall där företagaren senare fått tillstånd att driva den miljöfarliga verksamheten leder det ofta till att påföljden sätts ned, om inte gärningen helt enkelt bedöms som ringa.

En annan förklaring till de låga straffen kan vara att det framför allt, av olika skäl, är överträdelser som skett i mindre verksamheter som kommer under domstolarnas bedömning.

Det är inte ovanligt att domstolarna vid påföljdsbestämningen tar hänsyn till tekniska och ekonomiska svårigheter som det aktuella företaget haft eller har. Vidare tas hänsyn till vilka ansträngningar som gjorts vid brottet eller senare för att efterleva villkoren. Av betydelse är också den skada eller risk för skada som man antar att villkorsöverträdelsen medfört. Särskilt vanligt är att en "förstående attityd" från tillsynsmyndigheterna också leder till en förstående attityd från såväl åklagaren som slutligen domstolen.

Slutligen kan nämnas de särskilda problem som uppkommer i och med svårigheterna att i praktiken finna ansvarig person.

Företagsledningen ansvarar således för överträdelser som begåtts av underställd. Det krävs dock att överträdelsen skett med företagsledningens vetskap eller att den på ett oaktsamt sätt brustit i kontrollen av företagets skötsel.

Företagaransvaret vid miljöfarlig verksamhet omfattar vanligtvis den som utövar en miljöfarlig verksamhet, dvs. företagsledningen. Det är också vanligt

att företagaransvaret är delegerat till befattningshavare med ledande ställning inom visst område eller avdelning, t.ex. miljöansvarig eller platschef. Delegationen av företagaransvaret är begränsat till sådana fall där ställföreträdaren har en sådan relativt självständig ställning i förhållande till företagsledningen, och kompetens att han kan ta detta ansvar.

> I ett fall har tingsrätten inte tagit någon hänsyn till den invändningen att ansvaret för miljöfrågor delegerats till särskild miljöansvarig. Den tilltalade hade i egenskap av platschef och verkställande direktör haft att handha företagets löpande förvaltning och haft ett inflytande på miljöfrågor av sådan dignitet att de haft ekonomisk betydelse för företaget. (Sundsvalls tr DB 340/87.)
>
> I ett annat har tingsrätten fastslagit att den tilltalade, som haft en befattning som miljöansvarig i företaget, haft det straffrättsliga ansvaret. Han kände till sitt ansvar, var kompetent att bedöma förhållandena och hade tillräckligt självständig ställning i företaget för att kunna genomdriva sådana ändringar i driften så att utsläppsmängden skulle reduceras. (Malmö tr DB 228/86.)

Miljöskyddslagen medför inte något särskilt problem vad gäller att hitta en ansvarig person. Samma problem som uppstår vid andra brott där företagaransvar kan bli aktuellt gör sig emellertid gällande. Den ansvarige verkställande direktören eller platschefen kan av olika skäl framstå som mer eller mindre ursäktad. I något enstaka fall har tingsrätten frikänt på grund av att den tilltalade inte varit ansvarig företrädare för verksamheten.

Det är vanligt att den tilltalade invänder att han, trots att han innehaft platsen som miljöansvarig eller platschef i praktiken inte har haft de faktiska befogenheterna att t.ex. stoppa driften. Eller att han nyligen tillträtt sin befattning och att missförhållandena pågått under lång tid.

I vissa fall har den tilltalade invänt att han saknat kunskap eller vetskap om tillståndsvillkoren. Det har hänt att domstolen tagit hänsyn till dessa invändningar vid straffmätningen och låtit påföljden stanna vid ett lågt bötesstraff.

I ett fall har domstolen valt att efterge påföljden med följande motivering:

> "När det gäller påföljdsfrågan har genom bevisningen i målet förebragts ett flertal omständigheter som bör anses synnerligen förmildrande. B. har klarlagt att länsstyrelsen intagit en mycket förstående attityd till bolagets svårigheter och låtit verksamheten fortsätta utan allvarliga ingripanden. Först sedan situationen retts upp och värdena på utsläppen blivit normala har anmälan till åtal gjorts. Uppenbarligen har de tekniska svårigheterna varit sådana att det inte kan läggas bolaget till last att de inte kunnat bemästras utan längre dröjsmål. Det har inte varit möjligt att stoppa driften utan att allvarligt hämma eller t.o.m. omöjliggöra den tekniska utveckling som varit nödvändig för att kunna nå de värden som eftersträvades. Ett driftstopp torde ha äventyrat företagets fortbestånd; en utveckling som inte från någon synpunkt varit önskvärd. B. har omvittnat att utsläppen - trots att de jämfört med de tillåtna värdena varit omfattande - i förhållande till den totala mängden utsläpp i Göta älv utgjort endast fyra procent i frågan om SÄ och tre procent av organiska ämnen. Slutligen bör beaktas att några överutsläpp inte sedermera förekommit.
>
> Till de nyss anförda förmildrande omständigheterna bör läggas att det uppenbarligen varit efter S tillträde som verkställande direktör som sådana kraftfulla åtgärder vidtagits att slutligen de fastställda värdena kunnat uppnås och risken för olägenheter från miljövårdssynpunkt kunnat undanröjas. Även om S inte kan undgå att hållas ansvarig för det begångna miljöbrottet finner tingsrätten på anförda skäl det uppenbart att påföljd för brottet inte är erforderlig. Påföljden kan således efterges. (Trollhättans tingsrätt DB 216/83.)

13.4.4.1 Ringa brott

När kränkningsrekvisitet slopades uttalades i propositionen (1980/81:92) att överträdelser av villkor eller föreskrifter i tillståndsbeslut måste anses straffvärda, även om varje enskild gärning betraktad för sig inte kan anses ha förorsakat någon större miljöskada. Den sammanlagda effekten av flera sådana överträdelser kan emellertid bli allvarlig för miljön. Dock förutsattes att bagatellartade förseelser inte borde vara straffbara.

Till ansvar skall enligt 45 § ML inte dömas "i ringa fall". Det får till följd att åtalsanmälan ej heller skall göras om det kan antas att fallet vid rättslig prövning kommer att bedömas vara "ringa".

I propositionen till lagstiftningen används begreppen "ringa", "bagatellartad" och "obetydlig" såsom i stort sett synonyma. Huruvida en överträdelse höjer sig över nivån "ringa fall" blir naturligtvis en praktiskt sett mycket betydelsefull fråga. Propositionen ger inte någon närmare vägledning i detta avseende, även om de aktuella ordvalen anger, att det strafffria området får anses vara mycket litet.

Sedan lagändringen år 1981 har den tilltalade frikänts i sex fall på grund av att gärningen bedömts som ringa. Drygt en fjärdedel av de friande domarna har således varit s.k. "ringa fall". Hur många fall som avskrivits redan på ett tidigare stadium av denna orsak är dock inte klarlagt.

Vad som skall anses som ringa har således mer eller mindre överlämnats till praxis. I en del fall där gärningen ansetts som ringa och därmed fri från ansvar har som motivering exempelvis anförts att villkoret i fråga överträtts under endast en kort period och att åtgärder sedan vidtagits för att avhjälpa

bristen. Dessutom har tillagts att det inte förelegat påtaglig risk för skada. I ett annat fall har en gärning bedömts som ringa eftersom villkoren överträtts endast obetydligt och en sökt dispensansökan med största sannolikhet skulle ha blivit beviljad. Det har också hänt att det faktum att företaget i efterhand ansökt om tillstånd eller det förhållandet att tillsynsmyndigheten förhållit sig "passiv" till överträdelsen tillmäts betydelse när man bedömt gärningen som ringa.

I en nyligen meddelad dom (Sundsvalls tingsrätt DB 340/87) frikändes den tilltalade på grund av att det som han låtit komma sig till last med hänsyn till omständigheterna fick anses som ringa. Det aktuella bolaget hade år 1974 erhållit koncessionsnämndens tillstånd att driva verksamhet under vissa villkor. Tillståndet omfattade inte hantering med cyanidhaltigt avfall eller utsläpp i avloppsvatten. I det s.k. allmänna villkoret föreskrevs att företaget varit skyldigt att "driva verksamheten i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget i ansökningshandlingarna och i övrigt i ärendet angett eller åtagit sig". Tingsrätten fann att bolaget drivits så att det allmänna villkoret åsidosatts i och med att bolaget under flera år hanterat cyanidhaltigt avfall och släppt ut cyanidhaltigt avloppsvatten. De omständigheter som föranledde att gärningen i fråga skulle betecknas som ringa var förmodligen det faktum att från bolaget tidigare lämnats viss information till tillsynsmyndigheten om cyanidförekomsten även om man inte varit tillräckligt aktiv i sin information. Tillsynsmyndigheten hade, såvitt framgick, inte reagerat nämnvärt på denna information. Vidare tycks förhållandet att det var ovisst i vilken mån någon skada skett till följd av denna underlåtenhet ha spelat in vid bedömningen.

13.5 Överväganden och förslag

13.5.1 Allmänna överväganden om sanktionsmedel inom miljöskyddssystemet

Utredningen har funnit, att miljövården står inför ett flertal problem som kan äventyra samhällsutvecklingen och måste lösas genom kraftfulla åtgärder för att förbättra miljöskyddet. I detta syfte lägger utredningen fram förslag, som syftar till att samordna och effektivisera samhällets insatser till skydd för miljön. Utredningens direktiv utgår från att sådana frågor inte kan bedömas fristående från kravet på effektiva rättsliga styrmedel.

Det nuvarande sanktionssystemet på miljöskyddsområdet har på senare år utsatts för kritik från många håll. Den redogörelse och analys som framlagts i det föregående visar att mycket av denna kritik har fog för sig.

Problemen beror inte på att det råder brist på generellt verkande sanktionsmekanismer på det miljörättsliga området. Av sedvanliga straffstadganden finns dels brottsbalkens allmänna om miljöbrott och vållande till miljöstörning, dels en mångfald specialstraffrättsliga stadganden - åtskilliga av dessa s.k. blankettstraffbud - som ansluter till de särskilda författningarnas materiella regler. Medan straffstadgandena adresserar sig direkt till den enskilde riktar sig sådana sanktioner som företagsboten och miljöskyddsavgiften också mot juridiska personer. Vitet och olika former av förverkande fyller särskilda funktioner. Slutligen bör sägas att den civilrättsliga skadeståndsskyldigheten också har verkan av sanktion.

Vad angår straffstadgandena inställer sig ett par grundläggande frågor. En är i vad mån straffen på

miljöområdet kan ersättas av administrativt ålagda påföljder, s.k. depenalisering. En annan är hur man ska se på förhållandet mellan å ena sidan straffen, vilka drabbar individer, och å andra sidan sådana påföljder som drabbar rörelser, oavsett deras juridiska konstruktion.

Frågan om depenalisering är primärt avhängig tilltron till allmänpreventiva effekter av straff på förevarande område. Det finns enligt utredningens mening goda skäl att här värdera dessa effekter förhållandevis högt. Många kriminella beteenden är av den arten att de inte i någon utpräglad grad styrs av rationella överväganden. I fråga om miljöbrottslighet förhåller det sig nog på motsatt sätt. Här gäller det i allmänhet att påverka just överlagda ställningstaganden. Det kan ofta gälla beslutsfattandet i organisatoriskt välordnade produktionsenheter.

Den direkta allmänpreventiva effekten får sålunda i princip skattas högt. Ett straffhot spelar också en indirekt roll genom att bidra till att allmänheten införlivar samhällsnormerna med sina egna moralföreställningar. En sådan moralbildande verkan är det inte minst på detta område angeläget att uppnå och vidmakthålla. Den verkan torde här understödjas genom den ökande kunskapen och livliga samhällsdebatten om skilda miljöhot. För övrigt kan man också anta att straffhotet här på det hela taget riktar sig mot grupper av människor, som är socialt väletablerade och lojala med samhällsordningen i stort, och vars yrkesmässiga verksamhet i betydande utsträckning är beroende av anseende och good-will.

Utan tvivel är också sådana påföljder som riktar sig direkt mot ett rörelsedrivande företag verkningsfulla sanktionsmedel. De drabbar det vinstintresse som uppbär verksamheten och som många gånger också

kan utgöra incitament till regelöverträdelser. Sådana påföljder har emellertid sina begränsningar, liksom straffhot har sina. På samma sätt som ett straff, har sådana sanktioner också negativa verkningar, ehuru dessa här primärt träffar ett företag. Ju svagare företaget är, desto starkare betänkligheter kan alltså sanktioneringen inge, samtidigt som också dess avskräckande verkan får förmodas avta. Det finns alltså en gräns, över vilken sanktionen inte längre fungerar. I sådana fall bör dock en annan fråga komma i förgrunden, nämligen om indragning av tillstånd till fortsatt verksamhet. Såsom längre fram utvecklas sammanhänger nämligen även tillståndsfrågan med arten och graden av en regelöverträdelse som ägt rum.

Utredningen anser dock att indragning till det allmänna av sådana ekonomiska fördelar som uppkommit genom överträdelser av miljöskyddslagstiftningens regler undantagslöst bör äga rum där så kan ske. Från principiell utgångspunkt finns inte utrymme för något annat synsätt. Genom tillåtlighetsprövningen och genom de villkor som uppställts för verksamheten har samhället angett ramen för denna. Vid prövningen har samhällsintresset av verksamheten vägts mot de miljömässiga nackdelarna av denna, och även de ekonomiska betingelserna beaktats. Hänsynen till sådana konkurrerande företag som lojalt respekterar miljöskyddslagstiftningens krav talar också för denna ståndpunkt. Utredningen återkommer längre fram till frågor som rör bl.a. miljöskyddsavgiften och företagsboten.

Enligt utredningens bedömning måste straffen och de nu behandlade andra sanktionsmedel som riktar sig mot näringsverksamheter ses som varandra kompletterande system och utrymmet för avkriminalisering anses ringa.

Väsentliga krav på ett straffrättsligt reaktionssystem är att detta är överblickbart och från systematisk synpunkt väl genomtänkt, såväl med avseende på brottsbeskrivningar som med hänsyn till åsatta straffvärden. Den analys som framlagts i det föregående och i bilaga 8 pekar på allvarliga brister i sådana hänseenden i den svenska miljöstraffrätten som helhet. Flera orsaker härtill kan antas. Nära nog all mänsklig verksamhet medför på ett eller annat sätt belastningar på miljön. Omfattande speciallagstiftning som på olika sätt berör miljörätten, torde därför vara något ofrånkomligt. Det är heller inte något för svenska förhållanden säreget. Varje sådan lagstiftningsprodukt präglas av förhållandena vid sin tillkomst och av de särskilda materiella frågor som behandlas däri. Följden härav kan bli bristande enhetlighet och konsekvens. Den svenska miljöstraffrätten framstår som splittrad och man måste anta att den inte täcker alla miljöfarliga handlingar som borde vara förbjudna.

Förhållandet mellan brottsbalken och miljöskyddslagen

Av särskild betydelse är naturligtvis den allmänna straffrätten och dess förhållande till specialstraffrätten. Det enda övergripande miljöstraffrättsliga stadgandet i svensk rätt, 13 kap 8 a § brottsbalken, med det därtill knutna stadgandet i 9 § 2 stycket avseende motsvarande oaktsamhetsbrott, får betecknas som något av ett provisorium med hänsyn till såväl utformning som tillkomst. Dess förhållande till olika specialstraffrättsliga regler och till kapitlets övriga allmänfarliga brott behöver ses över. Detta framhölls redan år 1979 i den promemoria från BRÅ som innehöll det ursprungliga förslaget och av många remissinstanser som yttrade sig i lagstiftningsärendet. Utredningen har anled-

ning att särskilt överväga förhållandet mellan brottsbalken och miljöskyddslagen.

Miljöskyddslagens sanktionssystem är konstruerat endast för att upprätthålla effektiviteten i lagens system för tillståndsgivning och tillsyn. I motsats till brottsbalkens stadganden om miljöbrott och vållande till miljöstörning är alltså inte miljöskyddslagens sanktionsregler direkt anknutna till angrepp på miljön såsom skyddsobjekt. Med hänsyn till de helt olikartade sätt varpå straffbestämmelserna i brottsbalken och miljöskyddslagen är konstruerade, är det inte möjligt att genom ens rätt ingripande ändringar på någondera sidan erhålla ett system där något visst förfarande alltid entydigt kan hänföras till endast endera sidan. I de fall som omfattas av brottsbalksbestämmelserna är det dessa som skall tillämpas. Så tycks emellertid inte ske, och utredningen behandlar längre fram vad det kan bero på.

Betraktat utifrån det bakomliggande intresset att skydda miljön borde brottsbalkens straffbestämmelser och miljöskyddslagens system komplettera varandra och var på sitt sätt bidra till skyddet, det ena genom att avhålla från miljöskadliga gärningar och inverka på allmänhetens moraliska föreställningar, det andra genom att i så oskadliga banor som möjligt styra sådan miljöfarlig verksamhet som måste godtas i samhället. Betraktar man de bägge systemen från straffrättslig synpunkt, finner man emellertid att de från vissa synpunkter närmast motverkar varandra.

Att brottsbalkens straffregler sätts ur spel, är den nästan oundvikliga följden så snart det uppstår svårigheter att avgöra om ett visst förfarande omfattas av ett tillstånd eller innefattar brott mot uppställda villkor. Eftersom brottsbalkens straffstadganden till skydd för miljön uttryckligen från det straffbara området undantar sådana fall då behörig

myndighet tillåtit förfarandet, måste i stort sett varje ovisshet i fråga om räckvidden av ett tillstånd eller om innebörden av ett relevant villkor leda till att åtal ogillas. På samma sätt förhåller det sig med villkor, som är så konstruerade, att det inte säkert kan fastställas om villkoret iakttagits i verksamheten. Detta är en grundläggande svårighet, som knappast kan bemästras genom någon reform som enbart omfattar straffrättsliga frågor eller frågor om påföljder över huvud taget.

Behov av genomgripande översyn

Utredningen har av skäl som utvecklats i det föregående funnit att samhället i dag inte på miljöskyddsområdet kan använda det verkningsfulla styrmedel som kriminalisering av särskilt förkastliga beteenden och en effektiv straffrättskipning utgör. Utformningen av nuvarande sanktionssystem på det miljörättsliga området utgör snarast ett hinder för ett fullt utnyttjande av samhällets resurser i syfte att komma till rätta med växande miljöproblem. Man kan emellertid inte mer än till en del komma till rätta därmed utan en genomgripande översyn av hela den svenska miljöstraffrätten.

Av grundläggande betydelse är att sådana gärningstyper urskils, som från allmän synpunkt framstår som särskilt förkastliga och bör vara generellt förbjudna. Sådana förbud bör tas upp i straffregler med generell räckvidd och med sådana strafflatituder som behövs för att dessa regler skall få genomslagskraft. På motsvarande sätt bör så långt möjligt allmänna riktlinjer dras upp för vad som i allmänhet bör kunna anses försvarligt och inte utan särskilda skäl skall omfattas av förbud. Därmed skapas den fasta ram, inom vilken speciallagstiftningens alle-

handa kravregler kan straffsanktioneras utifrån enhetliga principer.

Andra övergripande frågor som bör behandlas och så långt möjligt regleras utifrån ett enhetligt synsätt rör brottens subjektiva sida. Även frågor om behovet av särskilda preskriptionsbestämmelser på miljörättens område kan komma upp i samband med överväganden rörande straffvärdet av skilda brottstyper.

Uppgiften att företa en sådan genomgripande översyn som nu sagts faller utom ramen för utredningens direktiv och går heller inte att genomföra med tillgängliga tidsmässiga och övriga resurser. Den är emellertid mycket angelägen. Liknande reformer av miljöstraffrätten har skett i åtskilliga andra länder. Nämnas kan den kodifiering i den allmänna straffrätten av skilda miljöbrott, som år 1980 genomfördes i Förbundsrepubliken Tyskland. Den föregicks enligt vad utredningen erfarit av en revision av inte mindre än 600 olika författningar.

Utredningen anser att en sådan genomgripande översyn av miljöstraffrätten som nu förordats bör inledas så snart som möjligt. Mycket talar för att man bör inrikta arbetet på att i en övergripande lag ta upp vissa grundläggande kravregler inom hela miljöskyddsområdet och samtidigt reglera påföljdsfrågorna enhetligt.

Effektivisering av miljöskyddslagens sanktionsbestämmelser

Utredningen inriktar sålunda sina fortsatta överväganden på miljöskyddslagens sanktionsbestämmelser, framför allt på straffbestämmelserna i 45 §, och utgångspunkten får vara den nuvarande konstruktionen av straffbestämmelserna såsom huvudsakligen osjälv-

ständiga s.k. blankettstraffbud, riktade inte i första hand mot brott mot materiella regler till skydd för miljön, utan mot överträdelser av myndighetsbud i form av förbud, villkor och förelägganden. Om miljöskyddslagens straffstadganden kan göras effektivare, blir också förutsättningarna bättre för en effektiv tillämpning av andra sanktionsmedel. Miljöskyddsavgiften knyter an till straffreglerna, och de ingripanden som grundas på brottsbalken är ju också beroende av miljöskyddslagens system.

Innan utredningen går närmare in på vad som kan göras för att effektivisera straffrättskipningen, bör en viktig principiell ståndpunkt slås fast. Utredningen anser det ofrånkomligt att i framtiden ökad vikt läggs vid ingripanden mot själva tillståndet för en miljöfarlig verksamhet när inte villkoren för tillståndet efterlevs. Det är många gånger den logiska och från miljöskyddssynpunkt adekvata reaktionen, och det torde finnas förutsättningar för att vinna bred förståelse för synsättet. Tillståndet ger ju en viss behörighet, och motsvarar inte tillståndshavaren de krav som oundgängligen måste ställas bör han mista behörigheten på samma sätt som när ett körkort eller en läkarlegitimation i allvarliga fall dras in.

Såsom framgått av det föregående, kan frågan om effektivare straffrättskipning i vad avser överträdelser av skilda myndighetsbud inte lösgöras från frågor som rör formulering av myndighetskrav, insyn och kontroll. Av grundläggande betydelse för rättstillämpningen är tillståndsbesluten och de övriga beslut som anger under vilka förutsättningar det är tillåtet att utöva en miljöfarlig verksamhet, dvs. villkoren för verksamheten. Utredningen är självfallet medveten om att det kan möta svårigheter att i varje enskildhet genom villkor reglera alla uppkommande tillåtlighetsfrågor och återkommer därtill.

För att få effekt i ett sanktionssystem som är knutet till miljöskyddslagen, oavsett hur det systemet sedan utformas, måste man enligt utredningens mening likväl framhålla framför allt det kravet på gällande villkor, att varje sådant villkor skall vara ett tydligt uttryck för gränsdragningen mellan vad som är tillåtet och vad som är förbjudet. Villkor som inte är uttryck för en sådan gränsdragning bidrar till uppkomsten av en straffrättslig gråzon, som sträcker sig även till brottsbalkens sanktionssystem.

Villkorens betydelse

Från straffrättslig synpunkt krävs sålunda att villkor skall vara kontrollerbara. Detta krav gäller såväl form som innehåll. Det innebär för det första att villkoren skall var tydligt formulerade, utan vaghet eller flertydighet. Därutöver måste de vara objektivt kontrollerbara med hänsyn till tillgänglig teknik och övriga resurser. Brister det med avseende på formen, är villkoret med hänsyn till legalitetsprincipen inte ägnat att läggas till grund för ett straffrättsligt eller liknande förfarande. Brister det med avseende på objektiv kontrollerbarhet, möter ett sådant förfarande bevismässiga hinder.

Det kan tillfogas att givetvis också sådana villkor, som inte när de uppställs är uttryck för fullt realistiska krav på den prövade verksamheten, är problematiska från sanktionssynpunkt. Detta ser emellertid utredningen som något som mera sammanhänger med tillåtlighetsprövningen än med villkorssättningen.

Utredningen anser det vara ställt utom tvivel att en stor mängd gällande villkor för miljöfarlig verksamhet inte svarar mot framför allt kravet på kontrollerbarhet i ovan angiven mening. Detta, liksom vissa

andra av de överväganden utredningen nu gjort, har föranlett utredningen att i ett särskilt avsnitt 13.5.2.1 ta upp vissa grundläggande frågor om rättskraftsverkningarna av ett tillståndsbeslut och att överväga förutsättningarna för revision av villkor och indragning av tillstånd.

Ett annat förhållande som kan bidra till att oklarhet kommer att råda angående lovligheten av åtgärder eller underlåtenheter i en viss tillståndsprövad verksamhet är det delegationsförfarande som av gammalt förekommer i tillståndsärenden. Tillståndsmyndigheten överlåter i ganska stor omfattning på tillsynsmyndigheten att besluta om de närmare förutsättningarna för verksamhetens bedrivande eller genom samrådsförfaranden styra verksamheten från miljöskyddssynpunkt. Utredningen, som inser behovet av förfarandet, har funnit att rättsverkningarna av sådana delegationsbeslut och med stöd av dessa vidtagna åtgärder i olika hänseenden bör klaras ut och regleras på lämpligt sätt. Också verkningarna av äldre sådana beslut måste regleras, om det inte för lång tid skall kvarstå besvärande luckor i sanktionssystemet. Det måste också i dessa hänseenden finnas en tydlig gräns kring det straffbara området. Hithörande frågor behandlas närmare i avsnitt 13.5.2.2.

Redaktionella förbättringar

Som utredningen i det föregående funnit, får man vid en reform av straffbestämmelserna i 45 § miljöskyddslagen f.n. i huvudsak utgå från deras nuvarande konstruktion. Det är emellertid uppenbart att mycket skulle vara vunnet redan om de kunde förbättras i redaktionellt hänseende och sådana hänvisningar till andra paragrafer togs bort som inte be-

hövs. Det finns stöd för antagandet att utformningen av 45 § försvårar dess tillämpning.

Straffbudets fyra första punkter är rena blankettstraffbud, dvs. de saknar självständiga brottsrekvisit. I denna del av paragrafen kriminaliseras i huvudsak fyra särskiljbara typer av förfaranden, nämligen följande

- Någon har bedrivit miljöfarlig verksamhet som är otillåten, antingen därför att den förbjudits efter en tillåtlighetsprövning eller därför att föreskriven förprövning inte skett
- Någon har åsidosatt allmänt gällande skyddsföreskrift
- Någon har bedrivit miljöfarlig verksamhet i strid med de villkor som gällt särskilt för denna
- Någon har undandragit sig kontroll som han är skyldig att underkasta sig.

Dessa förfaranden går att beskriva tydligt utan de nuvarande omfattande och till en del närmast förvirrande hänvisningarna till lagens olika stadganden, och de kan ges adekvata brottsbenämningar. Härför krävs emellertid vissa terminologiska förtydliganden i lagen i övrigt med avseende på främst bruket av ordet föreskrift och avledningar därav. Detta behandlas i avsnitt 13.5.2.3. Dessa förtydliganden framstår också som påkallade för att det skall stå klart vilka myndighetskrav som är att anse som rättskraftiga villkor för en verksamhet och vilka som inte har sådan karaktär av andra skäl.

Av de brottsliga förfaranden som nu behandlats har de tre, som i uppställningen nämns först, det ge-

mensamt, att de rör driften av miljöfarlig verksamhet. De bör av redaktionella skäl behållas samlade i en paragraf, vari inte också upptas andra brott. Utredningen återkommer längre fram till frågan om vilka sakliga ändringar som bör göras. Den nuvarande regeln i 45 § första stycket femte punkten reglerar den sanningsplikt gentemot myndigheterna som åvilar en utövare av miljöfarlig verksamhet. Denna regel innehåller en mera självständigt utformad beskrivning av brottet. Det är lämpligt att den förs över till en särskild paragraf där också det fjärde i uppställningen upptagna förfarandet behandlas. Sanningspliktens innebörd och vikt för en effektiv tillämpning av lagen måste behandlas närmare.

Upplysningsplikt och miljörevision

Miljöskyddslagen bygger till betydande del på samverkan mellan myndigheter och företag. Tillståndsprövningen utgår till väsentlig del från information som tillhandahålls av sökanden, och grunden för tillsynen är företagens egenkontroll. Utredningens förslag till organisatoriska reformer vilar på samma grunder, och inslaget av egenkontroll förstärks ytterligare. Systemet förutsätter ett fortlöpande flöde av korrekt information från företag till myndighet i varje fas. Otvivelaktigt förhåller det sig också så, att det ofta eller kanske i allmänhet är företaget som förfogar över den bästa sakkunskapen i vetenskapligt och tekniskt hänseende. Att dess personal bättre än någon utomstående känner till produktionstekniska problem och inträffade störningar, säger sig självt. Mycket stränga krav på lojalt uppgiftslämnande är således befogade. Otillräcklig eller missledande information undanrycker grunden inte bara för tillståndsgivning och tillsyn utan även för ett välfungerande sanktionssystem. När tillstånd utverkats på ett bristfälligt eller oriktigt under-

lag eller när villkor och andra föreskrifter inte fått adekvat innehåll, blir också förundersökningsförfarandet missriktat, liksom den straffrättsliga prövningen. Sådana sanktioner som syftar till att understryka sanningsplikten bör därför särskilt noga övervägas. Hithörande frågor behandlar utredningen i avsnitt 13.5.2.4.

Utredningen anser emellertid att sanningsplikten är av sådan grundläggande betydelse att åsidosättandet därav i samband med tillståndsprövningen inte kan behandlas endast som en fråga om lämpligaste sanktionssätt. Det bör kunna få återverkningar på tillståndet för verksamheten. Utredningen föreslår därför ett tillägg till 23 § miljöskyddslagen av denna innebörd. Utredningen bedömer f.ö. att redan risken av ett förverkat tillstånd är ett kraftfullt verkande styrmedel i sig.

Utredningen lägger i en annan del av detta betänkande (avsnitt 9.2.4) fram förslag till ett system med s.k. miljörapport och miljörevisorer. Förslagen bör beaktas vid översynen av lagens straffbestämmelser. Samma grundsyn på företagens upplysningsskyldighet som nyss utvecklats måste gälla miljörapporten. Underlåtenhet att utse revisor måste enligt utredningens mening omfattas av straffansvar. Vad gäller miljörevisorns ansvar för det intyg han skall utfärda om riktigheten av innehållet i företagets miljörapport bör föreskrivas att intyget skall avges på heder och samvete. Innehållet däri kommer därigenom att omfattas av stadgandet i 15 kap. 10 § brottsbalken om ansvar för osann eller vårdslös försäkran.

Straffvärdesfrågor

Såsom framgått av genomgången av anmälda brott, åtalsbeslut och domar, har bestämmelsen i 13 kap. 8 a § brottsbalken, vilken trätt i kraft den 1 juli 1981 ännu sex år senare inte åberopats i någon fällande brottsmålsdom. Genomgången visar också på en genomgående mycket försiktig straffmätning i miljömål. Det är naturligtvis inte något självändamål att eftersträva domar avseende brottsbalksbrotten och inte heller höga straff. Det finns dock knappast anledning förmoda att de beskrivna förhållandena är uttryck för att de nuvarande straffstadgandena skulle utöva en så kraftigt brottsavhållande verkan att mera allvarlig miljöbrottslighet inte förekommer. Den analys utredningen gjort av domar och andra åtalsärenden talar knappast i sådan riktning. Det går också att påvisa påtagliga lagtekniska brister och andra problem, som kan påverka både åklagare och domstolar. Vissa sådana problem kan hänföras till det inbördes förhållandet mellan strafflatituderna i brottsbalken och i miljöskyddslagen. Därom hänvisas till avsnitt 13.5.2.5. Detta är ytterligare skäl för den samlade översyn av miljöstraffrätten som utredningen föreslagit.

Mycket talar också för att straffvärdet av miljöbrott underskattas, både av åklagarna och i domstolarnas straffmätning, oaktat det höga maximistraffet. Utredningen har övervägt därmed sammanhängande frågor och annat som kan inverka på rättskipningen i avsnitt 13.5.2.6. Övervägandena utmynnar i förslaget att straffrihet inte längre skall stadgas för ringa fall av brott mot miljöskyddslagen. De regler som gäller i fråga om möjligheten att underlåta åtal lämnar enligt utredningen ett tillräckligt utrymme för straffrihet på detta område, i den mån ett sådant behövs. Utredningen vill dock tillfoga att det skulle vara önskvärt att i lagen reglerades förfa-

randet vid sådana oförutsedda situationer, såsom vid haverier o.d., där motstridiga intressen kan ställas på sin spets och det kunde finnas ett behov av att tillfälligt befria från något gällande villkor. Utredningen har svårt att se att det f.n. finns något utrymme för en tillsynsmyndighet att ens i sådana fall dispensera från fastställda villkor för en verksamhet. Enligt vad utredningen erfarit, kan emellertid ett initiativ här väntas från naturvårdsverket, där frågan har uppmärksammats.

Tidigare brottsanmälan

Utredningens förslag syftar bl.a. till en förstärkning och effektivisering av företagens egenkontroll. Därmed sammanhänger också att de offentliga tillsynsorganens myndighetsroll betonas mera än tidigare. Analysen i föregående avsnitt har visat på en särskild svaghet i det straffrättsliga reaktionssystemet som också står i samband med myndighetsrollen. Utredningen har funnit att de rättsvårdande organen ofta kopplas in alltför sent när anledning har funnits att utreda ifrågasatt miljöbrottslighet. En anmälan kan emellanåt föregås av i tiden tämligen utdragna försök att vinna rättelse. Det kan förefalla som om tillsynsmyndigheterna i viss mån uppfattar de straffrättsliga reaktionerna på överträdelser av miljöskyddslagstiftningen som om dessa utgjorde åtgärder att tillgripa endast i sista hand, om försöken att vinna rättelse inte lett till resultat.

Ett sådant synsätt kan enligt utredningens mening inte godtas, framförallt inte från allmänpreventiva utgångspunkter. Det leder dessutom till uppenbara risker för att tillräcklig bevisning inte kommer att kunna säkras och för att mera omfattande tekniska utredningar, vilka kan vara ganska tidskrävande, igångsätts alltför sent. Risken för preskription

ökar. Dessutom har det visat sig att ett dröjsmål med att inleda förundersökning och väcka åtal kan komma att inverka på domstolens prövning, så att åtalet ogillas eller gärningen bedöms mindre strängt. Utredningen finner således att dylika dröjsmål på ett allvarligt sätt äventyrar effekten av det straffrättsliga sanktionssystemet. I det följande läggs därför fram förslag till viss ändring i 38 § miljöskyddslagen, såvitt gäller tillsynsmyndigheternas skyldighet att verka för att brott beivras. Frågan behandlas närmare i avsnitt 13.5.2.7.

Vite

De uppgifter angående bruket av vitesförlägganden, som lagts fram i avsnittet 13.2.2, visar på en mycket ojämn tillämpning, såväl på den kommunala nivån som på länsstyrelsenivån. Där sanktionen används är emellertid erfarenheterna därav goda. Vissa svårigheter tycks dock finnas. I en del fall kan de tänkas bottna i de av utredningen förut berörda problemen med oklara villkor. Därvidlag hänvisar utredningen till de förslag som lägges fram i syfte att på sikt komma tillrätta med dessa problem. I andra fall tycks uppträda kontroll- och bevissvårigheter som mera har att göra med det sätt, varpå själva vitesföreläggandet utformats. Sådana svårigheter bör emellertid i allt väsentligt med stigande erfarenhet kunna bemästras relativt lätt.

Sådana begränsningar i fråga om vitets användbarhet som sammanhänger med rätten att anföra besvär och med att ekonomiskt mindre sunda verksamheter kan vara mindre känsliga för påverkan kan man enligt utredningens mening inte f.n. göra något åt. Sistnämnda begränsning har vitet, såsom framgått i det föregående, gemensamt med miljöskyddsavgiften och företagsboten, vilka sanktioner riktar sig direkt

mot rörelsen, och den visar endast att vites- och straffhoten måste kunna utnyttjas jämsides med varandra för att maximal styreffekt skall ernås. En viss osäkerhet kan emellertid möjligen skönjas i fråga om de rättsliga möjligheterna att i samma tillsynsärende kombinera straff och vite. De problem som kan tänkas uppstå därvidlag behandlar utredningen därför mera ingående i det följande avsnittet 13.5.2.8. I det väsentliga leder övervägandena till det resultatet att det finns goda möjligheter att kombinera de bägge sanktionssystemen, om nämligen vitesföreläggandena utformas med eftertanke och omsorg. Utredningen finner sålunda att vitet på många håll bör kunna utnyttjas i högre grad än som nu sker samt att den ökade användning därav som är önskvärd inte utesluter att också straffhotet utnyttjas fullt ut.

Effektivare brottsutredning

Miljöstraffrätten och det miljörättsliga regelsystemet över huvud kommer även med utredningens förslag att under avsevärd tid framöver förbli tämligen komplicerat och svåröverskådligt. En effektivare tillämpning av sanktionsreglerna förutsätter goda insikter hos framförallt de rättsvårdande myndigheterna. Det krävs också hos dessa vissa grundläggande insikter i uppkommande tekniska och andra naturvetenskapliga frågeställningar. Främst med avseende härpå föreslår utredningen i avsnitt 13.5.2.9 att särskilda utbildningsinsatser skall göras för i första hand den åklagar- och polispersonal som kommer att syssla med miljöbrottsutredningar. Utredningen anser att dessa utredningar bör handläggas inom de s.k. eko- rotlarna samt att åklagarresurserna bör förstärkas genom inrättandet av en statsåklagartjänst för speciella mål med särskild inriktning på miljöbrottsutredningar. På detta sätt kan

enligt utredningen med ett förhållandevis ringa resurstillskott erhållas ett bättre tillvaratagande av redan tillgängliga personalresurser och en avsevärd kvalitetshöjning.

Miljöskyddsavgift, företagsbot m.m.

De förslag utredningen i det föregående redovisat gäller främst ett effektivare utnyttjande av straffsanktionen, vars syfte är att stävja otillåtna förfaranden. I avsnittet 13.5.2.10 diskuterar utredningen användningen av miljöskyddsavgiften, företagsboten och förverkandet i samma syfte och uppehåller sig också något vid frågan om ett tänkbart framtida system med avgifter som kan stimulera till åtgärder utöver de obligatoriska för att ge ett förbättrat miljöresultat. Utredningen finner i fråga om företagsboten att denna är väl ägnad för användning vid just miljöbrottslighet. Några förslag till lagändringar har utredningen inte övervägt. Institutet företagsbot har tillkommit med syftet att sanktionera också annan brottslighet i näringsverksamhet, och det har inte veterligen ännu prövats i rättstillämpningen. Institutet miljöskyddsavgift har tillämpats endast i några få fall, och det har dessutom alldeles nyligen ändrats.

Det civilrättsliga skadeståndet har primärt en reparativ funktion. Därutöver fungerar det emellertid också som en form av sanktion. Det ligger i linje med utredningens överväganden i övrigt att denna verkan tas till vara. Genom en ändring i rättshjälpslagen år 1983 har möjligheterna för fastighetsägare m.fl. att få rättshjälp för att föra talan om enskilt anspråk som stöder sig på miljöskyddslagen eller miljöskadelagen försämrats. Utredningen bedömer att detta varit en inte avsedd följd av lagändringen och föreslår att rättsläget i fråga om

sådana mål som nyss sagts återställs till vad som förut gällt. Denna fråga och vissa andra rättshjälpsfrågor behandlas i avsnitt 13.5.2.11.

13.5.2 Särskilda överväganden och förslag

13.5.2.1 Omprövning av villkor och tillstånd

Ett tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen lägger fast en intresseavvägning mellan bl.a. företags- och miljöskyddsintressen. Rättsverkningarna av ett sådant beslut regleras i 22-25 §§ och i 40 § andra stycket miljöskyddslagen. Dessa regler kan sägas återspegla en politisk avvägning mellan vissa motstående intressen. Från företagsekonomisk synpunkt behöver beslutet ha beständighet. Från miljöskyddssynpunkt behöver det kunna ändras. Huvudregeln är att tillståndsbeslutet gäller mot envar och i princip för all framtid. Enligt 22 § miljöskyddslagen kan inte tillståndshavaren på grund av någon bestämmelse i lagen eller i hälsoskyddslagen eller renhållningslagen åläggas att upphöra med verksamheten. I detta ligger en viktig materiell rättsverkan av beslutet gentemot närboende och andra sakägare.

Regeln att tillståndsbeslut gäller för all framtid har från lagens tillkomst varit försedd med ett undantag. Åsidosätts något villkor som angetts i tillståndsbeslutet, och är avvikelsen betydande, kan tillståndet förklaras förverkat. Detta har inte veterligen tillämpats. Det är emellertid ett uttryck för det självklara förhållandet, att tillståndets närmare innebörd avgränsas av de villkor, varmed det är förknippat. Av detta följer naturligtvis att det är av utomordentlig vikt att villkoren är väldefinierade och låter sig kontrolleras. Bl.a. är detta ett väsentligt rättssäkerhetskrav från närboende och andra som kan drabbas av verksamhetens miljöskadliga

följder. I lagens 18 § föreskrivs ju också att i tillståndsbeslutet inte bara skall noggrant anges den verksamhet tillståndet avser utan likaså de villkor som skall gälla. Man ser också att den en gång medgivna rätten att bedriva verksamheten inte är någon sorts absolut rättighet. Utredningen anser det viktigt att slå fast detta.

Den närmare innebörden av ett tillstånds materiella rättsverkningar till skydd för tillståndshavaren beror på vilka möjligheter som finns att utan dennes samtycke skärpa villkoren för tillståndet. Det är genom reglerna därom som miljöskyddsintresset kan tillgodoses på bekostnad av motstående intressen. Dessa regler bör naturligtvis, såsom ju också tidigare skett, kunna modifieras och kompletteras, om det finns ett tillräckligt starkt behov därav från miljöskyddssynpunkt eller eljest. I sammanhanget bör framhållas, att tillståndshavaren ju för sin del enligt 27 § kan väcka fråga om upphävande eller mildrande av villkor. Någon motsvarande möjlighet för en annan sakägare att väcka frågor om ändrade villkor finns det däremot inte. Det ligger helt i myndigheternas hand att väcka sådana frågor när det påkallas av miljömässiga skäl (26 §).

Nuvarande regler innebär i korthet följande. Under samma förutsättning som ett tillstånd enligt det förut sagda kan dras in, kan naturligtvis också villkoren ändras om det är lämpligare (23 §). Efter vad som är skäligt får villkor vidare ändras, dels sedan tio år förflutit sedan tillståndsbeslutet vunnit laga kraft, dels redan dessförinnan om förhållandena i omgivningen ändrats väsentligt eller om användningen av ny process- eller reningsteknik i verksamheten skulle medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt. Vidare stadgas i 25 § att om det genom miljöfarlig verksamhet uppkommer betydande olägenhet som inte förutsågs när tillstånd

lämnades, sådan "föreskrift" kan meddelas som är ägnad att förebygga eller minska olägenheten. Med föreskrift torde i detta sammanhang böra förstås precis detsamma som "villkor" - se avsnitt 13.5.2.3.

I praktiken sker det mycket sällan någon omprövning av villkor i tillståndsbeslut trots att en stor del av villkoren är äldre än tio år och trots att förhållandena i många fall, t.ex. vad gäller belastningen på omgivningen, ändrats väsentligt. Den sannolika förklaringen är väl att uppgiften prioriterats lågt i förhållande till annat utnyttjande av tillgängliga, begränsade resurser. Utredningen anser emellertid för sin del att effektiva och adekvata villkor för miljöfarliga verksamheter är en sådan alldeles grundläggande förutsättning för ett ändamålsenligt utnyttjande av de samlade samhällsresurserna på miljöskyddsområdet att väsentligt ökad tonvikt måste läggas på revision av mindre lämpliga villkor.

Utredningen har i annat sammanhang (avsnitt 10.3.4.2) förordat att ny kontrollteknik likaväl som ny process- eller reningsteknik skall kunna föranleda ändring av gällande villkor, oavsett den tid de gällt. En sådan ändring av lagen kan givetvis medföra också förbättrad resursanvändning. I enlighet med vad utredningen anfört under de allmänna övervägandena måste dessutom skapas ett visst utrymme för att revidera ett villkor som visat sig ha allvarliga brister i fråga om precision och objektiv kontrollerbarhet. Också detta kan vara en åtgärd som medför ett bätte utnyttjande på miljövårdsområdet av myndigheternas samlade resurser. Utredningen kan inte finna att det utifrån företagarsynpunkt kan finnas godtagbara skäl mot en sådan reform. I stället finns det också från sådan synpunkt ett intresse av klara besked om vilka krav som ställs och av ett

gott resursutnyttjande. Tydligt är att också berörda enskilda sakägares rättssäkerhet skulle befrämjas.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer får intresset av rättskraft till förmån för den som gynnas genom ett tillstånd stå tillbaka bl.a. när förmånen utverkats med otillåtna medel och när säkerhetsskäl gör sig gällande. I enlighet med vad utredningen anfört under de allmänna övervägandena i det föregående bör kravet på lojalt uppgiftslämnande ställas särskilt högt på förevarande område. Det är därför naturligt att i lagen införa den uttryckliga regeln att tillstånd till miljöfarlig verksamhet får dras in om det vilar på oriktiga uppgifter från sökanden eller denne förtigit något förhållande av betydelse för tillståndet. Utredningen anser också att det måste finnas en del fall som omfattas av den nuvarande regeln i 25 §, rörande oförutsedda olägenheter av allvarligare art, där det enda naturliga är att tillståndet kan dras in.

Enligt utredningens mening är den nuvarande strukturering av 23-25 §§ inte från alla synpunkter helt tillfredsställande. I 23 § reglerades från början förutsättningarna för att dra in tillstånd. Genom 1981 års lagändring kom dit också att hänföras ett fall av villkorsrevision. En inte helt ändamålsenlig följd därav är att för indragning av tillstånd respektive ändring av villkor vid bristande villkorsuppfyllelse kommit att gälla lika stränga förutsättningar. Som förut anförts finns det också skäl att dela upp 25 § i två särskilda regler, varav en avser indragning av tillstånd och en annan ändring av villkor. I enlighet med det sagda lägger utredningen fram förslag till ändring av 23-25 §§ miljöskyddslagen på sådant sätt att tillståndsfrågor regleras i 23 §, villkorsfrågor i 24 § och den speciella regel beträffande tillstånd att släppa ut avloppsvatten i

visst vattenområde som f.n. finns i 24 § andra stycket i stället förs till 25 §.

13.5.2.2 Delegationsförfaranden

Det framgår av den redovisade analysen (avsnitt 13.4.2.3) att tillståndsmyndigheterna i praktiken i relativt stor omfattning överlåter till tillsynsmyndigheterna att avgöra vissa frågor i tillståndsprövningen. Förfarandet saknar direkt stöd i lagen. En sådan "delegering" bygger på en väl fungerande praxis som tagits över från vattenlagen. Naturvårdsverket har i framställan till regeringen 1985-12-04 med förslag till ändringar i miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen framfört att det bör klargöras vilken rättsverkan beslut som fattats efter sådan delegering har.

Naturvårdsverket anförde i förslaget:

Frågan vilken rättskraft som är förenad med tillsynsmyndigheternas beslut i frågor som på något sätt hänskjutits till dem är i dagsläget något oklar. Det är emellertid väsentligt att tillsynsmyndighetens beslut i sådana frågor blir gällande på samma sätt som de villkor som tillståndsmyndigheten själv angivit för verksamheten. Överträdelser av besluten i delegerade frågor bör alltså kunna leda till straffsanktion. Om den nu aktuella regleringen genomförs genom att ML kompletteras med ett lagrum med paragrafnumret 20 a kommer möjligheten till straffsanktion att följa direkt av 45 § första stycket 3 ML. Denna punkt innebär nämligen att den kan bestraffas som "åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 a § andra stycket, 17 §, 18 § första stycket, 19-21 §§, 21 a § andra stycket, 23-25 §§, 27 §, 29 § andra stycket eller 41 §". "Villkor eller föreskrifter" torde dock behöva kompletteras med "beslut" (s. 8).

I praktiken förekommer det att frågor av mindre vikt överlämnas till formellt beslut av tillsynsmyndighet. Detta kan ses som en ren delegation av beslutanderätten. Det förekommer även en form av delega-

tion som innebär att vissa frågor hänskjuts till tillsynsmyndigheten för att denna i samråd med tillståndshavaren skall komma överens om vad som skall gälla. Naturvårdsverket har i ovan nämnda förslag framfört att det bör göras en klar åtskillnad mellan dessa former men att de beslut som fattas i princip bör ha samma rättsverkningar.

"Som framgått ovan används olika uttryckssätt, när koncessionsnämnden överlämnar vissa frågor till tillsynsmyndigheterna. Detta har lett till en viss förvirring och osäkerhet i vad gäller rättskraften hos de beslut som meddelas och överenskommelser som träffas med stöd av bemyndiganden i koncessionsbesluten.

I fortsättningen bör tydlig skillnad göras mellan å ena sidan renodlad delegering, dvs. fall där tillståndsmyndigheten hänskjuter en fråga till formellt beslut av tillsynsmyndigheten, och å andra sidan samrådsfall, dvs. fall där tillståndsmyndigheten överlämnar en fråga till företagarens ställningstagande i samråd med tillsynsmyndigheten. De nya bestämmelser som naturvårdsverket nu föreslår avser de rena delegeringsfallen. Tillsynsmyndighetens beslut i ett sådant fall bör inte vara avhängigt av att företagen samtycker till beslutet. Självfallet skall han dock ha rätt att besvära sig över det.

Det torde bli svårt att framdeles helt undvara den rena samrådsmodellen. Denna torde inte behöva närmare stöd i ML. Den bör emellertid användas med återhållsamhet och huvudsakligen endast i de fall där tillsynsmyndigheten framställt önskemål härom. Samma hänsyn till tillsynsmyndigheternas begränsade resurser som talar mot alltför omfattande delegering talar också mot ett alltför ofta förekommande bruk av samrådsmodellen. Det bör inte finnas något hinder mot att samrådsmodellen innefattar rätt för sökanden och tillsynsmyndigheten att återföra eventuell tvist i den aktuella saken till tillståndsmyndighetens prövning. Överenskommelser som träffas i samrådsfall bör få samma rättskraft som villkor. Naturvårdsverket har dock inte utarbetat något förslag till lagregler härom." (s 6 f)

I och med utredningens förslag, som innebär att prövning och tillsyn så långt som möjligt hålls samman vid en och samma myndighet, kommer eventuella problem till följd av delegation framdeles att begränsas. Problem kan dock fortfarande komma att upp-

stå i fråga om villkor som ges för verksamheter som omfattas av koncessionsnämndslistan.

Delegation av vissa frågor ter sig som en rimlig lösning för att avlasta själva tillståndsprövningen från en mängd detaljfrågor som var och en inte behöver avgöra tillåtligheten men vilka måste vara lösta inom vissa ramar för att tillåtlighetsreglerna skall vara uppfyllda. Utredningen utgår från att man inte heller i framtiden kan undvara den smidiga lösning som delegering av frågor av mindre vikt kan innebära. En förutsättning för förfarandet är att den fråga som delegeras i princip saknar betydelse för tillåtlighetsbedömningen.

I de fall delegationen innebär att tillståndsmyndigheten lägger ned på tillsynsmyndigheten att närmare bestämma det materiella innehållet i ett villkor är det nödvändigt att vad som bestämts i denna ordning kommer att omfattas av samma rättskraft som själva tillståndsbeslutet och att det i alla avseenden skall vara att jämställa med övriga villkor i detta. Således måste överträdelser av sådana villkor i likhet med vad som gäller för övriga villkor vara straffsanktionerade. Detta bör åstadkommas genom att miljöskyddslagen kompletteras med en bestämmelse som ger tillsynsmyndighet möjlighet att efter delegation från tillståndsmyndighet föreskriva om vissa detaljer i tillståndsbeslutet.

De s.k. samrådsfallen, vilka är de som enligt vad utredningen erfarit har störst praktisk betydelse, bör begränsas till att avse hur ett av tillståndsmyndigheten satt villkor skall efterlevas, t.ex. vilken kontrollmetod, reningsutrustning etc. som skall användas. Med detta betraktelsesätt kommer samrådsfallen inte att avse annat än rekommendationer från tillståndsmyndigheterna rörande tillsynen. Vad som från tillåtlighetssynpunkt bör gälla skall

däremot framgå av villkor som formulerats av tillståndsmyndigheten eller, efter ren delegation, av tillsynsmyndigheten. Ett samrådsförfarande innebär däremot inte att företaget fått dispens från att efterleva själva villkoren. Någon anledning till ytterligare lagstiftning vad gäller samrådsfallen finns enligt utredningens mening inte. De omfattas, om de används på sätt utredningen förelår, av gällande regler om kontrollprogram och den straffsanktionerade skyldigheten att följa kontrollprogram.

De ändringar som nu föreslagits syftar framåt och omfattar inte äldre beslut där delegering förekommit. I sådana fall anser emellertid utredningen att vad som överenskommits mellan företaget och tillsynsmyndigheten i samråd eller vad som bestämts av tillsynsmyndigheten efter delegation i full utsträckning kan läggas till grund för tillsynsåtgärder. Företaget har ju varit medvetet om och accepterat det som bestämts. Rättsverkan torde dock vara begränsad i så måtto som att rent straffrättsliga sanktioner inte kan fästas vid denna typ av "villkor". Utredningen anser att det behövs en regel som ger även genom s.k. ren delegation fattade äldre beslut, i den mån de dokumenterats, samma rättsverkan som om de hade givits av tillståndsmyndigheten. En sådan regel kan konstrueras som en övergångsbestämmelse som innebär att ett villkor som bestämts efter delegation efter viss given tid jämställs med villkor i tillståndsbeslut om inte företaget dessförinnan begärt omprövning av villkoret.

13.5.2.3 Terminologin villkor - föreskrift i lagen

Såsom utredningen funnit vid sina allmänna överväganden angående sanktionsmedlen (avsnittet 13.5.1) bör miljöskyddslagens blankettstraffbud förbättras i

redaktionellt hänseende och onödiga hänvisningar till övriga bestämmelser i lagen elimineras. Utredningen har funnit att långtgående förenklingar kan ske under förutsättning av att vissa terminologiska förtydliganden görs i lagen i övrigt. Av särskild betydelse har det visat sig vara att lagens terminologi är vacklande och från nutida statsrättsligt synsätt tvivelaktig när det gäller främst bruket av uttrycket föreskrift och avledningar därav.

I regeringsformens åttonde kapitel används termen föreskrift för att beteckna endast normer, eller rättsregler. Föreskrifter är bindande och generellt gällande. Sistnämnda kriterium anses uppfyllt om föreskriften avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer (prop. 1973:90 s. 204). På detta sätt används termen föreskrift exempelvis i 8 a §, 10 §, 12 a § och 17 § miljöskyddslagen. Även i 11 § fjärde stycket är användningen likartad. I 58 § åsyftas lagens egna regler.

Från normbeslut skiljer sig förvaltningsbeslut därigenom att de senare inte uppfyller kriteriet angående generell giltighet. Lämpligheten av att beteckna tillståndsbeslut och i synnerhet beslut rörande särskilda villkor för ett tillstånd enligt lagen som föreskrifter kan därför ifrågasättas. Sådana beslut har individuella adressater och en konkret innebörd. En sådan diskutabel användning av termen föreskrift finner man i 21 § andra stycket, 25 § och 29 a § första stycket. Också bland tillsynsreglerna finns exempel härpå, nämligen i 40 § andra stycket, 41 § och 43 §. Inte minst i sistnämnda stadgande är helt tydligt att det är ett förvaltningsbeslut som avses. Detsamma gäller användningen i 51 § andra stycket. Verbet föreskriva används likaså med något varie-

rande innebörd. Diskutabla formuleringar finns i 23 §, 24 § första och andra styckena, 29 § andra stycket, 50 § och 51 § första stycket. I andra lagrum används däremot verben "ange" (18 § och 21 a § andra stycket), "meddela" (19 §), "fastställa" (20 § och 28 §) samt "upphäva eller mildra" (27 §) med direkt hänsyftning på villkor.

Utredningen finner sålunda att åtskilliga formuleringar i lagen inte bygger på någon klar åtskillnad mellan termerna villkor och föreskrift. Detta förhållande bidrar till att lagen är svårläst och brister i överskådlighet.

Det nu sagda kan enklast åskådliggöras vid en jämförelse mellan de bägge sanktionsreglerna i 45 § och 52 §. Antages en klar betydelseskillnad mellan de bägge termerna villkor och föreskrift, blir den ofrånkomliga slutsatsen att miljöskyddsavgift inte skall kunna utgå vid flertalet praktiskt betydelsefulla villkorsbrott, straffbelagda i 45 § första stycket 3. Det kan emellertid inte vara avsikten.

Vad som genom tillämpning av lagens tillåtlighetsregler eller som en följd av dessa fastställs att gälla för en individualiserad verksamhet synes genomgående fullt korrekt kunna benämnas villkor för verksamheten. Så används ju uttrycket i 18-21 §§. Omprövning av villkor enligt 23-24 §§ resulterar givetvis i andra villkor, och det är onödigt att där röra sig med föreskriftsterminologin. Den följande 25 § synes i realiteten avse uppställandet av nytt villkor i där avsedd situation. Så har saken också uppfattats i litteraturen (jämför Westerlund: Kommentar till miljöskyddslagen, s 226 och s 270 m.fl. ställen). Detsamma torde delvis gälla 40 § andra stycket, som dock synes utgöra exempel på någon sorts interimistiskt beslut, även om till regeln inte knutits någon föreskrift om en efterföljande

reguljär prövning. Stadgandet torde dock, även om det illa framgår av dess formulering, vara tillkommet med tanke på övergående situationer av nödkaraktär. En sorts obestämdhet i lagens terminologi i fråga om interimistiskt gällande avgöranden blottas väl f.ö. också vid en jämförelse mellan 21 § andra stycket och 21 a § andra stycket.

Utredningen anser på grund av det anförda att det finns goda skäl för redaktionella ändringar och språkliga förtydliganden i fråga om samtliga de bestämmelser i lagen som berörs av de föregående resonemangen. Utredningen kan inte finna något vägande skäl som skulle tala häremot. Med sådana ändringar och förtydliganden kan lagens innebörd i ett flertal fall framträda med större tydlighet och sanktionsbestämmelserna utan några sakliga ändringar ges en bra mycket lättillgängligare utformning.

De ändringar i miljöskyddslagen som föranleds av det nu anförda framgår av följande uppställning.

Ändringar i miljöskyddslagen till följd av förslag rörande terminologiska förtydliganden i fråga om begreppen "föreskrift" och "villkor"

Bestämmelse	nuvarande formulering	föreslagen formulering
Inledande bestämmelser		
2 § första st.	föreskrivs	ej ändring
2 § tredje st.	meddela... bestämmelser	meddela... föreskrifter

Tillåtlighetsregler

7 § andra st.	föreskriva	ej ändring

Skydd mot förorening av vissa vattenområden

8 a § andra st.	föreskrifter	ej ändring
8 a § tredje st.	föreskrifter	ej ändring

Tillståndsprövning

10 §	föreskrifter	ej ändring
11 § fjärde st.	föreskriva	ej ändring
12 a §	föreskrifter	ej ändring
13 § tredje st.	föreskrivs	ej ändring
17 §	föreskriva	ej ändring

Tillståndsbeslut

18 § första st.	anges... ...villkor	ej ändring
19 §	meddela... ...villkor	ej ändring
20 §	fastställa... ...villkor	ej ändring
21 § första st.	villkor	ej ändring
21 § andra st.	föreskrifter	villkor
21 a § andra st.	villkor	ej ändring

23 §	föreskrivna... ...villkor	23-24 §§ omarbetas, föreskriftsterminologin tas bort. Tillståndsfrågor regleras i en paragraf och
24 § första st.	föreskrivna... ...villkor	villkorsfrågor, även den i 25 §, i en annan.
24 § andra st.	villkor föreskrivas	se ovan
25 §	meddela föreskrift	se ovan
27 §	villkor, villkoret	ej ändring
28 §	fastställt villkor	ej ändring
29 § första st.	föreskrivits	fastställts
29 § andra st.	föreskrivna föreskriva... villkor	fastställda bestämma... villkor
29 a § första st.	eller föreskrifter enligt 23-	enligt 24-

Tillsyn

40 § andra st.	brådskande föreskrifter som är	brådskande beslut om föreskrifter eller villkor som är

41 §	meddela föreskrift om	fastställa villkor som innefattar
41 a §	förbud eller föreskrifter	förbud, föreskrifter eller villkor
43 § andra st.	föreskriva	bestämma
43 a §	föreskrifter	ej ändring

Ansvar, handräckning och besvär m.m.

45 §		paragrafen delas upp och görs om
50 §	föreskriver	fastställer
51 § första st.	föreskriver	bestämmer
51 § andra st.	Föreskrift	Beslut

Miljöskyddsavgift

52 §	en föreskrift som avses i	utgår, paragrafen görs om
58 §	föreskrifterna föreskrivs	ej ändring

Miljöskyddet i totalförsvaret

64 §	meddela föreskrifter	ej ändring

13.5.2.4 Företagens informationsplikt

Utredningen föreslår att den obligatoriska egenkontrollen som utgör grunden för tillsynen enligt miljöskyddslagen byggs ut och förstärks. Så skall t.ex. all tillståndspliktig verksamhet enligt utredningens förslag årligen redovisa företagets miljöskyddsarbete i en s.k. miljörapport. I och med att tyngdpunkten för kontroll av miljöfarlig verksamhet på detta sätt ytterligare har skjutits över på företagen och egenkontrollen är det nödvändigt att vissa justeringar i det straffrättsliga ansvaret vad gäller företagets informationsskyldighet sker.

I dag gäller att företagens informationsskyldighet sanktioneras som två skilda gärningar. För det första kan den straffas som efter föreläggande från tillsynsmyndighet underlåter att lämna behövliga upplysningar. Tillsynsmyndigheten får utfärda sådant föreläggande om verksamheten vid en anläggning kan anses vara miljöfarlig. När miljöskyddslagen ändrades år 1981 anförde departementschefen beträffande denna upplysningsplikt:

> "Syftet med denna upplysningsplikt är att ge en tillsynsmyndighet tillfredsställande underlag för att bedöma om verksamheten är miljöfarlig och om det till följd därav krävs ingripande från myndighetens sida. Mot bakgrund härav är det enligt min mening uppenbart att brott mot upplysningsplikten begås inte bara när den som bedriver verksamheten vägrar att lämna upplysningar utan också när han lämnar oriktiga uppgifter genom att t.ex. utelämna betydelsefull information eller lämna direkt felaktiga uppgifter. Att på sådant sätt lämna en tillsynsmyndighet vilseledande besked kan således inte anses innebära att innehavaren har fullgjort sin skyldighet att lämna "behövliga upplysningar"." (Prop. 1980/81:92 s. 80)

I och med de senaste lagändringarna i miljöskyddslagen som träder i kraft den 1 juli 1987 (prop. 1986/87:135, JoU 1986/87:25) straffsanktioneras även

underlåtenhet att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar om detta förelagts av tillsynsmyndigheten. I en ny paragraf 39 a föreskrivs att en tillsynsmyndighet skall, om det behövs, med stöd av 43 § andra stycket meddela föreläggande om undersökning och kontroll av miljöfarlig verksamhet och dess verkningar enligt ett särskilt kontrollprogram. Genom de ändringar som nyligen genomfördes straffsanktionerades också underlåtenhet att följa ett sådant kontrollprogram i de fall som tillsynsmyndigheten meddelat föreläggande om detta.

För det andra kan den straffas, som i ansökan eller annan handling som avges enligt miljöskyddslagen eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för tillståndsprövningen eller tillsynen. Som ett praktiskt exempel på uppgifter vars riktighet straffsanktioneras genom bestämmelsen nämns i förarbetena uppgifter vilka skall avges till myndigheterna i enlighet med kontrollprogram. Bestämmelsen kommer också helt naturligt att omfatta uppgifter i den av utredningen föreslagna särskilda årliga redovisningen - miljörapport och avvikelserapportering (38 a-d §§). Det är emellertid oklart om man med oriktiga uppgifter i detta sammanhang även avsett förtigande av sanningen genom att t.ex. utelämna information som haft eller har betydelse för tillståndsprövning eller tillsyn av verksamheten eller genom att inte lämna relevant information.

Den informationsskyldighet som åligger den som driver miljöfarlig verksamhet straffsanktioneras således dels som en upplysnings- och undersökningsplikt och dels som en sanningsplikt. Det är ifråga om sanningsplikten som utredningen anser att en viss skärpning eller ett förtydligande bör göras. Utred-

ningen föreslår i fråga om nuvarande 45 § första stycket femte punkten ML att det tillägget görs till stadgandet, att även utelämnandet av relevant information straffsanktioneras. Stadgandet återfinns i utredningens förslag i en ny 45 a §.

Straffbestämmelsen är i dag begränsad till oriktiga uppgifter i skriftlig handling. Ett system som huvudsakligen bygger på egenkontroll från företagens sida förutsätter emellertid att dessa självständigt utan anmodan eller föreläggande från tillsynsmyndigheten lämnar de uppgifter som har betydelse för att bedöma om verksamheten drivs i enlighet med tillståndet. Den som t.ex. utelämnar nödvändig information eller mot bättre vetande inte lämnar relevant information om verksamheten och dess verkningar skall således kunna ådömas straff. Den som däremot följt ett upprättat och fastställt kontrollprogram och lämnat in riktiga uppgifter i enlighet med detta kan presumeras ha lämnat tillräckliga uppgifter. Stadgandet innebär också ett straffansvar för dels de fall då uppgifter i miljörapport i enlighet med 38 a § ML inte är riktiga dels de fall då miljörapporten inte är fullständig. Stadgandet förutsätter också att företag för vilka inte krävts kontrollprogram fortlöpande meddelar tillsynsmyndigheterna om verksamheten avviker från de villkor som gäller för denna. Detta innebär inte att varje enskilt mättillfälle måste rapporteras. Avvikelsen skall inte vara helt betydelselös och de uppgifter som lämnas skall vara relaterade till villkorens utformning.

13.5.2.5 Förhållandet mellan miljöskyddslagens och brottsbalkens ansvarsbestämmelser

Såsom framgått av det föregående tillämpas straffbestämmelserna i 13 kap. 8 a § och 9 § andra stycket brottsbalken om miljöbrott respektive vållande till

miljöstörning knappast alls. I stort sett väcks det enbart åtal enligt miljöskyddslagen eller annan speciallagstiftning.

Eftersom ju bedrivandet av miljöfarlig verksamhet utanför de ramar som tillskapas vid prövning enligt miljöskyddslagen till sin typ innefattar ett angrepp på miljön, ligger det i sakens natur att ett visst handlingssätt kan på en gång falla under brottsbalkens straffstadganden och under miljöskyddslagens. Att en gärning som utgör miljöbrott eller vållande till miljöstörning enligt brottsbalken också innefattar brott mot miljöskyddslagen betyder att den borde bedömas allvarligt. Ett sådant förhållande måste i alla händelser inverka på bedömningen av det subjektiva rekvisitet, dvs. kravet på uppsåt eller oaktsamhet.

Det måste hållas för visst att många åtal enligt miljöskyddslagen i stället kunde ha bestämts som åtal enligt brottsbalksbestämmelserna. Att det ändå inte sker är emellertid inte ägnat att förvåna. Genom ett så bestämt åtal skulle nämligen åklagaren ådra sig en betydligt tyngre bevisbörda. Förutom det, att icke verksamheten bedrivits i enlighet med tillstånd enligt miljöskyddslagen, skall han styrka bl.a. sådana effekter i form av skador, risker eller - betydande - olägenheter, som anges i brottsbalksstadgandet. Vid åtal enligt miljöskyddslagen är det heller inte nödvändigt att på samma sätt ta ställning till det subjektiva rekvisitet. Det räcker då med antingen uppsåt eller oaktsamhet, en oaktsamhet som för övrigt inte behöver kvalificeras som grov. Därtill kommer så, att strafflatituderna för brotten sammanfaller, utom så vitt avser det grova uppsåtliga brottsbalksbrottet. Visserligen framgår det uttryckligen av miljöskyddslagens straffstadgande att dess bestämmelser är subsidiära i förhållanden till

brottsbalkens. Det saknas emellertid varje incitament att arbeta efter denna ordning.

Det bör här dessutom omnämnas att det under remissbehandlingen av det tilltänkta brottsbalksstadgandet bl.a. från åklagarhåll framfördes en hel del kritiska synpunkter på stadgandets konstruktion.

Utredningen anser sig utan vidare kunna slå fast att en bidragande orsak till att ej brottsbalksstadgandet kommer till bruk är att strafflatituden i det väsentliga sammanfaller med den i miljöskyddslagen. Detta kan i sig ses som ett inte helt normalt förhållande. Brottsbalksstadgandet beskriver kvalificerat miljöskadliga handlingssätt som innefattar direkta angrepp på skyddsobjektet. Miljöskyddslagens straffstadgande i motsvarande del innehåller inte ens av lagstiftaren fullt ut formulerade normer, utan det har överlåtits till underordnade myndigheter att fylla ut stadgandet med särskilda påbud eller förbud.

Genom 1981 års reform fördubblades strafflatituden i miljöskyddslagens straffstadgande. Erfarenheterna från främst BT-kemiutredningen hade illustrerat svårigheterna att i tid komma på spåren och beivra sådana överträdelser som det där var fråga om. Brottsmålsdomen gav också tydligt vid handen hur stora svårigheter det kunde möta att söka beivra sådana förfaranden enligt de dåvarande brottsbalksstadgandena i 13 kap., som var påföljdsmässigt strängare och alltså förenade med längre preskriptionstid. Höjningen motiverades sålunda, åtminstone till en del, av önskemålet att förlänga preskriptionstiden för brott mot miljöskyddslagen. Det resultatet kunde dock ha uppnåtts också med andra medel.

Enligt utredningens mening medför den nuvarande disproportionen mellan strafflatituden för brottsbalks-

brottet respektive för brottet mot miljöskyddslagen allvarliga olägenheter. Från allmänpreventiv utgångspunkt måste man ifrågasätta om inte brottsbalksbrottet med nuvarande utformning kommit att mer skada än gagna det bakomliggande miljöskyddsintresset. Ett ineffektivt straffstadgande kan lätt få menlig effekt, så mycket mera i en situation när det enligt en utbredd opinion finns åtskilliga exempel på beteenden som hade bort beivras enligt stadgandet. Inte mindre oroande är frågan om det inte dessutom möjligen kan förhålla sig så, att redan förekomsten av ett uppsåtsbrott med sådan konstruktion som brottsbalksbrottet men med samma strafflatitud som brottet i miljöskyddslagen, vilket inbegriper vanliga oaktsamhetsfall, kan bidra till att hålla nere straffmätningen för det senare brottet på en alltför låg nivå.

Utredningen har övervägt att föreslå endera en sänkning av straffmaximum i miljöskyddslagen eller en höjning av det i brottsbalksstadgandet, men stannat för att avvisa bägge dessa lösningar. Eftersom problemen med brottsbalksstadgandet är av mera grundläggande natur, kunde nämligen en sådan åtgärd i än högre grad framhäva de nuvarande olägenheterna. Eljest finns det, som fängelsestraffkommittén funnit, goda skäl att värdera miljöbrottsligheten mer allvarligt jämfört med annan brottslighet. Det anförda understryker vad utredningen anfört om behovet av en skyndsam samlad översyn av den svenska miljöstraffrätten.

13.5.2.6 Straffvärdesfrågor m.m.

Utredningen övergår härefter till att behandla straffvärdet av skilda brott mot miljöskyddslagen i rättstillämpningen, dvs. frågor som främst samman-

hänger med domstolarnas straffmätning och vissa bedömningar på åklagarnivå.

Såsom framgått av det föregående utdöms i praktiken mycket låga straff för brott mot miljöskyddslagen. Statistiskt betraktad ligger inte straffmätningen i miljömålen på en nivå som svarar mot vare sig uttryckliga politiska ställningstaganden i lagstiftningssammanhang eller mot det straffvärde som återspeglas i strafflatituden. Den allmänpreventiva verkan, som visserligen inte enbart beror på de utmätta straffen, får anses klart otillräcklig.

En anledning till de låga straffen torde vara att det straffrättsliga bedömandet inte sällan rönt inverkan av förhållanden, som strängt taget inte bort tillmätas nämnvärd betydelse.

Som förut anförts, är miljöskyddslagens ansvarsbestämmelser inte direkt knutna till angrepp på miljön såsom skyddsobjekt, utan skall närmast garantera upprätthållandet av lagens prövnings- och tillsynssystem. Frågan i vad mån ett visst brott mot detta system förorsakat mer eller mindre allvarliga faktiska olägenheter eller miljöskador, bör enligt utredningens mening inte i någon avgörande mån inverka på straffmätningen. Sådana frågor kan för övrigt av en mångfald skäl ofta inte ens med säkerhet besvaras, och det ligger i sakens natur att de i allmänhet inte heller kan nöjaktigt belysas i en brottmålsrättegång där åtalet inte avser effekterna av den brottsliga gärningen. Utgångspunkten bör i stället vara den utomordentliga betydelsen av att miljöskyddslagens system som sådant respekteras. Vikten av att komma tillrätta med det hot mot livsbetingelserna som den fortgående miljöförstöringen representerar, bildar den allvarliga bakgrunden.

Bedömningen bör i enlighet med det sagda främst avse arten och varaktigheten av avsteget från det handlingssätt som bort iakttas till följd av lagen eller med stöd av denna meddelade föreskrifter eller beslut. Exempelvis bör ett långvarigt och påtagligt åsidosättande av ett villkor för en verksamhet principiellt anses i hög grad straffvärt. Övriga förhållanden skall bedömas med utgångspunkt från vad det är för överväganden som äger rum vid tillståndsprövning, villkorssättning och tillsyn enligt lagen.

En följd av det nyss anförda bör vara att sådana förutsättningar för verksamhetens bedrivande eller andra förhållanden som skall beaktas vid en tillåtlighetsprövning enligt lagen i allmänhet bör tillmätas endast ringa betydelse vid det straffrättsliga bedömandet. Tekniska eller ekonomiska svårigheter skall bedömas med hänsyn till den prövning som redan skett eller som ankommer på miljövårdsansvariga myndigheter att företa. Förhållanden som en gång bedömts i samband med tillståndsgivning och bestämmande av villkor bör därför inte vinna nytt beaktande till förmån för den tilltalade i ett brottmål.

Hur tillsynsmyndigheten förhållit sig gentemot ett felande företag kan utredningen överhuvudtaget inte se som någon omständighet av relevans. En tillsynsmyndighet kan inte dispensera från vare sig lagens föreskrifter eller villkor som bestämts vid tillståndsprövning. Dess uppgift i händelse av regelbrott är att i samverkan med företaget eller på andra sätt åstadkomma rättelse för framtiden. Hur denna uppgift löses är noga taget ovidkommande från straffrättslig synpunkt.

Bristande kännedom om villkoren för verksamheten eller om vad som eljest bort iakttas i denna synes likaledes i betraktande av det stränga krav på akt-

samhet som måste upprätthållas knappast någonsin kunna tillmätas betydelse. Miljöskyddslagen är så konstruerad, att dess tillåtlighetsregler och de med stöd av lagen meddelade föreskrifterna genom tillståndsmyndighetens prövning och beslut förvandlas till konkreta påbud och förbud att i form av villkor iakttas i den prövade verksamheten. Det ligger nära till hands att i det särskilda fallet jämställa sådana påbud och förbud med allmänt gällande straffsanktionerade föreskrifter. S.k. rättsvillfarelse i fråga om straffbestämmelser brukar inte i allmänhet räknas den tilltalade till godo.

Utredningen föreslår (se följande avsnitt, 13.5.2.7) att en tillsynsmyndighet skall anmäla misstänkt brott mot miljöskyddslagen till åklagare på ett tidigt stadium. Utrymmet för att räkna en tilltalad till godo något som har att göra med tillsynsmyndighetens fortsatta agerande minskas därigenom ytterligare.

Om straffsanktionen skall fylla sitt ändamål är det enligt utredningens mening nödvändigt att de här framförda synpunkterna vinner beaktande av de rättsvårdande myndigheterna.

Utredningen finner det ofrånkomligt att sådana ändringar i lagstiftningen vidtas, att anspråken på aktsamhet höjs och straffmätningspraxis skärps väsentligt i miljömål. En ytterligare höjning av straffmaximum kan emellertid inte komma i fråga, och en sådan åtgärd skulle sannolikt inte heller medföra den avsedda verkan.

Det kunde möjligen övervägas att söka på något sätt från straffvärdessynpunkt gradera de olika förfaranden som omfattas av straffstadgandet. Emellertid är de ifrågavarande gärningstyperna avgränsbara från varandra endast på övervägande formella grunder och

varje sådan gärningstyp kan omfatta såväl svåra som mindre svåra avsteg från vad som är tillåtet. Mera fruktbart kunde det då vara att söka i lagen ange några allmänna anvisningar för straffmätningen. Av samma skäl som nyss sagts skulle emellertid sådana anvisningar få en så allmänt hållen prägel att det är tvivelaktigt om de verkligen skulle ge erforderlig ledning för den rättsliga bedömningen. Utredningen har kommit till resultatet att man bör i första hand inrikta sig på att genom andra åtgärder effektivisera de rättsvårdande myndigheternas insatser. Sådana åtgärder föreslås bl.a. i det följande avsnittet 13.5.2.7 angående åtalsanmälan och i avsnittet 13.5.2.9 angående utbildningsinsatser. Den lagstiftningsåtgärd som därutöver bör i första hand övervägas, är att avskaffa nuvarande straffrihet för ringa brott.

Enligt utredningens mening ligger det något av självmotsägelse i den nuvarande regeln om att ringa brott mot miljöskyddslagen skall vara undantagna från det straffbara området. Å ena sidan söker man med straffrättsliga medel upprätthålla en gräns för vad som skall vara tillåtligt till följd av en komplicerad skälighetsavvägning, omfattande ett flertal motstridiga eller svårförenliga intressen. Å andra sidan lämnar man ett betydande utrymme för ytterligare skönsmässiga bedömningar i det straffrättsliga förfarandet genom att från det straffbara området utan närmare precisering avskilja "ringa" överträdelser av regelsystemet. I betraktande av det syfte straffreglerna enligt utredningens mening skall fylla, att upprätthålla respekten för miljöskyddslagens system som sådant, är det tydligt att en sådan regel öppnar ett alltför stort och obestämt utrymme för straffrihet.

Utredningen kan ansluta sig till tanken med den nuvarande straffrihetsregeln, att helt bagatellartade

överträdelser skall kunna gå fria från straff. Frågan är emellertid hur man vill precisera innebörden därav, och vad det betyder i förhållande till straffbestämmelsernas innebörd. Vid den fortsatta behandlingen av denna fråga tar utredningen främst sikte på bedrivandet av förbjuden eller eljest otillåten miljöfarlig verksamhet samt på brott mot uppställda villkor eller mot vad som annars skall iakttas vid verksamhetens utövande. I fråga om sådana brott mot sanningsplikten m.m. som f.n. omfattas av 45 § första stycket fjärde och femte punkten miljöskyddslagen och enligt utredningens förslag av en ny 45 a §, hänvisar utredningen till vad som anförts i de allmänna övervägandena, avsnitt 13.5.1 och i avsnittet 13.5.2.4.

Straffrihet kan enligt utredningens förmenande komma i fråga endast beträffande sådana enstaka avvikelser av mera tillfällig eller övergående natur, där rättelseåtgärder snabbt blivit vidtagna och där det inte kan skönjas något inslag av bristande lojalitet mot lagstiftningen eller tillsynsmyndigheten från den ansvariges sida. Miljöeffekten av en överträdelse bör däremot knappast tillmätas någon självständig betydelse. I allmänhet låter sig säkerligen sådana fall som nu avses avskiljas från det straffbara området genom att de subjektiva rekvisitet - kravet på åtminstone oaktsamhet - inte är uppfyllt. Vad frågan bör gälla är vilket utrymme som kan finnas för straffrihet i fall av oaktsamt eller uppsåtligt handlande om straffriheten för ringa fall tas bort. Ett visst, ehuru begränsat utrymme för straffrihet följer här av de regler om åtalseftergift som utredningen strax skall beröra.

Vid uppsåtliga brott kan utredningen knappast finna något utrymme för straffrihet, om inte möjligen i vissa oförutsedda och extraordinära situationer, där motstridiga intressen kan ställas på sin spets, så-

som t.ex. vid haverier. Utredningen kan inte finna att det f.n. skulle finnas något utrymme för en tillsynsmyndighet att ens i sådana fall befira från fastställda villkor för en verksamhet, en möjlighet som det dock kanske borde övervägas att införa i lagstiftningen. Situationer av detta slag synes emellertid ibland kunna vara att bedöma enligt brottsbalkens nödregel i 24 kap. 4 §.

Åklagaren är som huvudregel skyldig att väcka åtal för brott som i likhet med miljöbrotten hör under allmänt åtal. Det är också, såsom utredningen utvecklat i sina allmänna överväganden ett viktigt samhälleligt intresse att brott mot miljöskyddslagen beivras. I vissa fall får emellertid enligt rättegångsbalkens regler i stället för åtal beslutas om åtalseftergift. Förutsättningarna härför anges i 20 kap. 7 § rättegångsbalken (RB). Av särskild betydelse i detta sammanhang är punkterna 1 och 2 i lagrummets första stycke, enligt vilka åtal får underlåtas om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter respektive att påföljden skulle bli villkorlig dom och det samtidigt finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse, behöver inte heller förundersökning äga rum. Detta framgår av 23 kap. 4 a § RB. Enligt detta lagrum gäller vidare att en inledd förundersökning får läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter. Med nuvarande domstolspraxis står det klart att annan påföljd än böter eller villkorlig dom mycket sällan blir aktuell i miljömålen. Som grundläggande förutsättning för åtalsunderlåtelse enligt de nyss nämnda punkterna i 20 kap. 7 § RB gäller emellertid också att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte sätts åsido genom beslu-

tet. Formuleringen har tillkommit på förslag av lagrådet. Den ger uttryck för att åklagarens bedömning skall utgå från huruvida de grundläggande intressen som bär upp principen om åtalsplikt åsidosätts genom att åtal uteblir i det föreliggande fallet (prop. 1984/85:3, s. 64 f).

Med hänsyn till hela uppbyggnaden av miljöskyddslagens system för tillståndsgivning och tillsyn och det sätt, varpå lagens straffstadganden och andra sanktioner anknyter härtill, kan utrymmet för åtalsunderlåtelse utan tvekan betecknas som mycket begränsat. Att ett brott, såsom här är fallet, kan vara förenat med särskild rättsverkan, utgor i sig något som talar emot åtalsunderlåtelse (prop. 1984/85:3 s. 50). Ytterligare kan anföras den betydelse förundersökningsförfarandet och rättegången kan komma att få som underlag för åtgärder som tar sikte på indragning av tillståndet eller revision av villkoren för detta. Vad beträffar det här viktigaste fallet - åtalsunderlåtelse när enbart bötespåföljd kan påräknas - framgår det uttryckligen av förarbetena att utrymmet för tillämpning av regeln i 20 kap. 7 § RB vid miljöbrottslighet är begränsat med hänsyn till de starka allmänna intressena av att brotten inte lämnas obeivrade. Därtill kommer så de civilrättsliga aspekterna, som medför att målsägandeintresset kan vara betydande.

Med hänvisning till den nu lämnade redovisningen och till vad utredningen förut anfört om behovet av en striktare rättstillämpning i fråga om överträdelser av miljöskyddslagstiftningen, anser utredningen att en med erforderlig restriktivitet genomförd tillämpning av institutet åtalseftergift är det naturliga instrumentet för att skapa ytterligare något utrymme för straffrihet utöver det som ligger i kravet på åtminstone oaktsamhet.

Med anledning av den tillämpning av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken som förekommit i något fall (jämför avsnitt 13.2.1) vill utredningen tillfoga följande.

Utrymmet för att lägga ner en förundersökning avseende miljöbrottslighet med hänvisning till enbart utredningskostnaderna, måste enligt utredningens mening vara än mera begränsat. Att en brottsutredning på detta fält kan bli omfattande och kräva betydande resurser, ligger i så hög grad i sakens natur, att ett annat synsätt lätt skulle leda till en invalidisering av det straffrättsliga sanktionssystemet på miljöområdet. Regeln i 23 kap. 4 a § RB torde inte heller ha avsetts för sådana fall (jfr. prop. 1984/85:3 s. 34). I stället får man söka begränsa kostnaderna genom att ta tillvara den sakkunskap som finns hos tillsynsmyndigheterna, inte minst länsstyrelserna och naturvårdsverket, och hos andra offentliga organ, samt genom att där hämta ledning på ett så tidigt stadium som möjligt. Det är att märka att hänsynen till målsägandeintresset kan väga än tyngre i frågan om genomförandet av förundersökning än i åtalsfrågan (prop. 1984/85:3 s. 66).

13.5.2.7 Åtalsanmälan

Genom stadgandet i 38 § tredje stycket sista punkten miljöskyddslagen har tillsynsmyndigheterna ålagts att verka för att överträdelser av lagen beivras. Föreskriften tillkom vid 1981 års reform. Enligt vad som framgår av uttalanden i propositionen (prop. 1980/81:92 s. 62 och 76 f.) skall tillsynsmyndighet efter egen utredning ta ställning till om en uppkommen misstanke är befogad. Anmälan till åtal skall i så fall ske, om inte gärningen kan antas gå fri från straff såsom ringa. Enligt specialmotiveringen

ingår i skyldigheten att "beivra" överträdelser också att rapportera en allvarligare sådan till naturvårdsverket så att verket skall kunna väcka fråga om förverkande av tillstånd eller uttagande av miljöskyddsavgift. I den allmänna motiveringen sägs att det "i övriga fall" ankommer på tillsynsmyndighet att självständigt bedöma frågan om åtalsanmälan. I 18 § miljöskyddsförordningen har föreskrivits att samråd med naturvårdsverket skall ske innan länsstyrelse eller miljö- och hälsoskyddsnämnd vidtar åtgärder för att beivra överträdelsen.

Av den i det föregående redovisade analysen (avsnitt 13.4) framgår att det straffrättsliga bedömandet av miljöbrottslighet i objektivt såväl som subjektivt hänseende ofta är svårt. Tydligt är att det många gånger krävs en långt framskriden utredning för att det med någon grad av säkerhet skall kunna bedömas om en gärning är ringa eller ej. Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Därmed uttrycks en ganska låg grad av misstanke. Ett fördröjt inledande av förundersökning innebär, som utredningen anfört i sina allmänna överväganden, en påtaglig risk för försämrad bevisning och utredningsmässiga tempoförluster. Det är givet att en brottsutredning inte kan bli helt effektiv om den inte redan från början står under fullt kompetent ledning. Det anförda är i sig skäl nog att ändra rådande ordning. Det kan emellertid inte heller anses att ansvaret för en utredning med inriktning på åtalsfrågor på något särskilt lyckligt sätt låter sig förenas med tillsynsmyndighetens primära uppgift i nu avsedda situation, nämligen att med till buds stående medel se till att eliminera eller minska miljöskador. Bl.a. kan ett alldeles sunt samarbetsklimat mellan tillsynsmyndighet och företag inte gärna tänkas kom-

ma till stånd så länge det är en öppen fråga huruvida åtalsanmälan skall ske. Behöver rättelseåtgärder tvingas fram, bör vitesinstrumentet användas, se därom följande avsnitt.

Utredningen anser sålunda att i stället för nuvarande regel i lagen bör föreskrivas en obligatorisk anmälningsskyldighet till åklagaren, så snart tillsynsmyndigheten bedömer att det finns brottsmisstankar av sådan styrka att de bör föranleda utredning. Härför erfordras inte någon ingående prövning från tillsynsmyndighetens sida. Viktigast är den kännedom myndigheten har om de objektiva omständigheterna. Bedömningen underlättas genom utredningens förslag att ringa fall inte längre skall vara undantagna från straffansvar. Meningen är emellertid inte att varje fastställbar överträdelse skall rapporteras till åklagaren. Utredningen har, som framgått av föregående avsnitt, den uppfattningen att de fall som egentligen avsetts med undantaget från straffansvar i allt väsentligt tas undan från det straffbara området genom kravet på åtminstone oaktsamhet. Om tillsynsmyndigheten sålunda har grund för att bedöma en avvikelse som mera beroende på olyckshändelse, tekniskt missöde eller dylikt, för vilket varken verksamhetens ledning eller någon annan kan lastas, skall myndigheten inte göra brottsanmälan. Viktigt är emellertid att myndigheten verkligen prövar saken på ett tidigt stadium. Det bör därför i lagen särskilt anges att anmälan skall ske utan dröjsmål. Sedan anmälan skett ankommer det på åklagaren att på sedvanligt sätt bedöma frågan om inledande av förundersökning och lämna de direktiv angående fortsatt utredning som kan erfordras. Det ligger i sakens natur och torde tillräckligt tydligt framgå av paragrafens innehåll i övrigt att tillsynsmyndigheten skall bistå åklagar- och polismyndigheterna i deras utredningsarbete.

Någon föreskrift om samråd med naturvårdsverket anser utredningen inte behövlig. En sådan föreskrift kan snarast skapa oklarhet i fråga om ansvaret för att anmälan görs till åklagare, och den kan leda till obefogad tidsutdräkt. Att erforderliga upplysningar kan inhämtas från verket står klart utan särskild föreskrift. En helt annan sak är att naturvårdsverket för att fullgöra sina åligganden behöver vissa besked. Den frågan kan regleras förordningsvis. En möjlighet är att föreskriva att en kopia av åtalsanmälan skall tillställas verket, som sedan självmant kan bevaka hur ärendet utvecklas.

13.5.2.8 Förhållandet vite-straff

Som framgått av framställningen i avsnitt 13.2.2 anses vitet av de flesta tillämpande myndigheter på miljöskyddsområdet vara ett bra instrument i arbetet. Tillsynsmyndigheten kan ge extra kraft åt ett föreläggande om miljöskyddsåtgärder genom att förena det med ett vite, vars storlek kan anpassas efter vad som kan förväntas ha effekt med hänsyn till adressatens ekonomiska förhållande. När det gäller miljöfarlig verksamhet som inte är underkastad tillståndsprövning, är myndigheten f.n. hänvisad enbart till vitet, eftersom överträdelse av tillsynsmyndighetens förelägganden inte omfattas av straffsanktionen. Vid överträdelser av villkor i tillståndsprövad verksamhet aktualiseras däremot straffansvaret, och myndigheten förfogar också över vitesmöjligheten när föreläggande om rättelse utfärdas. För tillsynsmyndigheten framstår det ofta som mer meningsfullt att använda maktmedel som har omedelbar betydelse för miljön, dvs. som syftar till att förmå adressaten att ändra sitt beteende än att beivra vad som redan skett, kanske delvis för länge sedan. Emellertid är bägge slagen av instrument nödvändiga, och de måste som regel också användas parallellt och utan onödig

tidsutdräkt. Tillsynsmyndigheten skall se till, både att överträdelser av miljöregler beivras och att det felaktiga beteendet korrigeras. Gör man bara det senare, har man egentligen i efterhand lämnat dispens från tillståndsvillkoret, något som saknar stöd i lagen. Utrymmet för myndighetens skön är starkt begränsat vad gäller val av metod för ingripande. Kravet på konsekvens och likabehandling är alltid särskilt starkt när det gäller användandet av samhällets maktmedel. I de fall som det här är fråga om måste man också ta i betraktande såväl rättviseaspekter i förhållande till konkurrenter som lojalt följer reglerna som det förhållandet att grannar och andra sakägare är beroende av att tillsynsmyndigheten genomdriver villkoren för den miljöfarliga verksamheten. Själva är de ju förhindrade att mot en verksamhet med tillstånd driva krav på skyddsåtgärder och förbud i grannelagsrättslig ordning.

Att använda straff och vite parallellt är inte detsamma som att kumulera dessa slags ingripanden mot samma gärning. Visserligen gäller enligt 45 § tredje stycket miljöskyddslagen att det inte får dömas till ansvar för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande som överträtts. Om någon vid vite förbjudits att släppa ut avloppsvatten, innehållande mer än en viss mängd av något ämne, kan han således inte sedan dömas till straff för ett sådant utsläpp. Det kan innebära att tidsmässigt utdragna villkorsbrott efter ingripande med vitesförelägganden hamnar i en sorts straffri zon. En så paradoxal effekt behöver emellertid inte inträda. Frågan är vad som skall förstås med att en gärning omfattas av föreläggandet. I fallet med överutsläppet skall villkorsbrottet rimligen åtalas. Rättelseförfarandet bör däremot avse åtgärder för att minska eller eliminera utsläppet, t.ex. att stoppa den del av produktionen som orsakar det, laga trasig materiel eller vad det nu kan vara fråga om. Om åtgärden inte vidtas och över-

utsläppet fortsätter, kan ett vitesföreläggande avseende rättelseåtgärden inte gärna utesluta straffansvar för villkorsbrottet. Samma resonemang kan föras i sådana fall, då tillståndet är förenat med villkor att viss reningsutrustning skall användas. Villkorsbrottet består då i att verksamheten bedrivs utan denna utrustning. Vitesföreläggandet kan avse lämplig rättelseåtgärd, t.ex. att installera utrustningen inom viss tid.

Det sagda visar att formuleringen och inriktningen av ett vitesföreläggande är av stor betydelse om myndigheten vill undvika att hamna i en situation där straffrättsligt beivrande av villkorsbrott blir uteslutet. Men liksom när det gäller kontrollmöjligheterna kan naturligtvis också villkorets utformning vara av avgörande betydelse.

Det krav på gärningsidentitet som 45 § tredje stycket miljöskyddslagen innefattar innebär vidare ett krav på identitet till tid och rum - och på att åtal och föreläggande riktar sig mot samma person.

Angående identiteten i tiden får anses gälla att t.ex. ett fortgående, likformigt överutsläpp är att likställa med en rad av separata handlingar. Hela tiden ökas ju utsläppet genom nya föroreningstillskott. Straffrättsligt är detta att se som ett s.k. perdurerande brott. När det gäller preskriptionsfrågor brukar sådan fortgående brottslig verksamhet bli föremål för s.k. successiv preskription. Varje del av förfarandet betraktas i preskriptionshänseende som ett brott för sig. Detta torde gälla när brottsligheten utgörs av en verksamhet som skall bedömas som ett enda brott, även om delar därav i och för sig är tillräckliga för att vara brott och brott av samma slag som hela verksamheten (jfr. NJA I 1981 s. 380).

Det säger sig självt att ett straffansvar för olika perioder av villkorsbrott kan komma i fråga mot mer än en person, beroende på vem som skall hållas ansvarig vid olika tider. Verksamheten kan ha bytt såväl driftsansvarig person som ägare medan t.ex. ett överutsläpp pågått. Det är också så att ett vitesföreläggande att företa rättelse oftast torde rikta sig mot företaget som sådant, när detta är en juridisk person, medan straffansvar bara kan utkrävas av en ansvarig fysisk person. Det blir då inte alls fråga om någon kumulation av straff och vite, eftersom gärningsidentitet inte föreligger.

Rätt utnyttjad kan en kombination av straff- och viteshot enligt utredningens mening vara ett utmärkt medel att uppnå god efterlevnad av miljöskyddsregler, inte minst när hoten riktar sig mot skilda adressater. I annat sammanhang (avsnitt 13.5.2.1) har utredningen anfört skäl för att ökad vikt bör läggas vid omprövning av själva tillståndet, när villkor åsidosätts i betydande mån.

13.5.2.9 Utbildningsinsatser - organisationsfrågor

Utbildningsfrågor

Brottsutredningarna liksom de rättsliga bedömningarna på miljöbrottssidan förutsätter en viss förtrogenhet med de i vid mening tekniska frågor som rör sakområdet. Det handlar om vissa grundläggande insikter i kemi och andra naturvetenskapliga discipliner, industriell teknik, mätteknik, analysmetoder m.m. för att här bara antyda vad saken gäller. Även om tillsynsmyndigheterna på miljöområdet skall bistå de brottsutredande myndigheterna med underlag för bedömningarna måste brottsutredarna själva ha vissa baskunskaper på området. Det har också visat sig, att redan kommunikationen mellan de olika kategori-

erna myndigheter kan hindras av att dessa står för långt ifrån varandra kunskapsmässigt och saknar gemensamma referensramar. På samma sätt som de rättsvårdande myndigheterna saknar erforderliga fackkunskaper på det miljötekniska området har tillsynsmyndigheterna många gånger otillräckligt klart för sig vilka förutsättningarna för en brottsutredning är. Utredningens förslag i fråga om tillsynsmyndigheternas brottsanmälningar aktualiserar behovet av en viss grundläggande kunskap om straffrättsliga frågor hos tillsynsmyndigheterna, särskilt som kretsen av tillsynsmyndigheter nu vidgas avsevärt.

Det är utomordentligt viktigt att utredningsarbetet och kommunikationen mellan myndigheterna inte försvåras av brister av det slag som här antytts. Genomförandet av miljölagstiftningen kräver att alla dess delar, också sanktionsdelen, fungerar effektivt.

Det miljörättsliga regelsystemet är, som utvecklats i avsnitt 13.4 och i bilaga 8 komplicerat och svåröverskådligt och i vissa delar även svårtillämpat så tillvida som det kan innebära problem redan att hänföra vad som på goda grunder kan antas vara ett brottsligt beteende under rätt lagstiftning. Utredningen har föreslagit en översyn av det miljörättsliga regelsystemet. Under alla förhållanden ter sig särskilda utbildningsinsatser påkallade för att höja kunskapsnivån hos de rättsvårdande myndigheterna om miljörätt samt om miljötekniska frågor. Behovet av utbildning har vitsordats av riksåklagaren och av rikspolischefen i samband med de särskilda hearings som utredningen hållit.

Den egentliga utbildningsinsatsen bör ske i första hand för polis och åklagare i form av särskilda kurser. En kurs för domare bör också anordnas, som dock kan göras mindre omfattande. I sammanhanget skall

noteras, att rättegångsutredningen i delbetänkandet (SOU 1987:13) Översyn av rättegångsbalken 3, Expertmedverkan och specialisering, föreslår en möjlighet för rätten att förordna att en särskild ledamot med ekonomisk, medicinsk eller annan särskild fackkunskap får ingå i rätten om prövningen av ett mål därigenom väsentligt främjas. I motiven nämns bl.a. mål inom miljöområdet som en sådan målkategori där behov av förstärkning av rätten i form av en expert kan uppkomma.

Utredningens förslag till skärpt anmälningsskyldighet för tillsynsmyndigheterna när det gäller misstänkta brott aktualiserar behovet av en riktad information om straffrättsliga frågor till tillsynsmyndigheterna i samband med genomförandet av utredningens övriga förslag.

Utbildning för polis, åklagare och domare

Utredningen föreslår i det följande att miljöbrottsutredningar i fortsättningen skall hänföras till de s.k. ekorotlarna inom polis- och åklagarväsendet. Utbildningen om miljöbrott bör därför snarast inordnas i den särskilda utbildning om ekonomisk brottslighet som anordnas för båda kategorierna och även ges utrymme i grundutbildningen på respektive område. För den personal som nu tjänstgör och som fullgjort den ekobrottsutbildning som anordnas för poliser och för åklagare bör en speciell miljökurs organiseras. Till sina huvuddrag kan den vara lika för poliser och åklagare och man kan också tänka sig att kurserna delvis är gemensamma. Utbildningen bör dock vara något längre för polisens utredningspersonal och omfatta en mer detaljerad undervisning i tekniska frågor. För båda kategorier bör ingå viss praktik hos tillsynsmyndighet enligt ML omfattande förslagsvis 10 dagar för polisen och 5 dagar för åklagarna.

De teoretiska kursmomenten bör omfatta ett tekniskt-naturvetenskapligt block om ungefär 10 dagar för åklagarna och 15 för polisen samt ett miljörätts-block om ca 5 dagar. För åklagarnas del bör miljörättsavsnittet kompletteras med ett uppföljande seminariepass om ca 3 dagar vid ett senare tillfälle. För domarnas del föreslås en komprimerad kurs på omkring 5 dagar omfattande dels teknikfrågor, dels miljörätt. Till att börja med torde den utbildningen kunna riktas till de större tingsrätterna samt hovrätterna. Den bör dock vara återkommande och få permanent prägel.

Miljörättskurserna som här skisserats bör kunna genomföras över två budgetår till en sammanlagd kostnad av drygt två miljoner kronor vid ett beräknat deltagarantal av ca 120 utredare hos polisen, 40 åklagare och lika många domare i en inledande omgång. Härvid har medräknats kostnader för internatförläggning och sedvanliga lärarkostnader, dock inte kostnader för arbetstidsbortfall. Kostnaderna fördelar sig enligt följande. Polisen ca en och en halv miljon kronor, åklagarväsendet knappt 400.000 kr och domarkåren ca 150.000 kr. För kurserna erfordras särskilt anvisade medel, eftersom utrymme saknas inom nuvarande kursanslag.

På området saknas lämpliga läromedel som måste tas fram. Eventuellt krävs också extra resurser för särskilt kvalificerade lärare. Kostnaden härför har inte kunnat beraknas.

Organisationsfrågor - resursbehov

Miljöbrottsutredningar är ofta av komplicerad natur. Detta tillsammans med målens relativa sällsynthet talar för en viss koncentration av utredningsresur-

serna på polis- och åklagarsidan för att samla kunskapen och hålla den levande.

Miljöbrottsligheten låter sig inte enkelt inordnas under en viss brottskategori. Här finns ofta klara moment av ekonomisk brottslighet, i vart fall om man ser till de bakomliggande orsakerna, men till sin verkan är brotten allmänfarliga och riktar sig mot liv och hälsa.

Eftersom gärningsmannen i regel har en stark anknytning till ett företag torde vissa utredningstekniska vinster stå att hämta om man utnyttjar de utredningsmän som är vana vid att utreda brott med anknytning till näringsverksamhet. Utredningen förordar därför att miljöbrottsutredningarna skall hänföras till de s.k. eko-rotlarna hos polisen och inom åklagarväsendet.

Utredningen finner det vidare angeläget att tillföra åklagarsidan en särskild resurs i form av en statsåklagartjänst för speciella mål med inriktning helt på miljöbrott. Kostnaden härför inräknat kostnad för nödvändiga kansliresurser och en assistentåklagartjänst beräknar utredningen till ca 900.000 kr om året.

13.5.2.10 Ekonomiska styr- och sanktionsmedel

På miljöområdet finns ett starkt intresse att påverka utövarna av miljöfarlig verksamhet att inte bara uppfylla de minimikrav som samhället uppställer för att verksamheten överhuvudtaget skall tillåtas. Helst bör företagen också ges incitament att vidta åtgärder utöver de som åläggs dem för att uppnå ett bättre miljöresultat.

Det är MLs tillåtlighetsregler, tillståndsprövningen och villkorssättningen som formulerar kraven. Tillsynen med möjligheten för de behöriga myndigheterna att meddela förelägganden, förbud och föreskrifter är styrmedlet för att hålla verksamheten på rätt sida om det tillåtna. Sanktionssystemet som träder in när överträdelse skett innefattar straffrättsliga påföljder och sanktionsavgift. Några styrmedel för att påskynda en utveckling mot allt bättre miljöteknik finns inte i ML.

Mycket talar för att ett effektivt, ekonomiskt verkande styrmedel bör utvecklas. Ett avgiftssystem är vad som ligger nära till hands. Enligt utredningens mening skall avgifter på miljöområdet inte ses som ett sätt för företagaren att köpa sig fri från ansvaret att motverka miljöförstöring, tvärtom bör avgiften konstrueras så att den leder till mindre föroreningar. Inte heller kan det anses stötande att ta betalt för utnyttjandet av recipienterna. Även tillåtna föroreningar skadar miljön och det finns inte alltid någon sakägare som kan resa skadeståndsanspråk. Frågan om avgiftssystem behandlas också under 10.2.1 - 10.2.6. Olika former av utsläppsavgifter hör till det som diskuterats mest. Det är tänkbart att avgiftsbelägga vid intaget eller vid utsläppet; råvaruförbrukningen eller vissa andra produktionsfaktorer kan beläggas med avgift, om man vill uppnå lägre förorening genom lägre förbrukning. Detta har också framhållits i debatten.

När mätmetoder för utsläpp utvecklats tillräckligt bör man kunna överväga ett system med styrande utsläppsavgifter för olika parametrar. Avgifterna kan vara så konstruerade att de ökar progressivt med utsläppets omfattning inom tillåten maximimängd. Eller tvärtom så att avgifterna sjunker successivt när företaget underskrider gränsen för det tillåtna. I zonen strax ovan denna gräns är det möjligt att

laborera med dubbla eller flerdubbla sanktionsavgifter, förutsatt att man befinner sig i alla hänseenden obetydligt över gränsen. Med ett strikt avgiftsansvar skulle man här kunna reservera det personliga straffansvaret för mer omfattande utsläpp och för fall där någon kan tillräknas grov oaktsamhet eller uppsåt.

I dag finns bra mätmetoder för många parametrar, men metoderna torde behöva utvecklas ytterligare för att det skall vara möjligt att införa ett nytt system, baserat på utsläppsavgifter.

Det system som nu föreslås av miljöskadefondsutredningen om en avgiftsfinansierad miljöskadefond bör enligt utredningens mening studeras närmare i samband med att ett nytt avgiftssystem på miljöområdet utvecklas.

Miljöskyddsavgiften

Utredningen föreslår inte någon förändring av miljöskyddsavgiften. Det är visserligen angeläget att göra den så effektiv, dvs. avhållande som möjligt. När nu riksdagen antagit en ny lydelse av avgiftsbestämmelsen att gälla från och med den 1 juli 1987 ter det sig inte påkallat att lägga förslag om ytterligare ändringar innan några erfarenheter av den nya bestämmelsen vunnits.

Miljöskyddsavgiften kan åläggas fysisk eller juridisk person rent strikt under den enda förutsättningen att ekonomiska fördelar uppkommit för den som utövar den miljöfarliga verksamheten på grund av överträdelse av föreskrifter som avses i 45 § första stycket 1-3 ML. Det krävs alltså inte att någon dömts för brott. Ringa fall har dock undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde. Det har inte närmare utvecklats vad som skall förstås med ringa

(JoU 1986/87:25 s. 20). Ringa kan syfta på överträdelsen och/eller den ekonomiska fördelen. Det rimligaste kan tyckas vara att utgå från överträdelsens omfattning. Det ligger också i linje med utskottets motiv att sålla bort mindre förseelser. Vad som skall ses som en mindre förseelse måste dock även avgöras med hänsyn till den ekonomiska effekten. Också ett till storleken ringa fall av överträdelse kan ge en betydande ekonomisk vinst medan t.ex. ett mycket stort överutsläpp kan ge en mycket ringa eller ingen ekonomisk fördel. Fördelen torde dock under alla förhållanden böra dras in och i fall då brott begåtts i utövning av näringsverksamhet kan fråga om företagsbot dessutom uppkomma, som vidare skall utvecklas i det följande.

Det är av största vikt att frågan om miljöskyddsavgift nu aktualiseras i samtliga fall då förutsättningar föreligger för detta. Ekonomisk fördel omfattar inte bara vinst utan också inbesparade kostnader. Det är ytterst angeläget att inskärpa, att ingen skall kunna klara sig undan miljöskyddskostnader eller rent av göra sig en vinst på bekostnad av miljön.

Förverkande och företagsbot

Förverkande och företagsbot förutsätter till skillnad från miljöskyddsavgiften att brott begåtts. Dessutom krävs för att förverkande enligt 36 kap. 4 § brottsbalken eller företagsbot skall komma ifråga, att brottet begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Detta innebär en ytterligare begränsning jämfört med förutsättningarna för uttagande av miljöskyddsavgift, som kan tas ut av fysisk eller juridisk person. Bland verksamheter som ibland inte alldeles

klart faller under begreppet näringsverksamhet kan anföras offentligt bedriven verksamhet, framförallt i myndighetsform.

Förverkande skall enligt uttalande i förarbetena inte ske när sanktionsavgift tas ut (prop. 1981/82:142 s. 28). Förverkande kommer därför med utredningens förslag i övrigt att kunna komma ifråga i de fall då miljöskyddsavgift ej skall utgå, dvs. i ringa fall. Som anförts under avsnitt (13.5.2.6) föreslår utredningen att undantaget för ringa fall i ML:s straffbestämmelse skall tas bort.

Företagsboten har inte något vinsteliminerande syfte utan en bestraffande funktion. Boten åläggs enligt huvudregeln om ett brott som begåtts i näringsverksamhet inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag, och näringsidkaren inte gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Brott mot miljön har på flera ställen i förarbetena (prop. 1985/86:23) nämnts som exempel på brott som lagstiftaren tänkt att företagsboten skall kunna tillämpas på. Sålunda sägs att ett exempel kan vara när utsläpp av miljöfarliga ämnen skett utan att någon vinst av förfarandet uppkommit (s. 30). Brott mot ML nämns som exempel på vad som avses med brott som "eljest är av allvarligt slag", och det framhålls, att med allvarligt inte med nödvändighet skall förstås brott som hänförs till den grövre graden i fall då brott är indelade i olika svårhetsgrader. Om brottet är hänförligt till specialstraffrätten och har fängelse i straffskalan kan brottet väl vara av allvarligt slag, även om brottspåföljden stannat vid böter (s. 64). Företagsbot bör också kunna åläggas när det är fråga om omfattande brottslighet som bedrivits på

ett systematiskt sätt, även om varje enskild överträdelse inte framstår som särskilt allvarlig (s. 112). Enligt propositionen (s. 67) kan det inte göras gällande att en näringsidkare gjort vad som "skäligen kan krävas" av honom för att förebygga brott om han inte sörjt för att säkerhetsföreskrifter för miljöfarlig verksamhet följs i verksamheten och att detta kontrolleras. Allmänt gäller, att det måste kunna fastställas, att företagaren p.g.a. något förhållande som har att göra med brottets och gärningsmannens relation till verksamhetens art, inriktning, organisation osv. borde ha haft anledning att räkna med att det fanns en viss risk för att brott av det aktuella slaget skulle kunna begås i verksamheten och att företagaren också haft rimliga möjligheter att eliminera denna risk (s. 113). Företagsboten fastställs till lägst tiotusen och högst tre miljoner kronor.

Företagsboten har ännu inte kommit i tillämpning men enligt utredningens mening är det uppenbart att institutet, som kan användas utöver förverkande eller miljöskyddsavgift, är särskilt lämpat att användas vid sidan av personligt straffansvar för gärningsmannen. I den särskilda kurs för åklagare som föreslås under avsnitt 13.5.2.9 måste enligt utredningens mening särskild uppmärksamhet ägnas de olika sanktionsformerna på miljöområdet, inte minst företagsboten.

13.5.2.11 Rättshjälp i miljömål

Till utredningen har framförts kritik mot att den enskildes möjligheter att komma i åtnjutande av rättshjälp i miljörättsliga angelägenheter försvårats genom att rättshjälpen på senare år kraftigt begränsats för ägare av fastighet eller byggnad i angelägenhet som avser denna egendom. Det har bl.a. pekats på att möjligheterna för enskilda att föranstalta om egen utredning därigenom begränsats. Utredningen har därför tagit upp och övervägt frågan om att förbättra det allmännas stöd åt enskilda i miljörättsliga angelägenheter.

Rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429, RHL) utgår i fyra former, allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentligt biträde samt rådgivning. Allmän rättshjälp lämnas i princip i varje rättslig angelägenhet, om biståndet behövs och rättshjälpen inte skall utgå i annan form. Det är inte i och för sig av betydelse om angelägenheten skall prövas av domstol eller annan myndighet. Rätten till allmän rättshjälp begränsas dock - förutom med hänsyn till sökandens ekonomi - genom särskilda regler i 8 § RHL. Av övriga former för rättshjälp bör här särskilt nämnas rättshjälp genom offentligt biträde. Sådan rättshjälp beviljas i särskilda slag av mål eller ärenden, som anges i 41 § RHL. Det rör sig här om tillämpning av sådana regleringar, främst inom vård- och utlänningslagstiftningen, som rör den personliga rörelsefriheten eller den kroppsliga integriteten.

Efter ikraftträdandet har RHL flera gånger ändrats. En del ändringar på senare år har syftat till besparingar. Sålunda har genom ett tillägg till 8 § RHL år 1983 (1983:153) föreskrivits att allmän rättshjälp ej får beviljas ägare av en fastighet eller byggnad i angelägenhet som avser denna, om han

har eller borde ha haft rättsskyddsförsäkring eller något annat liknande rättsskydd som omfattar angelägenheten.

Rättshjälpslagstiftningen har setts över av rättshjälpskommittén (Ju 1982:01), som i sitt huvudbetänkande (SOU 1984:66) Den allmänna rättshjälpen lagt fram förslag till en ny lag om rättshjälp. Förslaget innebär bl.a. att ytterligare ärendekategorier bl.a. avseende skadestånd förs över från den allmänna rättshjälpen till privat rättsskydd. I ett senare delbetänkande (SOU 1985:4) har kommittén behandlat bl.a. organisatoriska frågor och frågor om rättshjälp genom offentligt biträde. Vissa ytterligare frågor återstår att behandla. Genom regeringsbeslut den 19 februari 1987 har domstolsverket fått i uppdrag att behandla vissa organisationsfrågor. Enligt uppgift förbereds nu inom regeringskansliet en lagrådsremiss angående vissa ändringar i rättshjälpslagen.

Som en generell förutsättning för att allmän rättshjälp skall beviljas gäller enligt 6 § RHL att den rättssökande skall vara i behov av sådant bistånd som avses med rättshjälpen. Avgörande blir i allmänhet i vad mån den rättssökande behöver rättsligt biträde för att tillvarata sin rätt. När det gäller förvaltningsärenden görs härvidlag en ganska restriktiv bedömning. I förvaltningsärenden skall myndigheten på olika sätt lämna enskilda bistånd och sörja för att ärendet blir utrett. För att allmän rättshjälp skall beviljas brukar därför krävas att det finns särskilda omständigheter, hänförliga till sökandens person eller till ärendets omfattning eller svårighetsgrad. Vägledande har varit bl.a. vissa bedömningar angående behov av biträde hos förvaltningsmyndighet, som gjorts i samband med införandet av rättshjälp genom offentligt biträde (prop. 1972:132 s. 187). Bl.a. uttalades då, att behovet av

ett offentligt biträdes insats i allmänhet torde vara störst på utredningsstadiet och då särskilt i sådana fall när i väsentligt hänseende motstridiga sakuppgifter lämnats eller betydelsefulla sakförhållanden i övrigt är oklara.

Enligt 9 § andra stycket 2 RHL anses som kostnad för rättshjälpen den rättssökandes kostnad för dels bevisning vid allmän domstol, bostadsdomstolen, marknadsdomstolen och arbetsdomstolen och dels nödvändig utredning i sådana angelägenheter som kan komma under sådan domstols prövning eller som skall prövas av skiljemän. Förmånen av att få kostnader för utredning betalda av rättshjälpen har tillkommit för att sakförhållandena skall kunna klarläggas av någon med särskilda kunskaper inom det område angelägenheten avser. En förprocessuell utredning skall kunna läggas till grund för förlikningsförhandlingar och kunna åberopas som bevisning i processen. För att kostnader för utredning i angelägenhet som inte är anhängig vid någon av de förut nämnda domstolarna skall omfattas av rättshjälpen fordras i princip enligt 25 § RHL att beslut om utredning fattas av rättshjälpsnämnd. Det gäller såväl angelägenhet som ännu icke anhängiggjorts som sådan som handläggs vid någon annan slags domstol. Dock får rättshjälpsbiträde alltid själv besluta om utredning av mindre omfattning, varmed enligt föreskrift i rättshjälpsförordningen (1979:938) förstås utredning som kostar högst 9.000 kr.

Med tekniskt biträde brukar förstås någon som är rättshjälpsbiträdet behjälplig i frågor som rör tolkningen av utredningsresultat, argumentering i tekniska frågor och liknande. Lagen innehåller emellertid inga särskilda regler om sådana biträden. Det tekniska biträdet anlitas av rättshjälpsbiträdet, som i sin tur tar upp kostnaden i sin kostnadsräkning. Behovet av tekniskt biträde prövas alltså i

samband med att rättshjälpsbiträdets ersättningsanspråk prövas. Biträdet är en ren partsrepresentant, och skulle det tekniska biträdets arbete inte ha varit till gagn för saken, kan det beaktas när ersättningen till rättshjälpsbiträdet bestäms.

Reglerna om ersättning för utredningskostnader har behandlats av miljöskadeutredningen sedan riksdagen gett regeringen till känna vissa synpunkter. I motioner, som behandlats av justitieutskottet i samband med propositionen 1978/79:90 med förslag till ändring i rättshjälpslagen, hade efterlysts förbättrade möjligheter för den enskilde att få ersättning för kostnader för teknisk hjälp och sakkunnigutredning i miljömål. Utskottet (JuU 1978/79:30 s. 64) ansåg att regleringen av hithörande frågor fick anses mindre tillfredsställande. Utskottet framhöll därvid bl.a. risken för oenhetlighet mellan olika rättsområden och för obalans mellan parter med olika förutsättningar.

Miljöskadeutredningen anförde i sitt betänkande (SOU 1983:7) Ersättning för miljöskador (s. 206 ff) att det stämde väl med dess allmänna inställning att man skulle underlätta för den skadelidande att komma till sin rätt. Särskilt när det gällde bevisning om orsakssammanhang kunde mycket komplicerade och svårbedömda frågor uppstå, vilka inte gärna kunde bedömas av den skadelidande och hans ombud utan sakkunnig hjälp. Med hänsyn till gränsen för utredningar av mindre omfattning (då motsvarande ett halvt basbelopp) och kostnaderna för sådana utredningar konstaterade utredningen att rättshjälpsnämndernas inställning blev av avgörande betydelse. Inställningen syntes "i någon mån variera på olika håll". Efter att ha övervägt också skälen mot att föreslå någon ändring i rättshjälpslagen, varvid beaktades bl.a. den förstärkning av den skadelidandes ställning utredningens övriga förslag innebar, nackdelarna med

en isolerad reform för miljöskadornas del samt gällande besparingsdirektiv, fann miljöskadeutredningen att försiktighet i fråga om möjliga reformer visserligen var motiverad, men att man ändå inte kunde underlåta varje försök att stärka den skadelidandes ställning. Utredningen föreslog en regel i 25 § rättshjälpslagen, enligt vilken vid prövning av ansökan om sakkunnigutredning som gäller teknisk eller medicinsk fråga i skadeståndstvist särskilt skall beaktas om saken har väsentlig betydelse för sökanden och inte kan bedömas utan medverkan av sakkunnig. I propositionen angående miljöskadelagen (prop. 1985/86 s. 13) anförde departementschefen att förslaget skulle tas upp till behandling i samband med rättshjälpskommitténs förslag till reform av rättshjälpslagstiftning.

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet gäller i princip för all framtid och ger tillståndshavaren en mycket skyddad ställning. Den andra sidan härav är att tillståndet också i princip utsläcker möjligheten för grannar och andra sakägare att vid domstol utverka förbud mot verksamheten eller skyddsåtgärder. Enligt 22 § ML kan inte den som fått tillstånd enligt lagen till miljöfarlig verksamhet på grund av någon bestämmelse i miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen eller renhållningslagen åläggas att upphöra med verksamheten eller vidta försiktighetsmått, utöver vad som följer av tillståndsbeslutet, om inte annat följer av reglerna i 23-25 §§, 29 § andra stycket eller 40 § andra stycket om förverkande av tillstånd, omprövning av villkor, meddelande av föreskrifter m.m. Över tillämpningen av nyssnämnda bestämmelser har den enskilde inget direkt inflytande. Utredningen föreslår i annat sammanhang (avsnitt 13.5.2.1) att möjligheterna att dra in tillstånd och ompröva villkor skall ökas. Någon direkt förstärkning av den enskilde sakägarens ställning i förhållande till tillståndshavaren innebär detta emeller-

tid inte. Ett tillstånd enligt miljöskyddslagen har sålunda betydelsefulla och bestående civilrättsliga verkningar gentemot enskilda sakägare.

Enligt utredningens uppfattning är det från allmän synpunkt väsentligt att så goda betingelser som möjligt ges dem som behöver komma till tals i koncessionsärenden. Därigenom främjas en allsidig belysning av tillståndsfrågan. Utredningen vill i sammanhanget understryka att det är det starka sambandet mellan de allmänna och enskilda intressena när det gäller att hindra eller minska skadliga verkningar av miljöstörande verksamheter som varit det avgörande skälet till att i miljöskyddslagen förts samman offentligrättsliga och civilrättsliga regler (jfr prop. 1969:28 s. 191). Det är alltså inte enbart vikten av de enskilda intressen som står på spel som talar för en generös bedömning när det gäller frågor om rättshjälp i dessa fall.

Utredningen har övervägt om möjligen institutet offentligt biträde kunde utvidgas till att omfatta också ärenden om tillstånd enligt miljöskyddslagen till miljöfarlig verksamhet. Utredningen har emellertid funnit att ändamålet skiljer sig alltför mycket från de fall, för vilka institutet är utformat, och att det med hänsyn till det i tillståndsärendena vidsträckta sakägarbegreppet och den stora krets av personer som kan beröras av tillståndsfrågan skulle erbjuda alltför stora svårigheter att på ett ändamålsenligt sätt avgränsa kretsen av dem som skulle erhålla förmånen. Det rättsskydd som innefattas i exempelvis sedvanliga villaförsäkringar torde f.ö. knappast innefatta förmånen av ekonomiskt bistånd i ärenden av detta slag. När det gäller handläggningen vid koncessionsnämnd eller annars av ett tillståndsärende torde därför undantagsregeln i 8 § RHL inte medföra några särskilda inskränkningar i rätten till samhällelig rättshjälp.

Det finns emellertid uppenbarligen skäl som kan tala för en förhållandevis liberal praxis i fråga om beviljande av rättshjälp i sådana fall.

I fråga om enskilda anspråk som stöder sig på miljöskyddslagen eller miljöskadelagen (1986:225) är undantagsregeln i 8 § RHL av betydelse, och praxis i fråga om beviljande av rättshjälp i sådana fall har följaktligen blivit starkt restriktiv. Sådana tvister täcks nämligen av rättsskyddet i sedvanliga försäkringar. Enligt vad utredningen inhämtat gäller försäkringsskyddet dock i allmänhet endast upp till en kostnad som motsvarar tre basbelopp, eller f.n. något mindre än 75.000 kr. Enligt utredningens uppfattning är det emellertid tydligt att ett sådant belopp många gånger är otillräckligt i detta sammanhang. Särskilt gäller detta när det måste verkställas särskild teknisk eller medicinsk utredning. Utredningen anser detta förhållande otillfredsställande. I tvister av förvarande slag finns typiskt sett ett liknande starkt samband mellan den enskildes och det allmännas intresse av att hindra eller minska skadliga verkningar av miljöstörande verksamheter, som enligt det föregående ansetts föreligga vid tillståndsprövningen. Det är ett starkt samhälleligt intresse och av betydelse för att upprätthålla respekten för miljöskyddsintressena att berörda enskilda är i stånd att bevaka sina rättigheter. Utredningen har inte kunna finna att de motiv som legat bakom 1983 års inskränkning i rätten till rättshjälp är bärkraftiga i fråga om miljötvister. Reformens huvudsyfte torde ha varit att minska omfattningen av samhällets stöd i fråga om andra typer av fastighetstvister, där det normalt råder balans mellan parterna. Så är, som också riksdagen varit inne på, i allmänhet inte fallet på det miljörättsliga området. Utredningen föreslår därför att förutsättningarna för rättshjälp i dessa fall återställs till vad som gällde tidigare. Det förhållandet att den nya

miljöskadelagen innebär vissa lättnader i den enskildes bevisbörda kan enligt utredningens mening inte utgöra något argument mot en sådan åtgärd.

Såvitt gäller utredningsåtgärder i miljömål delar utredningen den bedömning som kommit till uttryck i miljöskadeutredningens betänkande och förordar det av miljöskadeutredningen föreslagna tillägget till 25 § RHL.

Kostnaderna för en reform som innebär att förutsättningarna för rättshjälp i miljömålen återställs till vad som gällde före 1983 års lagstiftning är svåra att beräkna, eftersom statistiskt underlag inte finns tillgängligt. För en uppskattning hade krävts en särskild undersökning av sådana mål vid landets samtliga fastighetsdomstolar. Även med en sådan undersökning skulle dock beräkningen ha blivit något osäker, eftersom avvikelserna från en beräknad medelkostnad måste vara betydande i detta slag av mål. Det rör sig emellertid inte om någon stor målgrupp. Vid underrätterna handlades år 1985 sammanlagt 72 civila miljömål och år 1986 sammanlagt 22 sådana mål.

V Kunskapsförsörjning och miljöforskning

14 KUNSKAPSFÖRSÖRJNINGEN INOM MILJÖVÅRDSOMRÅDET

14.1 Inledning

Miljövårdsforskning och andra former för kunskapsförsörjning rör många myndigheter och andra organ. Organisation och styrmedel avspeglar detta förhållande och är således mycket komplexa.
Inom systemet för kunskapsförsörjning är forskningen av grundläggande betydelse men även övervakning, inventering och kartläggning liksom utredningar, undersökningar och sammanställningar är viktiga former för inhämtande och bearbetning av kunskap.

Betydande resursförstärkningar för kunskapsframtagning inom miljövårdsområdet sker under budgetåret 1987/88, bl a som en följd av förslagen i den forskningspolitiska propositionen (prop 1986/87:80). Förstärkningarna avser allt från grundläggande forskning på bl a de medicinska, naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga områdena till mera målinriktad forskning avseende konkreta miljöproblem till undersöknings-, kartläggnings- och övervakningsverksamhet.

I direktiven till utredningen har följande särskild relevans för miljövårdsforskning och övriga former för kunskapsframtagning.

"En viktig central myndighetsuppgift för miljö-

vårdsområdet är att svara för att relevant kunskap inom skilda områden samlas in och görs tillgänglig som underlag för politiska och administrativa ställningstaganden. I denna uppgift ingår i princip all verksamhet som syftar till att genom forskning och utveckling, övervakning, inventering och kartläggning samt utredningar, undersökningar och sammanställningar öka våra kunskaper om bl a miljösituationen, om olika problem och om metoder att lösa problemen. SNV har idag relativt betydande egna resurser till sitt förfogande i detta avseende. En stark egen kompetens när det gäller centrala miljöfrågor i allmänhet är också av betydelse för att rollen som expertorgan skall kunna bibehållas. Miljövårdsområdets bredd och den komplicerade karaktären hos många miljöfrågor gör det samtidigt nödvändigt att anlita utomstående expertis. En fråga är i vilken utsträckning naturvårdsverket skall ha egna resurser och egen kompetens inom olika specialområden och i vilken utsträckning man i stället skall utnyttja kompetens och sakkunskap utanför verket. För- och nackdelar med olika alternativ skall belysas. Det skall också studeras om det finns hinder som försvårar ett rationellt utnyttjande för miljövårdens behov av extern specialistkompetens på olika områden."

Kunskapsförsörjningssystemets komplexitet fordrar en rad ingående analyser för att rätt belysa olika frågeställningar. Utredningens analys är i denna del översiktlig och förslagen innebär väsentligen riktlinjer och rekommendationer för senare ställningstaganden i olika former. I enlighet med direktiven har utredningen i huvudsak koncentrerat sig på ansvarsfördelningen mellan myndigheter. Den inre organisationen berörs således endast vad gäller SNV:s behov av egna laboratorieresurser.

Frågan om ansvarsfördelning mellan SNV och STU angående FoU mm har lösts i samverkan mellan myndigheterna. Se vidare avsnitt 6.4.

14.2 Nuvarande organisation och ansvarsfördelning

14.2.1 Allmänt

Miljövården utgör ingen egen avgränsad samhällssektor I direktiven markeras behovet av såväl bredd som koncentration i miljövårdsarbetet. Likaväl som att miljöhänsyn skall tas vid planering och genomförande av verksamhet inom de olika samhällssektorerna så bör miljö-FoU vara en betydande del av FoU-verksamheten inom dessa. En grundläggande princip i forskningspolitiken är att sektorsforskning i största möjliga utsträckning skall bedrivas vid universitet och högskolor i nära kontakt med grundforskning. Ansvaret för inriktningen på problemområden ligger hos de organ som finansierar sektorsforskningen. Genomförande av forskning inklusive val av metodik m m ligger hos forskarna vid universitet och högskolor.

14.2.2 Organ som stöder miljövårdsforskningen

14.2.2.1 Miljö-FoU - indelningsgrunder

Miljövårdsforskning kan indelas efter olika grunder. I rapporten "Forska för bättre miljö" - en studie av forskningsbehov inom miljöområdet" (1986) som utarbetats av SNV i samarbete med de forskningsstödjande organen görs följande indelning.

1. Miljövårdsforskning för problembeskrivning och riskvärdering, s k effektforskning.
2. Miljövårdsforskning för att förebygga och lösa miljöproblem, s k åtgärdsforskning.
3. Miljövårdsforskning för att utveckla hjälpmedel för effektivare miljövård och bättre naturresurshushållning.

SNV har enligt denna indelning ett huvudansvar för miljö-FoU med anknytning till punkterna 1 och 3. Sektorsmyndigheterna har ett huvudansvar för miljö-FoU inom berörd samhällssektor, t ex statens energiverk (STEV) och styrelsen för teknisk utveckling (STU) för energiförsörjning, transportforskningsberedningen (TFB) och STU för transporter, STU för industriproduktion, byggforskningsrådet (BFR) och STU för avfallshantering och kommunal VA-teknink samt skogs- och jordbrukets forskningsråd(SJFR) för skogs-, jord- och vattenbruk.

Dessutom gäller, att de effektstudier som behövs för att klarlägga konsekvenserna inom olika samhällssektorer skall ses som delar av sektorns FoU-verksamhet.

14.2.2.2 Naturvårdsverket

Som central myndighet på miljörådet har SNV ett ansvar för att initera och samordna miljö-FoU inom hela sitt kompetensområde.

SNV:s samlade resurser för kunskapsförsörjning utgörs av:

- laboratoriet för utsläpps- och produktkontroll, laboratoriet för miljökontroll, forsknings- och utvecklingsavdelning, sakkunskap inom övriga avdelningar
- sakanslag för forskning, miljöövervakning, information, utredningar, undersökningar m m
- inflytande i FoU-institut
- medverkan i andra forskningsfinansierande organ; byggforskningsrådet, forskningsrådsnämnden, naturvetenskapliga forskningsrådet, styrelsen för teknisk utveckling, statens energiverk, skogs- och jordbrukets forskningsråd m fl.

SNV har byggt upp ett omfattande internationellt

kontaktnät. Genom detta får SNV fortlöpande information om utvecklingen inom internationell miljövårdsforskning. För ett effektivt utnyttjande av kontakterna är det väsentligt att SNV har goda forskningsresultat att förmedla från det svenska miljöforskningssystemet.

SNV har ett särskilt anslag för miljövårdsforskning. För budget-året 1987/88 uppgår anslaget till ca 85 milj kr. Från anslaget bestrids kostnader för tillämpad forskning inom miljövårdsområdet. Ca 10 milj av detta anslag går som fast stöd till institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), som är ett kollektivforskningsorgan för miljövårdsforskning med industrin och staten som intressenter.

En naturlig utgångspunkt för forskningsplaneringen är att berörda avnämares kunskapsbehov på kort och lång sikt tillgodoses. Med avnämare avses i första hand centrala, regionala och lokala miljövårdsmyndigheter. Det kan dock konstateras att kopplingen i dag är relativt lös mellan vad som kan kallas den allmänna delen av SNV:s forskningsanslag och avnämare. I första hand är det de medel som styrs till prioriterade projektområden (ca hälften av SNV:s forskningsanslag) som är avnämarpåverkade.

Följande strategi gäller för miljövårdsforskningens inriktning och kvalité.

* Miljövårdsforskningen skall inriktas på att ta fram underlag för myndighetsagerande på miljövårdsområdet.
* Det är forskarnas uppgift att avgöra vilka vetenskapliga metoder som bör och kan användas.
* Avkall får inte göras på kvalitetskravet.

SNV:s forskningsnämnd med företrädare för såväl

forskare som avnämare beslutar om anslagets närmare användning. I praktiken har forskningsnämndens vetenskapliga kommittéer ett avgörande inflytande på besluten. I dessa har forskarföreträdarna majoritet. I övrigt gäller i stora drag.

* En tyngdpunkt i forskningen skall ligga på större centrala behovsområden - projektområden. Dessa identifieras med utgångspunkt i behov formulerade av avnämarna. De senaste åren har i snitt ca 10 projektområden drivits kontinuerligt med en projektlängd om ca 3-6 år och budgetar som varierar mellan 1-5 milj kr per år. I projektledningen ingår såväl avnämare som forskare. Kompetensen hämtas från de FoU-utförande instanser som bedöms mest lämpade från fall till fall. Organisationsformen medger en hög grad av flexibilitet.

* En väsentlig del av forskningen skall avse problem som är viktiga från miljövårdssynpunkt men som inte är så omfattande att de motiverar projektområdessatsningar. Denna forskning drivs som enskilda projekt.

* Ca 10% av forskningsanslaget skall avsättas för långsiktig kompetensuppbyggnad på ,från miljövårdssynpunkt, viktiga områden men där universitet och högskolor inte har kompetens inom ramen för sina ordinarie tjänster. Stödet har formen av extra docent- eller professorstjänster.

* Forskare med anslag från SNV är skyldiga att i viss utsträckning biträda SNV med sammanställning och utvärdering av tillgänglig kunskap som underlag för verkets ställningstaganden i olika frågor.

En huvudprincip är att ett FoU-stödjande organ skall svara för finansieringen av ett projekt fullt ut.

Detta för att undvika byråkrati och oklara ansvarsförhållanden. I t ex stora projekt är det dock ofta nödvändigt med gemensam finansiering mellan olika organ.

Samfinansiering aktualiseras inte bara mellan forskningsstödjande organ utan också mellan sådana organ och sektoriella avnämare. T ex statliga myndigheter, som utnyttjar FoU-resultat i sin verksamhet, kommunala verk, eller privata och statliga företag. För SNV:s del har samfinansierade projekt en rätt liten omfattning.

14.2.2.3 Övriga FoU-stödjande organ med stor betydelse för miljövårdsområdet.

Styrelsen för teknisk utveckling (STU)

STU är central förvaltningsmyndighet för initiativ och stöd till samt planläggning och rådgivning rörande teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete.

STU:s huvuduppgift är att analysera behov av, initiera och stödja tekniskt FoU-arbete som bidrar till den tekniska, vetenskapliga och industriella förnyelsen i landet.

STU:s miljövårdsbetingade och miljövårdsrelaterade satsningar under budgetåret 1984/85 uppgick till ca 31 milj kr.

Statens energiverk (STEV)

Statens energiverk är central myndighet på energiområdet. Verket följer och analyserar utvecklingen på energiområdet såväl nationellt som internationellt, bevakar och stöder den energitekniska utvecklingen och främjar introduktion av inhemska

energikällor. Statens energiverk bedriver ett omfattande utredningsarbete. Denna verksamhet omfattar bedömningar och analyser av olika bränsle- och energialternativ med hänsyn till marknader, teknik och miljöeffekter. Rgelbundet upprättas prognoser över energitillförsel och energianvändning. Verket svarar för planering och finansiering av energiforskning, teknikutveckling inom energiområdet samt för miljötekniska åtgärder som sammanhänger med förbränning av kol, torv och avfall.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR)

Skogs- och jordbrukets forskningsråd främjar och stödjer sådan forskning som gagnar skogsbruket, jordbruket och trädgårdsnäringen. Rådet skall uppmärksamma behovet av forskning som är angelägen från samhällelig synpunkt och som har samband med utvecklingen inom dessa näringar.

Statens råd för byggnadsforskning (BFR)

BFR:s FoU syftar till att öka kunskaperna och lösa problem inom sektorn byggmiljö. Ansvarsområdet sträcker sig från översiktlig fysisk planering, byggnadsutformning byggnads- och anläggningsteknik och produktionsmetoder till drift, förvaltning och förnyelse av byggd miljö.

Transportforskningsberedningen (TFB)

TFB:s huvuduppgifter är att stödja och initiera forskning, utveckling och demonstrationsprojekt, samordna transportforskningen, förmedla kunskaper och information samt samordna dokumentationen.

Beredningens ansvarsområde sträcker sig över transporter till sjöss, på land och i luften.

14.2.3 Forskningsutförande organisationer av stor betydelse för miljövården

I detta avsnitt redovisas endast de organisationer som utredningen berör i sin organisationsdiskussion. Ytterligare organisationer finns självfallet, t ex Sveriges lantbruksuniversitet, men de behandlas således inte här.

Universitet och skolor

En grundläggande princip i svensk forskningspolitik är att sektorsforskningen i största möjliga utsträckning skall bedrivas vid universitet och högskolar i nära kontakt med grundforskningen. Den svenska modellen har medfört att över 90% av grundforskningen bedrivs vid universitet och högskolor. Endast undantagsvis har särskilda forskningsinstitut byggts upp vid sidan av högskoleorganisationen, t ex FOA. OECD:s utvärdering av svensk forskning varnar för att upprätta nya forskningsinstitut. I forskningspropositionen sägs samma sak.

Av forskningspropositionen framgår också att det inom ramen för högskoleorganisationen krävs fler tvärvetenskapliga organisationsbildningar. De institut som bildats utan att ingå i högskoleorganisationen har bildats just för att forskning inte kommit till stånd över ämnesgränserna.

Någon sammanställning över hur olika institutioner har erhållet medel från miljöforskningsanslaget har inte gjorts av utredningen, men följande sammanställning som upprättats inom SNV för annat ändamål redovisar de institutioner som 1983 hade större anslag inom olika ämnesområden. Eftersom fördelningen av medlen i hög grad avspeglar SNV:s inriktning på kunskapsuppbyggnaden så sker fortlöpande föränd-

ringar. Översikten belyser dock omfattningen av de institutioner och ämnesområden som är engagerade i miljövårdsforskningen.

Sötvatten	Marin miljö	Grundvatten/mark
Limnologiska, UU	Zoologiska, SU	Markvetenskap, SLU
Limnologiska, LU	Kristinebergs marinbiologiska	Ekologi och miljövård, SLU
IVL	Botaniska, LU	Växt- och skogsskydd, SLU
Zoologiska, GU	Zoologiska, GU	Kulturteknik, KTH
	Marinbiologiska, UU	

Toxilogi/hälsa	Terrester biologi	Luftvård
Wallenberglab, SU	Zoologiska, LU	IVL
Näringslära, KI	Viltekologiska, SLU	Meteorologiska, SU
SML	Zoologiska, GU, UU	Analyt.kemi, SU
	Växtekologiska, LU	Oorg.kemi, CTH

UU = Uppsala Universitet
SU = Stockholms Universitet
LU = Lunds Universitet
SLU = Sveriges Lantbruksuniversitet
GU = Göteborgs Universitet
KTH = Tekniska Högskolan i Stockholm
SML = Miljömedcinska Laboratoriet
IVL = Institutet för vatten och luftvårdsforskning
CTH = Chalmers Tekniska Högskola
KI = Karolinska Institutet

Av den totala forskningsverksamheten bedömdes ca 30 % vara långsiktig kunskapsuppbyggnad.

Av de totala forskningsmedlen som fördelades till högskolan avsåg 97% naturvetenskapliga eller medicinska dicipliner. (Tekniskt inriktad forskning på miljövårdsområdet finansieras i första hand av STU).

Fr o m budgetåret 1987/88 inrättas en ny miljövetenskaplig organisation vid Umeå Universitet - ett centrum för miljövetenskaplig forskning (CMF) - med uppgift att stödja och utveckla miljövetenskaplig forskning i Umeå genom att åstadkomma en samverkan mellan universitet i Umeå, FOA och Sveriges lantbruksuniversitet.

CMF skall ledas av en styrelse med representanter för de ingående myndigheterna och de forskningsorgan, som närmast har ett forskningsansvar för den yttre och inre miljön men inte ha någon kansliorganisation eftersom verksamheten skall bedrivas inom ramen för de samverkande myndigheterna. Under centrets styrelse skall dock finnas en föreståndare/sekreterare. CMF:s uppgifter är att ta initiativ till och samordna forskningsprojekt med miljövetenskaplig inriktning, stödja och utveckla samspelet mellan långsiktig kunskapsuppbyggnad och metodutveckling samt tillämpningsinriktad forskning och informera om forskningsrön inom det miljövetenskapliga området.

Enligt det bakomliggande utredningsförslaget skall CMF förfoga över egna medel för att bl a kunna stimulera till samordning av resurserna inom de samverkande myndigheterna och från de externa finansiärerna. Medelsbehovet för en första fyraårsperiod uppskattas till 22 milj kr. CMF kan då engagera sig i 5 större projekt/programområden. Den samlade forskningsvolymen beräknas bli väsentligt större.

Regeringen anvisar för ett första verksamhetsår 4 milj kr. Uppbyggnaden av CMF förutsätts ske successivt bl a med hänsyn till tillgången på kvalificerade forskare.

Naturvårdsverket

Laboratorieverksamheten vid SNV har utvecklats i etapper sedan verkets tillkomst. År 1979 överfördes omfattande forskningsresurser från forskningsanslaget till myndighetsanslaget. År 1983 inordnades huvuddelen av SNV:s egna forskningsresurser i två laboratorier - ett för utsläpps- och produktkontroll (PU-lab) i Solna och Studsvik och ett för miljökontroll (Mk-lab) huvudsakligen lokaliserat till Uppsala. Dessutom finns vissa laboratorieresurser i anslutning till avdelningarna: bilavgaslaboratoriet i Studsvik vid tekniska avdelningen och Grimsö forskningsstation vid naturresursavdelningen.

Arbetet styrs av de olika miljövårdsorganen, främst SNV självt och länsstyrelserna. Laboratorierna har tre huvudfunktioner, nämligen; 1) centrallaborativa uppgifter, 2) underlag för verkets strategi- och policyarbete, experthjälp och vissa större projekt, 3) utveckling och drift av miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll.

Följande resurser finns på SNV:s laboratorier för olika funktioner (personår).

	Mk-lab	Pu-lab
1. Centrallaborativa funktioner	5	10
2. Underlag för verkets strategi- och policyarbete, experthjälp, forskningsprojekt	19	35
3. Utveckling och drift av miljöövervakning och miljökontroll /recipientkontroll	35	8
4. Info, utbildning, adm	13	14
Summa:	72	67

För styrning och prioritering av verksamheten finns en verksintern laboratorieberedning.

Statens miljömedicinska laboratorium (SML)

Statens miljömedicinska laboratorium har till uppgift att inom den fysikaliska och kemiska miljömedicinen samt hälsoskyddet bedriva långsiktig forskning samt undersöknings-, utrednings- och utbildningsverksamhet. Laboratoriet medverkar i det internationella hälsovårdsarbetet, främst inom WHO:s miljömedicinska program. SML tar bl a fram underlag för socialstyrelsens och naturvårdsverkets övergripande tillsynsuppgifter. Av särskild betydelse är därvidlag bevakningen av miljöutveckling och hälsotrender samt den medicinska bedömningen av miljöfarliga ämnen. Socialstyrelsen är chefsmyndighet för laboratoriet. Verksamheten bedrivs i nära anknytning till Karolinska Institutet.

SMHI

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är central förvaltningsmyndighet för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska ärenden. SMHI utför undersökningar och utredningar på uppdrag av myndigheter och enskilda. Institutet bedriver även tillämpad forskning och utveckling.

SMHI:s verksamhet finansieras dels med bidrag direkt över statsbudgeten, dels med ersättning för uppdrag. Bidraget avses täcka institutets myndighetsuppgifter. Uppdragsverksamheten skall ge full kostnadstäckning.

SMHI har viktiga uppgifter för miljövården bl a inom ramen för den långsiktiga miljöövervakningen (PMK).

Naturhistoriska riksmuseet

Museet har till uppgift att främja intresset för, kunskapen om samt forskningen rörande växt- och djurvärlden, jordens uppbyggnad och historia samt

människans biologi och naturmiljö.

Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL)

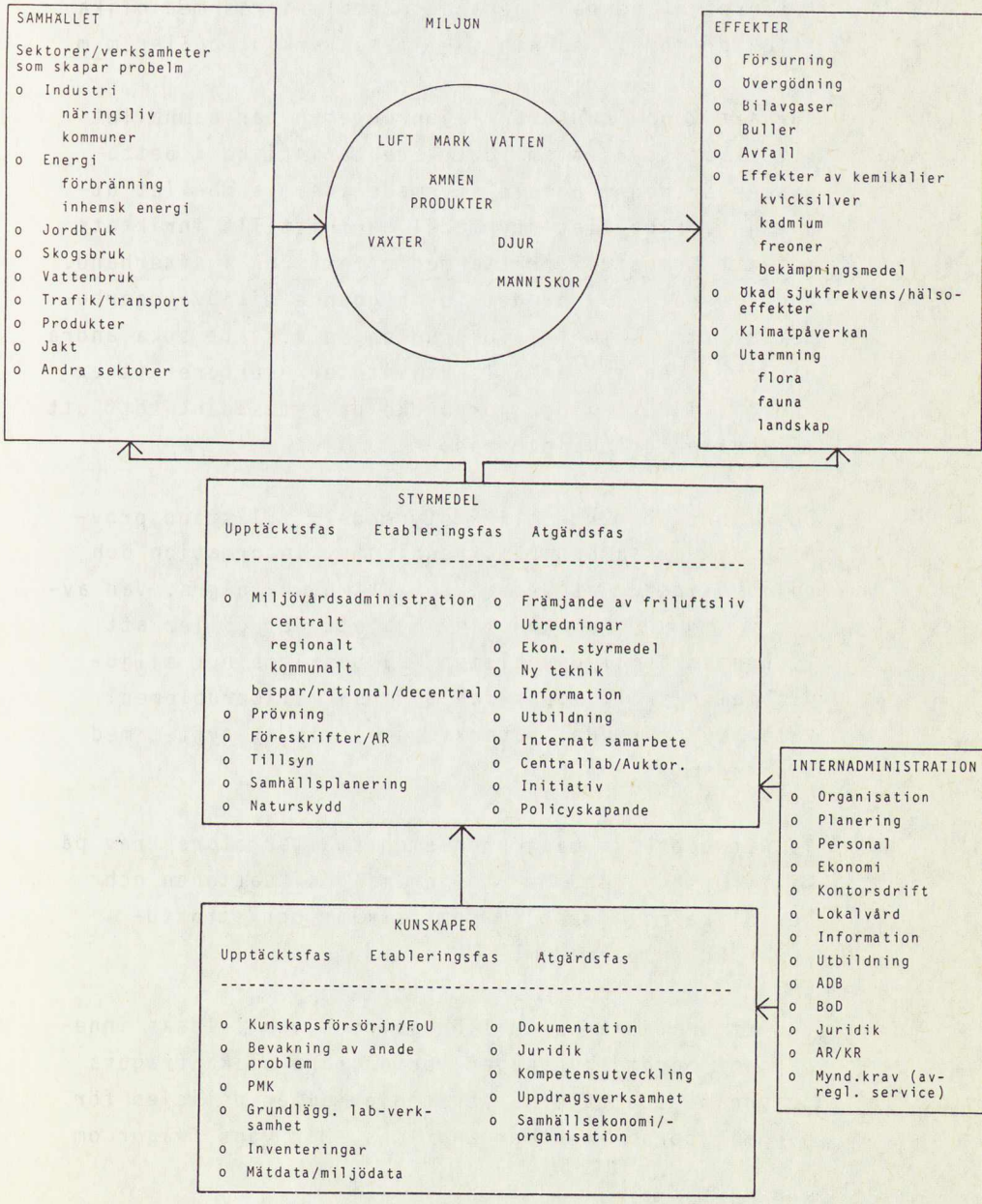
IVL är en fristående kollektivforskningsorganisation, som stöds gemensamt av staten och industrin. Staten företräds av miljö- och energidepartementet; industrin av föreningen för industriell miljövårdsforskning. Statens stöd till IVL uppgår f.n. till 9,6 milj. kr./år. Industrins stöd är av ungefär samma omfattning. Pengarna kanaliseras via en särskild stiftelse med representanter för staten och industrin. FoU-arbetet utförs direkt av IVL AB. Bolaget har en egen styrelse. Enligt avtal mellan staten och industrin har SNV insyn i verksamheten. Antalet anställda i IVL uppgår till ca 140. Utöver stödet från staten och industrin finansieras verksamheten i stor utsträckning genom intäkter från konsultuppdrag.

Forskningsverksamheten vid IVL styrs av tre kommittéer, en för vardera luft-, vatten- och miljöteknik. Ledamöterna i varje kommitté representerar industrin, statliga myndigheter samt vetenskaplig expertis.

IVL:s forskningsarbete har koncentrerats kring vissa områden, t ex effekter av ämnen som har långsiktig och oåterkallelig verkan på hälsa och miljö, kostnads- och effektivitetsanalyser av olika åtgärdsalternativ, spridning av luftföroreningar, försurning och skogsskador, diffusa utsläpp i mark och vatten och deras effekter i miljön, omvandling och nedbrytning av organiska ämnen och utveckling av miljöeffektbeskrivningar av industriella aktiviteter.

14.3 Problem och brister i kunskapsförsörjningssystemet

Figuren nedan beskriver schematiskt huvuddragen i miljövårdsarbetet i samhället. Efter bilden följer kommenterande text.



Utgångspunkten för den schematiska bilden är den fysiska miljön som kan beskrivas medievis (luft, mark, vatten), ämnesvis (kemikalier/produkter) eller efter huvudkomponenter (växter och djur). Den fysiska miljön påverkas av människans agerande och det sätt, på vilket hon utformat olika samhällsaktiviteter/-sektorer, som industri, energi, jordbruk m m. Miljöeffekterna av hennes agerande exemplifieras med olika effekter som försurning, klimatpåverkan, buller m m.

För att kunna hantera miljöproblemen har samhället utvecklat styrsystem. Det karaktäristiska i detta system är den mångfald styrmedel, som samhället utnyttjar. Flertalet styrmedel har hittills inriktats mot att komma till rätta med effekterna i efterhand. Under senare år har det förebyggande miljövårdsarbetet alltmer kommit i förgrunden, d v s att söka ändra utformningen av samhällsaktiviteter/-sektorer (t ex energi, industri och jordbruk) på ett sådant sätt att miljöeffekterna minimeras.

Det finns en mängd olika styrmedel; tillståndsprövning av verksamheter, utredningar, information och policyskapande åtgärder, för att nämna några. Vad avser miljöproblemen kan man säga att det gäller att 1) upptäcka miljöproblemen, 2) bestämma hur miljöproblemen skall lösas och 3) lösa miljöproblemen. Valet av styrmedel påverkas givetvis av syftet med insatsen.

1) Att upptäcka miljöproblemen ställer stora krav på miljöforskningen. Man följer miljösituationen och ser olika miljöproblem samt samlar och strukturerar kunskap om dem.

2) Att bestämma hur miljöproblemen skall lösas innebär att bedöma kunskapen, prioritera olika frågors betydelse och utforma strategier eller policies för hur miljöproblemen bör angripas. Här vägs frågor om

miljöeffekter, ekonomi och teknik in för olika åtgärder. Vidare ingår också att utarbeta mål, ge förslag till styrmedel och regleringar liksom att beräkna kostnader och vinster med föreslagna åtgärder. Ofta är problemen av sådan karaktär att ett omfattande internationellet samarbete erfordras.

3) Att lösa miljöproblemen innebär sedan tillämpning av valda strategier och policies. Ofta handlar det om att utnyttja ny teknik vilket bl a kan innebära tunga investeringar. För att utveckla allt effektivare åtgärder krävs erfarenhetsåterföring från exempelvis tillsyn av anläggningar, miljöövervakning och myndighetsutövning.

Ett 80-tal myndigheter (Jfr bilaga 2, Miljövårdsfamiljen) - såväl egentliga miljömyndigheter som myndigheter inom andra viktiga sektorer - fullgör miljövårdsuppgifter av mycket skiftande karaktär. För att kunna agera behöver myndigheterna ha kunskap. Kunskapsförsörjningen kan ske på många olika sätt; genom forskning, utveckling, inventering, kartläggningar, sammanställningar, utredningar, undersökningar om såväl miljösituationen som miljöproblemen samt metoder/styrmedel för att lösa problemen. Kunskapsförsörjningen kan således avse allt ifrån miljöinriktad forskning och utveckling till insamling av mätdata och framtagande av miljöstatistik. Forskning och utveckling är en internationell verksamhet, vars resultat är tillgängligt för alla. En viktig del av nationell FoU-verksamhet är att tillgodogöra sig resultat från andra länder.

Även en rad allmänna utvecklingstendenser inom miljövårdsområdet påverkar kunskapsbehovet. Utredningen vill bl a peka på följande.

* Ökad komplexitet inom olika sakområden, t ex försurning, havsföroreningar och kemikalieförore-

ningar.

* Ett ökat internationellt beroende genom att utsläpp och kemikalieanvändning medför storskaliga effekter.

* Åtgärder måste inordnas i ett internationellt mönster av handelstekniska och konkurrensmässiga skäl.

* Miljövården har växt till en allt viktigare samhällsuppgift med allt bredare förankring i den allmänna opinionen.

* Krav på grundläggande förändringar av tekniska samhällssystem, konsumtion, produktion m m för att förhindra fortsatt miljöförstöring, m a o en inriktning mot förebyggande arbete.

* Miljöhänsyn i alla samhällssektorer, varvid hänsynstagande till miljön och sektorns eget ansvar för genomförande av lösningar av uppkomna miljöproblem blir av avgörande betydelse.

* En fortsatt decentralisering av olika frågor i samhället.

Mot bakgrund av dessa angivna utvecklingstendenser inom miljövårdsområdet bedömer utredningen att kraven på kunskapsförsörjningen kommer att förändras på följande sätt:

1) Att upptäcka miljöproblem

Kraven på SNV:s sakkunnigfunktion ökar. SNV måste följa utvecklingen över hela fältet och kunna fungera som larmklocka. Bl a måste SNV i ökad utsträckning delta i internationella forsknings- och övervakningsprogram. Nationellt innebär det ökade krav

på planering och styrning av forskningens inriktning.

2) Att bestämma hur miljöproblemen skall lösas.

Kraven på SNV att utveckla miljöprogram som anger mål, handlingsvägar och resursbehov för att lösa olika problem ökar både från statsmakterna och från olika intressenter i samhället. Därtill kommer ett ökat behov av föreskrifter och allmänna råd, information och utbildning i olika sakfrågor. Arbetet måste kunna ske på ett flexibelt sätt i samverkan med övriga delar av miljövårdsorganisationen och tillsammans med forskarna.

3) Att lösa miljöproblemen.

Antalet enskilda ärenden som gäller miljöskyddslagen kommer att minska på den centrala nivån till följd av utredningens förslag. Behovet av ett system för att förmedla erfarenheter från länsstyrelser och kommuner, vilket kan ligga till grund för allmänna råd, information och utbildning kommer att öka. En viktig uppgift är den centrallaborativa funktionen hos SNV. Den är av avgörande betydelse för kvalitetskontrollen av mätdata och ställer därigenom stora krav på normering och metodutveckling m m.

Med utgångspunkt i denna genomgång gör utredningen den bedömningen, att det i första hand är viktigt att stärka SNV:s förmåga att utforma policies, strategier och handlingsprogram för att komma till rätta med olika miljövårdsproblem. Att denna funktion nu fungerar mindre tillfredsställande och har svårt att svara upp mot de ökade kraven kan bero på flera omständigheter. En anledning kan vara att SNV idag inte har någon enhet med utredningsansvar vad det gäller policyfrågor medan det finns flera enheter för upptäcks- och genomförandefaserna. Policyutformningen ligger i regel också fördelad på dessa en-

heter. Eftersom det inte finns fastlagt ansvar och rutiner för policyverksamheten - särskilt den av tvärgående karaktär - kräver sådana insatser särskilt stora engagemang ad hoc, ofta jämsides med ansvar för löpande arbetsuppgifter. De senare tenderar då att ta överhanden.

14.4 Utredningens överväganden och förslag

14.4.1 Allmänt

Kunskapsförsörjningen inom miljövårdsområdet är en komplex uppgift som ökar i betydelse och som under senare år tagit ökade resurser i anspråk. Till följd av utredningens förslag inom bl a miljöskyddslagens område ökas anspråken på en effektiv kunskapsförsörjning ytterligare (se kap 10.5). Utredningen anser därför att det är angeläget att ytterligare höja effektiviteten i nuvarande system. Vid genomgången av kunskapsförsörjningssystemet har utredningen konstaterat en rad problem och behov av förändringar. Flera av dessa är av strategisk karaktär och måste lösas för att utredningens förslag framför allt avseende miljöskyddslagssystemet skall få avsedd effekt.

Utredningens förslag innebär delvis konkreta förändringar i olika funktioner inom kunskapsförsörjningen men visar också behov av omprioriteringar av resursanvändningen och förändringar i SNV:s organisation. I enlighet med direktiven går dock inte utredningen i detalj in på organisationsfrågorna.

När det gäller frågan om kunskapsförsörjning konstaterar utredningen att utvecklingen går dels mot ett ökat utnyttjande av "mjuka styrmedel", såsom informa-

tion och utbildning, samt större efterfrågan på praktiskt användbara allmänna råd eftersom den regionala och kommunala miljövårdsorganisationen kommer att kräva ett ökat kunskapsstöd i sitt arbete, dels mot en koncentration av myndighetsuppgifter på central nivå till de mycket svåra miljövårdsfrågorna. Effekterna av denna förändring i SNV:s uppgifter medför enligt utredningen att SNV:s organisation måste bygga både på högkvalitativ egen sakkompetens för att klara de svåra miljöskyddsärendena och på en mer flexibel funktionsorienterad kompetens för att klara framtidsfrågorna och uppgifterna gentemot miljövårdsorganisationen i stort på ett effektivt sätt.

Kunskapsfunktionen på central nivå kan indelas i forskningsstyrning/administration, kvalificera laboratorieverksamhet/forskning, miljöövervakning/miljökontroll samt strategi/policy- och utredningsverksamhet. Utredningen anser att dessa arbetsuppgifter är av så skiftande art att de inte bör integreras. Respektive funktion bör därför ges egna utvecklingsmöjligheter i SNV. Integrering av uppgifterna torde motverka möjligheterna till utveckling, styrning, uppföljning och rationalisering av resp verksamhet. Först något om den sistnämnda funktionen.

14.4.2 Strategi-/policy- och utredningsverksamhet

Problemen med och behoven av att utforma strategi och policy inom miljövårdsområdet har ingående diskuterats av utredningen. En rad olika skäl talar för en förändrad organisation inom detta område. Ökad komplexitet och krav på snabba insatser från statsmakterna m m är ett par grundläggande motiv. En högkvalitativ funktion inom detta område är också en förutsättning för att SNV skall kunna klara kravet att

tidigt beakta miljöproblemen. Utredningen anser således att det är viktigt att denna funktion säkerställs i SNV:s organisation. Enligt utredningens uppfattning är det av stor vikt att SNV inom detta område försäkrar sig om flexibilitet. Den egna kompetensen tillsammans med förmåga att använda extern sakkunskap blir avgörande för effektiviteten i arbetet. Behovet av egen kompetens och dimensioneringen av denna är således en viktig fråga. Enligt utredningens uppfattning bör SNV i största möjliga utsträckning utnyttja hela miljövårdsorganisationens kompetens i utredningsarbete som avser strategier, policies, handlingsprogram, allmänna råd o d (se kap 10.5). Fria resurser i form av särskilda anslag för SNV för nämnda utredningsverksamhet är därför av central betydelse. De egna fasta personalresurserna för strategi- och policyarbetet bör koncentreras till kompetens för kvalificerad projektledning för styrning, samordning och uppföljning av verksamheten.

14.4.3 Styrning och administration av den tillämpningsinriktade miljöforskningen

14.4.3.1 SNV:s forskningsnämnd

Miljövårdsforskningsanslaget skall användas för att upptäcka miljöproblem och klarlägga miljöeffekter. Styrningen sker genom SNV:s forskningsnämnd och de vetenskapliga kommittéer som är knutna till nämnden. I forskningsnämnden ingår f n chefen för SNV (ordf), cheferna för arbetsskyddsstyrelsen, kemikalieinspektionen, socialstyrelsen och statens livsmedelsverk. Dessutom består nämnden av sju representanter främst för forskningen. För administrationen av verksamheten finns ett särskilt forskningssekretariat. Funktionen har kontakter med forskare vid universitet

och högskolor, myndigheter och konsultföretag. Avnämare av forskningsverksamheten är i första hand centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och företag.

Utredningens förslag avseende miljöskyddslagssystemet innebär ett ökat ansvar för enskilda företag och kommuner. Decentralisering och omfördelning av ansvar inom miljöskyddslagssystemet innebär en spridning av kompetens och sakkunskap som ökar behoven av samverkan och erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer. Utredningen har tidigare pekat på behovet av att se de olika myndigheterna som en samlad resurs för genomförande av miljöskyddslagens mål liksom att även företagens kompetens och erfarenhet bör kunna utnyttjas genom olika branschorganisationer (se kap 10.5).

Utredningen anser att det är angeläget att sträva efter att komplettera och bredda basen för styrning av den tillämpningsinriktade forskningen bl a mot bakgrund av de ökade kraven på praktiskt användbara resultat. Det ökade ansvar, som utredningens förslag innebär för företag och kommuner när det gäller miljöfarlig verksamhet, medför enligt utredningen att det är viktigt att skapa en god samverkan mellan de olika aktörerna så att erfarenhetsåterföringen blir effektiv.

Ett sätt att uppnå en bättre samverkan är enligt utredningens uppfattning, att bredda sammansättningen av forskningsnämnden. Mot bakgrund av detta och den ökade ambitionen vad gäller ett samlat resursutnyttjande föreslår utredningen att SNV:s forskningsnämnd utökas med företrädare för näringslivet/industrin och den kommunala verksamheten. Enligt utredningens uppfattning bör det kunna innebära en förstärkning av forskningsnämndens möjligheter att styra inriktningen av forskningsverksamheten till de mest rele-

vanta behovsområdena och även precisera kraven på forskningen så att resultaten av denna bättre kan nyttiggöras i SNV:s arbete med att bestämma hur miljöproblemen skall lösas.

Styrningen och administrationen av kollektivforskningsverksamheten på miljövårdsområdet bör också kunna förenklas, inte minst mot bakgrund av den ovan föreslagna breddningen av forskningsnämndens sammansättning. Utredningen anser att nuvarande fem instanser för styrning och administration (miljö- och energidepartementet, föreningen för industriell miljövårdsforskning, stiftelsen för IVL, IVL AB och SNV) kan ersättas med tre. SNV:s forskningsnämnd och föreningen för industriell miljövårdsforskning bör stå som huvudmän för staten resp industrin och träffa avtal om kollektivforskningsverksamheten. För själva FoU-verksamheten står IVL AB. Utredningen föreslår att regeringen tar upp överläggningar med industrin enligt ovanstående.

14.4.3.2 Samverkan med universitet och högskolor/ centra för miljövetenskaplig forskning

Den helt dominerande delen av den forskning som stöds av forskningsnämnden utförs vid universitet och högskolor.

Nämnden har mycket viktiga uppgifter vad det gäller den långsiktiga kompetensuppbyggnaden. Samtidigt är det för det löpande miljövårdsarbetet av grundläggande betydelse att det finns möjlighet att snabbt anvisa medel till målinriktad forskning om aktuella miljöproblem. Utnyttjandet av miljöforskningsanslaget måste således alltid bli en avvägning mellan de lång- och kortsiktiga behoven. I forskningspolitiska propositionen framhålls betydelsen av den långsiktiga kompetensutvecklingen och kunskapsuppbygg-

naden inom sådana områden som är av betydelse för miljövården. Chefen för miljö- och energidepartementet säger följande:

> "Jag vill framhålla betydelsen av att forskningsnämnden i en dialog med universitet och högskolor söker utveckla former för anslagsgivning som kan förena kraven på långsiktighet i finansieringen av den kompetens och de resurser som byggs upp vid olika institutioner med en flexibilitet när det gäller verksamhetens inriktning som behövs för att nya problem skall kunna tas upp."

Forskningsnämnden har under årens lopp utvecklat en rad olika former för samverkan mellan universitet och högskolor, t ex de tidigare omnämnda inriktningarna mot stora projektområden, som medger en hög grad av flexibilitet, att 10% av forskningsanslaget avsätts för långsiktig kunskapsuppbyggnad vid universitet och högskolor i form av extra docent- eller professorstjänster och att forskare med anslag från SNV:s forskningsnämnd har viss skyldighet att biträda SNV med kunskapssammanställningar o d. Överhuvudtaget är det väsentligt att utveckla olika former för samverkan och pröva olika samverkansmodeller. Det är allmänt sett väsentligt att SNV - inom ramen för styrning och administration av den tillämpningsinriktade miljövårdsforskningen - också vidareutvecklar sitt arbete med kunskapssammanställningar, "state-of-the-art"-rapporter, bedömningsgrunder etc, inte minst med hjälp av externa FoU-resurser av olika slag.

Utredningen har funnit att den typ av organisation som nu införs vid universitet i Umeå (CMF-centrum för miljövetenskaplig forskning) skulle kunna vara en intressant utvecklingslinje inom miljöforskningsområdet och utgöra en kompletterande samverkansmodell. Genom denna skulle en effektivare samordning av projekt med miljövetenskaplig inriktning kunna ske. Vidare skulle den kunna stödja och utveckla

samspelet mellan långsiktig kunskapsuppbyggnad och metodutveckling samt tillämpningsinriktad forskning.

Inom utredningens ram har det emellertid inte varit möjligt att utarbeta ett detaljerat förslag. Utredningen anser dock att det bör övervägas närmare om inte miljövetenskapliga centra bör inrättas vid de större universiteten och tekniska högskolorna. Sådana centra skulle kunna ha en inriktning på miljöeffektforskning eller på miljötekniskt forsknings- och utvecklingsarbete. Varje miljöforskningscentrum bör ges en huvudsaklig kompetensprofil och forskningsinriktning. Frågor som bör beaktas i de fortsatta övervägandena är hur effektiviteten i utnyttjandet av forskningsanslaget och arbetsfördelningen mellan forskningsnämnd och universitet/högskolor påverkas. Vidare bör centrumbildningarnas roll för en förbättrad miljöforskning belysas. Även dessa centras roller i förhållande till SNV:s strategi- och policyarbete och länsstyrelsernas och kommunernas kunskapsförsörjning bör uppmärksammas. Centrumbildningarnas uppgifter beträffande forskningsinformation behöver också belysas. Medelsansvar och finansieringsformer måste övervägas.

Innan beslut om eventuell utbyggnad av miljöforskningscentra vid universitet och högskolor fattas, bör erfarenheterna från försöket i Umeå utvärderas. Även erfarenheterna från temaforskningen i Linköping bör tas till vara.

14.4.4 Laboratorieresurser hos naturvårdsverket

SNV har relativt omfattande egna laboratorieresurser. Totalt finns ca 67 årsarbetskrafter i utsläpps- och produktkontrollaboratoriet (Pu-lab) och 72 årsarbetskrafter i Miljökontrollaboratoriet (Mk-lab). Dessutom finns vissa laboratorieresurser i anslut-

ning till avdelningarna (Dessa har inte behandlats av utredningen).

Laboratorierna har ett brett spektrum av arbetsuppgifter. Båda laboratorierna svarar för centrallaborativa funktioner inom sitt område, vilket innebär interkalibreringar nationellt och internationellt samt att utveckla och standardisera testmetoder m m. Pulab medverkar i hög utsträckning i utarbetandet av allmänna råd, genomför särskilda undersökningar och medverkar med expertkunskap i ärendehandläggningen. SNV:s laboratorier är således inga renodlade forskningslaboratorier utan medverkar i viss utsträckning i SNV:s myndighetsarbete. Benämningen laboratorier är således i viss mån vilseledande. Det är snarare fråga om kvalificerad utredningsverksamhet med höga krav på miljövetenskaplig kompetens. För att utveckla och bibehålla kompetensen bedrivs mer renodlade forskningsprojekt.

Inom ramen för nuvarande laboratorieverksamhet bedrivs också miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll av rutinmässig karaktär, främst inom Mk-lab. Miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll innebär sammanställning, statistikbehandling och utvärdering av mätdata om tillståndet och utvecklingen i miljön. Funktionen omfattar en lång rad arbetsuppgifter såsom producera, mottaga och lagra samt tillhandhålla mätdata, upprätta årliga översikter om tillståndet i miljön och miljöutvecklingen baserad på bl a programmet för övervakning av miljökvalitet (PMK), recipientkontroll, försurningskontroll m m. För produktion av mätdata samverkar SNV med en lång rad myndigheter men har också själv omfattande mätdataproduktion.

Laboratorierna skall genom sin vetenskapliga kompetens och kunskap om miljöforskningsområdet svara för den centrala överblicken och göra vetenskapliga be-

dömningar åt SNV som myndighet. Kompetensen är väsentlig för SNV t ex vid yttranden och ställningstaganden i olika miljövårdsärenden. Den egna kompetensen har också stor betydelse för verkets förmåga att styra och målinrikta miljöforskningen.

Ett huvudproblem för SNV:s laboratorier - och överhuvudtaget för kunskapsorganisationer med fast anställd personal - är att det är svårt att anpassa kompetensen till utvecklingen inom miljövårdsområdet. Nya och komplexa miljöproblem ställer krav på kompetens och nya resurser medan andra miljöproblem inte längre är aktuella. Detta riskerar att medföra att SNV, trots avsevärda egna resurser, inte har kompetens inom vissa aktuella miljöforskningsområden och således får svårigheter att klara sina strategiska uppgifter.

Ytterligare en aspekt på frågan om egna laboratorieresurser hos SNV är frågan om verkets roll gentemot den regionala och lokala organisationen. Utredningen har (som tidigare redovisats) bedömt att det är av stor vikt att stärka SNV:s utredningsverksamhet vad gäller strategi och policy. En grundläggande uppfattning som utredningen har ifråga om detta är att SNV bör utnyttja den samlade miljövårdsorganisationens resurser och kompetens. En sådan inriktning på verksamheten kommer emellertid inte att vara problemfri och utredningen bedömer därför att SNV under åtminstone en övergångsperiod kommer att ha stort behov av egna utredningsresurser med kvalificerad miljövetenskaplig kompetens.

Mot bakgrund av detta anser utredningen att kvalificerad miljöforskning för projektverksamhet även fortsättningsvis bör finnas som funktion hos SNV, främst p g a dess betydelse i utredningsarbetet avseende strategi och policy. Detta innebär dock inte att SNV måste eller ens bör täcka varje relevant

vetenskapsområde med egna kvalificerade resurser. Nuvarande organisation är inte tillräckligt flexibel för att effektivt kunna klara de allt större kraven på kompetens inom nya problemområden.

SNV:s laboratorier har idag en rad olika uppgifter: centrallaborativa uppgifter, kvalificerad miljövetenskaplig forsknings- och utredningsverksamhet för bl a SNV:s strategi- och policyverksamhet, samordning och drift av miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll. Utredningen anser att dessa uppgifter bör organiseras på så sätt att resurserna för kvalificerat miljövetenskapligt forsknings- och utredningsarbete inordnas i ett särskilt laboratorium. Detta torde underlätta den fortsatta uppbyggnaden av SNV:s strategi- och policyarbete. En renodlad laboratoriefunktion med dessa uppgifter kommer att ha lättare att samverka med andra aktörer inom och utom SNV inom detta område. När det gäller långsiktiga och löpande uppgifter inom miljöövervakning och miljökontroll/-recipientkontroll, anser utredningen att SNV bör koncentrera sig på ledande och samordnande uppgifter. Beträffande driftverksamheten bör den förläggas till de instanser inom och utom SNV, som bedöms vara de mest lämpliga för varje delområde. I det fortsatta arbetet bör beaktas de synpunkter om effektivitet och rationalisering som utredningen ger i nästa avsnitt.

Det har inte varit möjligt - och kanske också tveksamt bl.a. med hänsyn till direktivens uttalande att utredningen inte skall gå in på SNV:s inre organisation - att inom ramen för utredningens arbete komma fram till definitiva ställningstaganden vad gäller SNV:s laboratorier. Utredningen har emellertid funnit att det bör vara lämpligt att SNV:s kvalificerade forsknings- och utredningsverksamhet, som nu bedrivs i Mk-lab och Pu-lab, samordnas i ett laboratorium hos SNV. Detta laboratorium bör ha en mycket hög

miljövetenskaplig kompetens. Resurserna bör byggas upp så att laboratoriet har kompetens inom de viktigaste miljövetenskapliga områdena. Utredningen bedömer att laboratoriet inledningsvis bör ha 50-65 årsarbetskrafter. Resursnivån på sikt beror dock på hur väl SNV:s utredningsfunktion för policy- och strategier lyckas utnyttja resurser inom övriga delar av miljövårdsorganisationen.

De centrallaborativa uppgifter som nu ligger hos SNV och som nu sysselsätter ca 15 personer är av sådan karaktär och omfattning att de enligt utredningens mening bör omorganiseras av SNV på det sätt som verket bedömer lämpligt. Det innebär att de antingen kan hållas samman eller samordnas med de sakverksamheter, till vilka de närmast hör.

Frågan om åtgärder vad gäller SNV:s laboratorieresurser i övrigt bör ingå i de fortsatta övervägandena. En förändring av nuvarande struktur bör komma till stånd på så sätt att - relativt sett - en mindre del av resurserna binds upp i egen personal och mer resurser läggs ner på flexiblare samarbete med externa organisationer och myndigheter i samverkan i olika former med universitet och högskolor, konsulter m.fl.

14.4.5 Miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll

Organisationsutformning för miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll har utredningen lagt förslag om i föregående avsnitt.

Utredningen har i sitt arbete uppmärksammat vissa frågor om miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll. SNV, SMHI m fl instanser bör i sitt fortsatta arbete beakta de synpunkter om effektivi-

sering och rationalisering, som utredningen anför i det följande.

Som framgått av det föregående avsnittet ligger de ledande och samordnande uppgifterna vad gäller miljöövervakning och miljökontroll/recipientkontroll på SNV. Driftverksamheten ligger beträffande programmet för miljökontroll (PMK) antingen på SNV eller olika externa utförare, t ex SMHI. Recipientkontrollen berör ett stort antal instanser.

Observationsnät

I egenskap av central förvaltningsmyndighet inom meteorologi, hydrologi och oceanografi har SMHI (Statens Meteorologiska och Hydrologisak Institut) till uppgift att utföra observationer och mätningar samt bearbeta, publicera och lagra insamlat observationsmaterial. SMHI driver därför en rad observationsnät bestående av mätstationer med såväl fast heltidsanställd personal och deltidsanställda, arvodesbetalda observatörer. Dessutom finns ett antal automatiska mätstationer av olika slag.

Inom det hydrologiska området mäter SMHI vattenföring, vattenstånd, vattentemperatur, is, suspenderat material, vattenkemiska variabler, ledningsförmåga m m i vattendrag och sjöar. Enbart nätet för vattenföringsobservationer omfattar ca 400 stationer.

SNV driver genom Mk-lab observationsnät för ytvattenkemi i floder och sjöar. Dessutom har SNV börjat uppföra vattenföringsstationer på ett antal platser för att tillföra PMK vattenföringsinformation.

En ytterligare samordning mellan SMHI:s verksamhet och SNV-aktiviteterna bedöms kunna leda till rationaliseringar. De båda myndigheterna bör gemensamt se över möjligheterna till effektiviseringar i verksamheten.

Samordnad recipientkontroll

Länstyrelserna i kustlänen samordnar recipientkontrollverksamheten genom att tillsammans med berörda kommuner och industrier upprätta kontrollprogram samt därefter upphandla mätverksamheten från konsultföretag och laboratorier. Erfarenheterna från denna verksamhet pekar på ett problem med osäkra analysresultat och svårigheter med utvärdering kan förekomma. Genom auktorisation av miljölaboratorier förbättras situationen. Behovet av kvalificerad mätverksamhet kommer sannolikt att öka avsevärt bl a beroende på att fler kontrollprogram kommer att upprättas. SNV bör i sitt kommande auktorisationsarbete bl a uppmärksamma den kompetens och de resurser, som SMHI:s ocenografiska laboratorium i Göteborg har vad avser recipientkontrollfrågor i kustlänen.

Programmet för övervakning av miljökvalitet (PMK)

Inom ramen för det fortsatta PMK-arbetet bör SNV närmare studera vilka ytterligare effektiviseringar och rationaliseringar som kan åstadkommas i mät- och observationsverksamheten och i resursfördelningen mellan SNV och externa PMK-utförande organisationer såsom SMHI, SGU m fl.

De nära sakkopplingarna, som finns mellan SMHI och de miljövårdande myndigheterna, gör att de framtida resursprioriteringarna skulle kunna underlättas om SMHI budgetbehandlades tillsammans med miljömyndigheterna.

14.4.6 Laboratorieresurser för havsföroreningar

I samband med arbetet på en aktionsplan mot havsföroreningar har inkommit skrivelser till regeringskans-

liet och SNV med förslag om särskilda laboratorieresurser m m från länsstyrelserna i Blekinge län och Gotlands län, SMHI, SGU och universitetsfilialen i Kalmar. Aktionsgruppen har i slutet av juni 1987 överlämnat förslagen till utredningen för beaktande vad avser i första hand organisationsfrågorna.

Utredningen har på den korta tid som stått till buds efter det att skrivelsen överlämnats inte haft möjlighet att närmare analysera organisations- och resursfrågorna beträffande laboratorieresurser m m för havsföroreningar. Utredningen bedömer att ett tillräckligt brett beslutsunderlag framkommer i samband med remissbehandlingen av förslaget till aktionsplan mot havsföroreningar.

VI Särskilda frågor

15 SAMHÄLLETS RÄDDNINGSTJÄNST, TRANSPORT AV FARLIGT GODS M.M.

15.1 Allmänt

Räddningstjänsten i samhället är uppdelad på kommunalt och statligt huvudmannaskap. Räddningstjänsten i kommunal regi samordnas av länsstyrelserna. Central statlig myndighet är räddningsverket.

Staten svarar för åtgärder som gäller fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst (omfattar även bekämpning av olja och kemikalier till havs och i vissa andra vatten) och räddningstjänst vid olyckor i kärnkraftsanläggningar. Övrig räddningstjänst svarar kommunerna för.

Utredningen har vad gäller räddningstjänsten haft anledning att överväga frågor om organisation och ansvarsfördelning främst i fråga om transport och hantering av farligt gods och förebyggande och bekämpning av stora miljöolyckor. Rent allmänt konstaterar utredningen att nuvarande förhållanden vad gäller kontroll och tillsyn av transporter med farligt gods såväl till lands som till sjöss är mindre tillfredsställande. Utredningar av tullverket har visat på stora brister i hanteringen och även andra redogörelser som utredningen tagit del av - bl.a. vid hearings - ger samma indikationer.

Med hänsyn till att ansvaret för landtransporter av farligt gods nyligen överförts från sjöfartsverket till räddningsverket anser utredningen att det finns anledning att avvakta ytterligare åtgärder inom detta område. Av detta skäl avstår även utredningen från att beröra frågor om landtransporter av farligt gods i problembeskrivningen (avsnitt 15.3). Utredningens förslag avser således i första hand sjötransporter av farligt gods.

I många av de verksamheter som faller under miljöskyddslagstiftningen hanteras betydande mängder kemikalier av olika slag. Dessa verksamheter och anläggningar är ofta start- och slutpunkter för transporter av farligt gods.

Kemikaliefrågor och miljöskyddsfrågor i samband med sådana verksamheter behandlas som ett led i myndigheternas tillståndsprövningar och tillsynsarbete enligt kemikalielagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen. Här finns i många fall viktiga kopplingar till samhällets räddningstjänst.

Eftersom här angivna frågor inte föranleder några förslag till organisationsförändringar behandlas de inte närmare av utredningen. Utredningen vill dock understryka vikten av att katastrofrisker och räddningstjänstfrågor vid sådana anläggningar i ökad utsträckning uppmärksammas vid myndigheternas arbete enligt kemikalie- och miljöskyddslagstiftningen. I detta arbete bör - när anledning finns - belysas och analyseras olycksrisker, behovet av olycksförebyggande åtgärder liksom behovet av beredskapsplaner och kontakt med de myndigheter som svarar för samhällets räddningstjänst.

15.2 Lagstiftning och myndighetsansvar för transport av farligt gods

Transport av farligt gods regleras i lagen (1982:821) om transport av farligt gods och förordningen (SFS 1982:923, ändrad senast 1986:9) om transport av farligt gods.

För sjötransporter finns ytterligare bestämmelser i lagen (SFS 1979:179) om säkerhet på fartyg och lagen (SFS 1980:420, ändrad senast 1986:1185) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Lagen om transport av farligt gods gäller inte för transport av sådana varor som regleras i lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor. I det fallet är sprängämnesinspektionen ansvarig central myndighet (gäller ej sjötransporter).

Vad gäller tillsynen har följande myndigheter ansvaret:

Sjöfartsverket:	Sjötransporter
Luftfartsverket:	Lufttransporter
Polismyndigheterna:	Landtransporter utom järnväg
Sprängämnesinspektionen:	Landtransporter av varor enligt vissa klasser
Tullverket:	Gränskontroll av vägtransporter till och från utlandet samt kontroll av fordon och andra lastenheter som inkommer med fartyg
Statens järnvägar:	Järnvägstransporter

Rikspolisstyrelsen och tullverket, var och en inom sitt område, har bemyndigats att meddela de verkställighetsföreskrifter till lagen och förordningen om transport av farligt gods som behövs för polismyndigheternas och tullmyndigheternas tillsynsverksamhet.

Resp. transportmyndighet har inom ramen för sin förordning utgivit föreskrifter och allmänna råd.

15.3 Problembeskrivning

Ett mycket stort antal transporter av farligt gods sker dagligen på vägarna, i luften, med järnväg och till sjöss,men f.n. saknas säker statistik över dessa. Statistikbristen torde i första hand bero på att kommersiella hänsyn vägt tyngre än miljöintressenas krav. Tillgång till en säker och tillförlitlig statistik är som utredningen ser det ett grundkrav när det gäller att höja myndighetstillsynens effektivitet.

En ökad koncentration av industrin till vissa områden, ett stort antal nya kemiska produkter och en allt större produktionsvolym är faktorer som rent allmänt talar för att miljöriskerna ökar inom transportområdet. Städerna med utlandsfärjetrafik är genomfartsområden i stor skala för denna typ av trafik.

Transporterna och hanteringen av farligt gods är förknippade med betydande risker. Olyckor där fordon som transporterar farligt gods är inblandade är dock inte särskilt vanliga men ett antal olyckor i andra länder har fäst uppmärksamheten på faran i denna verksamhet. Utsläpp av giftiga gaser kan

under en kort tid kräva ett stort antal offer i döda och skadade om olyckorna sker i eller i anslutning till tätbebyggda områden. På samma sätt kan förödande bränder och explosioner uppkomma. I samband med olyckorna är inte bara människoliv hotade utan ofta är miljön utsatt i lika hög grad. Vattentäkters och naturskyddsområdens existens kan sättas i fara.

Antalet ämnen klassade som farligt gods är stort och deras effekter är av vitt skilda slag. Mycket farliga ämnen som transporteras i relativt stor mängd är klor, svaveldioxid, ammoniak, cyanväte, propan, butan och acetylén. Andra ämnen som eldningsoljor och dieseloljor är främst ett hot mot vattentäkter, växtlighet och miljö. Den stora mängden ämnen och de skilda verkningar som dessa har skapar betydande osäkerhet inom räddningsväsendet om hur man skall uppträda vid olyckor med farligt gods. Sådana olyckor har hittills varit sällsynta varför räddningsväsendet har liten erfarenhet av området och inte heller satsat särskilt mycket på utbildning i frågan.

För att förhindra olyckor har olika åtgärder vidtagits. I detta syfte har bl.a. den tidigare nämnda lagen om transport av farligt gods stiftats. Internationella regler för märkning av fordon som transporterar farligt gods och bestämmelser om utformning av förpackningar har antagits. Utbildning och information till förare och hanterare är också viktiga led i denna verksamhet.

Vägvalsreglering för transporter av farligt gods är en annan metod som också tillämpas inom ett antal områden i Sverige. Genom vägvalsregleringen vill man styra bort trafiken från känsliga områden.

För att så långt som möjligt förhindra olyckor och tillbud med farligt gods transporterade med fartyg, har den internationella organisationen IMO (International Maritime Organization) utarbetat ett antal regler för hur sådant gods skall lastas och stuvas ombord. Olika bestämmelser gäller därvid för gas, olja och kemikalier i bulk (tankfartyg) och för farligt gods i förpackad form (styckegods, lastbilslaster, containers etc.). För bulkfartyg krävs vissa certifikat för fartyget (konstruktion och utrustning m.m.) och särskilda föreskrifter finns för lastning och lossning liksom för hur olika ämnen får föras ombord. För styckegodstransporter finns regler beträffande placering ombord (separering, surrning etc.). Reglerna finns samlade i konventionstexter. För styckegods gäller IMDG-koden (Int Maritime Dangerous Goods Code). Nationella bestämmelser rörande förpackat gods finns intagna i sjöfartsverkets kungörelse om transport till sjöss av farligt gods i förpackad form m.m. (Sjöfs 1984:17). Sjöfartsverket har också utfärdat bestämmelser för annat slags gods. Kontroller visar att stora brister råder beträffande efterlevnaden av bestämmelserna för förpackat gods.

Under år 1985 gjordes av sjöfartsverket och tullverket ett antal kontroller av fartygstransporter. Från en av dessa undersökningar redovisas följande resultat.

Totalt kontrollerades 19 fartyg, styckegodsfartyg resp. bilfärjor. Bland dessa kontrollerades 15 containers och 7 fordon med farligt gods. Ett 75-tal anmärkningar riktades mot transporterna. Bland allvarliga fel som påpekades märktes avsaknad av farligt-gods-deklarationer och anvisningar för nödsituationer. I ett antal fall hade gods med separationskrav lastats i samma container, i en del fall hade gods som skulle

ha separerats med vatten- och brandsäkert skott transporterats i samma lastrum - i ett fall staplade ovanpå varandra.

Under år 1985 kontrollerades också trailers och fordon som var bokade på Finlandsfärjorna. Utöver sådana feltyper som redovisats ovan noterades att stuvningsreglerna genomgående bröts. Trailers och långtradare anvisades plats ombord efter destinationsort och inte med några hänsyn tagna till om det transporterade godset var farligt.

15.4 Utredningens överväganden och förslag

Utredningen anser att nuvarande situation inom området transport av farligt gods är otillfredsställande. De beskrivningar och redogörelser som utredningen inhämtat tyder på att efterlevnaden av bestämmelserna är låg och att de potentiella riskerna därmed är betydande för såväl liv som miljö.

Beträffande sjötransporter av farligt gods m.m. konstaterar utredningen följande.

Redan år 1979 pekades i utredningsbetänkandet (SOU 1979:43-45) REN TUR på behovet av en samlad kust- och sjömyndighet som bl.a. kunde ansvara för samordnade insatser vid oljebekämpning och katastrofsituationer. Liknande tankegångar framfördes i sjöövervakningskommitténs betänkande (Ds H 1980:1) Samordning av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss. Besparings- och rationaliseringsutredningar har därefter visat att avsevärda vinster kan göras genom olika samordningsinsatser inom detta område.

Den nuvarande kustbevakningen, som är en del av tullverket, svarar för den reguljära civila övervakningen längs våra kuster. Genom att ansvaret för den allmänna bevakningen av sjöterritoriet åvilar kustbevakningen har det varit naturligt att successivt tillföra denna ett flertal ytterligare arbetsuppgifter som knyter an till sjöövervakningen.

Kustbevakningens arbetsområden omfattar i dag ett brett spektrum såsom allmän gränsövervakning, tullbevakning längs kusten, skyddsområdestillsyn, jakt-, fiske- och naturvårdstillsyn, havsfiskeövervakning, sjötrafikövervakning, havsbottenövervakning, sjöräddning och sjuktransporter, avvärjning eller begränsning av miljöfarliga utsläpp till havs och i kustvatten (olje- och kemikaliebekämpning), oceanografisk observationstjänst, transporthjälp åt andra myndigheter.

Sjöfartsinspektionen vid sjöfartsverket har som huvuduppgift att verka för säkerheten ombord på svenska fartyg, oberoende av farvatten, och på utländska fartyg i svenska vatten. Verksamheten är indelad i tillsyn av säkerheten på fartyg, tillsyn av transporter av farligt gods och skyddet av den marina miljön, skeppsmätning och sjöteknisk utredningsverksamhet. Därutöver ingår bemannings- och behörighetsfrågor och förandet av sjömansregister. Verksamheten finansieras dels med avgifter från rederinäringen och dels med skattemedel och ersättningar för uppdrag. Sjöfartsinspektionen är f.n. organiserad i 7 sjöfartsinspektionsdistrikt och en central avdelning för sjöfartsinspektion. Totalt uppgår antalet tjänster centralt och regionalt till ca 125.

Under senare år har delar av sjöfartsinspektionens verksamhet delvis ändrat karaktär och inriktas numera också på förebyggande åtgärder för skydd av miljön samt kontroll av stuvning/hantering ombord av far-

ligt gods och skydd mot ohälsa och olycksfall. Inom dessa områden har också den internationella aktiviteten intensifierats. Övriga delar av inspektionens verksamhet kommer sannolikt efter hand att påverkas av att klassificeringssällskapen allt mer deltar i tillsynen vad avser nybesiktning eller annan periodisk besiktning, skeppsmätning etc.

I prop. 1986/87:95 Totalförsvarets fortsatta utveckling föreslår regeringen att en fristående, civil kustbevakningsmyndighet bildas under försvarsdepartementet inom den militära utgiftsramen. Regeringen har nyligen tillsatt en kommitté med uppgift att genomföra omorganisationen (Dir. 1987:31).

Med hänsyn till de breda och omfattande funktioner som kustbevakningen har framstår den som en viktig miljömyndighet. Utredningen anser därför att det är angeläget att även miljövårdens intressen och krav beaktas i samband med den nu förestående omorganisationen.

Tillsyn och kontroll vid sjötransporter

Vid tillsyn och kontroll av sjötransporter av farligt gods kan sjöfartsinspektionen enligt lagen (SFS 1979:179) om säkerhet på fartyg (7 §) begära biträde av bl.a. kustbevakningen vid genomförande av kontroller m.m. Sådant biträde måste enligt lagen begäras vid varje särskilt tillfälle. Vid denna typ av tillsyns- och kontrollverksamhet har kustbevakningspersonalen polisiära befogenheter. Med hänsyn till att personalen har särskild utbildning i bl.a. IMDG-kodens användning vid bekämpning av löskommet farligt gods till sjöss bedöms personalen redan i nuläget vara väl skickad att mer generellt medverka i farligt-gods-kontrollen.

Utredningen anser att de personalresurser som kustbevakningen och sjöfartsinspektionen disponerar ger goda förutsättningar för en förbättrad tillsyn och kontroll vad gäller bl.a. transporter av farligt gods. En sådan effektivisering skulle i och för sig kunna komma till stånd genom ett ökat samarbete mellan myndigheterna. Utredningen anser dock att det finns anledning att överväga om inte sjöfartsinspektionen, som har en kontroll- och tillsynsinriktad verksamhet, tillsammans med den nuvarande kustbevakningen bör bilda den nya kustbevakningsmyndigheten. Ett sammanförande av resurserna borde bl.a. skapa förutsättningar för större och flexiblare insatser i fråga om tillsyn och kontroll av sjötransporter med farligt gods.

Sjöräddning

Begreppet sjöräddning omfattar livräddning till sjöss, sjuktransporter från fartyg, bekämpning av olja och annat skadligt som kommit ut i vatten.

En sammanläggning av sjöfartsinspektionen och den nya kustbevakningsmyndigheten bedöms även kunna ge effektivitetsvinster i sjöräddningen i samband med fartygshaverier (grundstötningar etc.) där bärgning och läktring av det skadade fartyget sker under kontroll av sjöfartsinspektionen, medan bekämpning av löskommen olja eller kemikalie åvilar kustbevakningen. Att ansvaret för den lokala operationen är delat på två myndigheter är mindre bra och har vid flera tillfällen medfört komplikationer. Orsaken till detta ligger sannolikt i det dubbla ledningsansvaret. Mest rationellt vore att hela operationen kunde ledas och genomföras av en myndighet. En sammanläggning av sjöfartsinspektionen med den av regeringen nyligen föreslagna nya kustbevak-

ningsmyndigheten kunde även från denna utgångspunkt vara en rationell lösning.

Räddningsinsatser avseende handelssjöfarten innefattar ofta och speciellt vid kemikalieolyckor räddning av både liv och miljö i samma operation. Insatserna ställer krav på speciell kompetens i fråga om lednings- och insatspersonal samt speciell utrustning i form av fartyg, skyddsdräkter etc. Svårigheter att samordna sådana operationer har framkommit såväl vid övningar som vid verkliga fall. Enligt räddningstjänstförordningen inrättar och driver såväl sjöfartsverket som kustbevakningen dygnetruntbemannade ledningscentraler (sjöfartsverket genom televerkets kustradiostationer och kustbevakningen i egen regi). Alla centralerna behöver tillgång till sambands- och kommunikationsnät på såväl maritima bandet som samhällets räddningsfrekvenser. Från kustbevakningens centraler leds övervaknings- och räddningstjänst avseende insatser av både fartygs- och flygenheter. Samgruppering med marina sjöbevakningscentraler innebär förstärkning av spanings- och informationsresurser.

Kustbevakningens personal har kunskap och kompetens inom båda räddningssektorerna medan sjöräddningsledarna på kustradiostationerna endast handhar samordningen av livräddningsinsatserna. Ett överförande av livräddningen till den nya kustbevakningsmyndigheten skulle troligen väsentligt höja effektiviteten i hela räddningstjänsten till sjöss samtidigt som besparingar skulle kunna göras inom ledningstjänsten.

Utnyttjande av miljöskyddsfartyg m.m.

Ansvaret för räddningstjänsten avseende skyddet av den marina miljön åvilar som tidigare sagts kustbevakningen. I räddningstjänstens arbete ingår bl.a. bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp till sjöss. För detta ändamål disponeras speciella s.k. miljöskyddsfartyg och särskild utrustning. Personalen erhåller även speciell utbildning för denna räddningstjänst. Särskilt utbildade s.k. kemdykare finns för insatser i livshotande miljö, t.ex. vid kemikalieutsläpp. Miljöskyddsfartygen har endast en s.k. stombesättning ombord (fartygschef och maskinist). Vid insatser med fartygen avses besättningen förstärkas med personal från bevakningsfartygen.

Genom att miljöskyddsmaterielen efterhand blivit allt effektivare men samtidigt mer komplicerad har man fått betydande problem med att kunna hålla erforderlig personell beredskap på miljöskyddsfartygen. Frågan är enligt tullverket, som är ansvarig myndighet, om Helsingforskonventionens rekommendationer om beredskap och insatstider i dag kan uppfyllas. Tullverket har därför krävt att få en permanent förstärkning av besättningarna på miljöskyddsfartygen samt krävt grundutbildning och fortbildning och övning av denna personal (s.k. strike teams). I personalen skall ingå s.k. kemdykare. Förutsättningen är att miljöskyddsfartygen kan utnyttjas för även andra samhällsuppgifter.

Ett sådant utnyttjande av miljöskyddsfartygen skulle enligt utredningens bedömning kunna ge avsevärda vinster både i fråga om beredskap och i fråga om utnyttjande av investerat kapital. Merutnyttjande kunde ske t.ex. genom medverkan i sjöfartsverkets farledsverksamhet, vilket i så fall borde finansieras av sjöfarts-

verket, och genom användning för olika transportändamål och vissa uppgifter för marinens räkning. Den nya kustbevakningsmyndighetens fartygs- och teknikutvecklingsresurser skulle kunna utnyttjas även av sjöfartsverket. Detta skulle innebära minskade kostnader för samhället och frigöra resurser för nödvändiga resursförstärkningar inom miljövårdsområdet.

Sammanfattande slutsatser

Utredningen konstaterar att såväl kustbevakningen som sjöfartsinspektionen har betydelsefulla uppgifter när det gäller skyddet av miljön. Det bör prövas om inte sjöfartsinspektionen och kustbevakningen bör läggas samman till en myndighet. Utredningen anser att de tidigare redovisade synpunkterna bör kunna ge betydande samordnings- och effektivitetsvinster och medföra ett rationellare utnyttjande av resurserna. De frigjorda resurserna bör tillföras andra angelägna områden inom miljövården eller användas för att höja ambitionsnivån vad avser tillsyn och kontroll av transporter med farligt gods till sjöss. En sådan ambitionsnivåhöjning skulle alltså kunna genomföras utan att nya resurser behöver tillföras.

Utredningen har inte haft möjlighet att närmare belysa dessa frågor men bedömer att synpunkterna är så pass intressanta att de bör bli föremål för fortsatta överväganden av den nyligen tillsatta kommittén (Dir. 1987:31) som fått i uppdrag att utarbeta förslag till organisation m.m. för kustbevakningen.

16 FÖRESKRIFTSANSVAR FÖR BULLEREMISSION FRÅN FORDON

16.1 Inledning

Buller från vägtrafik är ett stort miljöproblem och ett av naturvårdsverket prioriterat insatsområde. I "Forska för bättre miljö" som är de forskningsstödjande organisationernas - inom miljöområdet - gemensamma programförslag för intensifierade forskningsinsatser sägs bl.a. följande angående luftföroreningar och buller i tätortsmiljö.

> "Buller är den miljöstörning som berör flest personer. Ca 3 - 3,5 miljoner människor i Sverige bor i områden som utsätts för ljud från vägtrafik som överstiger WHO:s riktvärden. Såväl buller från själva fordonet som buller som härrör från däckens kontakt med vägytan är av betydelse. Både höga toppnivåer från enstaka fordon liksom den samlade ljudenergin från många i och för sig måttligt bullrande fordon bidrar till olägenheterna".

Bullerstörningarna är ett problem som kommer att öka i framtiden. Åtgärder för att minska bullerstörningarna är därför mycket angelägna.

Följande typer av åtgärder är tänkbara.

- Minska bulleremissionen från de enskilda fordonen,
- Trafikplaneringsåtgärder,
- Avskärmningsanordningar,
- Fasadisoleringsåtgärder,
- Vägbeläggning med bullerreducerande egenskaper.

För att komma till rätta med problemen krävs en kombination av olika åtgärder. Minskning av bulleremissionen från fordon anses dock vara en av de mest kostnadseffektiva åtgärderna. Åtgärder på fordonen är också i enlighet med Polluter Pays Principle (PPP). Det tar emellertid lång tid innan åtgärder på fordonen ger effekt eftersom nya emissionskrav endast avser nya fordon.

16.2 Nuvarande ansvarsfördelning

Bestämmelser om fordonens beskaffenhet och utrustning och om hur kontroll av fordon skall ske finns i fordonskungörelsen (SFS 1972:595, ändrad senast 1986:974), (FK). Regler för fordons bulleremission ingår i FK. Beträffande avgaser hänvisar FK till bilavgaslagen (SFS 1986:1386). Trafiksäkerhetsverket (TSV) meddelar föreskrifter om tillämpningen av FK. SNV meddelar föreskrifter om tillämpningen av bilavgaslagen.

SNV är central tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen (ML). Denna lag reglerar miljöfarlig verksamhet från fasta anläggningar och omfattar således inte fordon. I tillsynsansvaret ingår emellertid att aktivt verka för att miljöstörningarna minskar. Enligt SNV:s arbetsordning åligger det därför trafikenheten att ta initiativ till erforderliga åtgärder för att begränsa vatten- och luftförorening, buller och annan miljöstörning som orsakas av trafik.

TSV är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet för frågor om säkerheten i vägtrafiken. Verket skall samordna trafiksäkerhetsarbetet mellan myndigheter och organisationer. Verket skall följa den fordonstekniska utvecklingen och besiktningsverksamheteni fråga om fordon.

16.3 Internationellt samarbete m.m.

De viktigaste internationella organisationerna inom området är:

ISO

The International Organization for Standardization (ISO) som bl.a. ger ut rekommendationer för metoder att mäta buller. (Senast år 1982).

FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE).

Inom ECE träffades år 1958 en överenskommelse om enhetliga regler för godkännande av utrustning och delar av motorfordon samt för ömsesidigt erkännande av sådan överenskommelse. Till överenskommelsen biläggs reglementen som vart och ett behandlar ett visst fordonstekniskt område. Varje land anmäler vilka reglementen man önskar tillämpa. Detta innebär att landet åtar sig att utföra provningar och utfärda godkännanden och utan ytterligare provning godta de fordon eller fordonsdelar som provats och godkänts enligt dessa reglementen i annat avtalsslutande land.

Inom ECE finns en expertgrupp som behandlar frågor om fordonens konstruktion, WP 29. Under WP 29 sorterar åtta rapportörgrupper. En av dessa är Group of Rapporteurs on Noise (GRB).

År 1976 uttalade sig GRB för det s.k. 80 dBA-målet, d.v.s. att ingen fordonskategori skulle tillåtas bullra mer än 80 dBA från omkring år 1985.

GRB presenterade år 1980 för WP 29 ett förslag till skärpta gränsvärden från år 1985 respektive år 1990 för buller från motorfordon. Något beslut med an-

ledning av förslaget har inte fattats i WP 29. I stället har WP 29 beslutat om en lindrigare skärpning i reglementet för fordon med minst 4 hjul.

EG

År 1970 utfärdades ett rådsdirektiv angående harmonisering av EG-ländernas lagstiftning rörande buller och avgassystem avseende motorfordon. Enligt direktivet får strängare nationella bestämmelser inte tillämpas på fordon som tillverkas i land inom EG.

Gränsvärdena för buller i direktivet har skärpts vid tre tillfällen men uppfyller inte 80 dBA-målet.

Nordiskt samarbete

År 1979 överlämnade Nordiska Trafikbullergruppen (NTB) en rapport till Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för miljövårdsfrågor. På basis av rapporten beslutade miljöministerierna att 80 dBA-målet skulle gälla gemensamt för de nordiska länderna. Miljöministerierna har också uttalat att de nordiska länderna borde införa EG:s förslag till skärpta gränsvärden.

Sverige

I FK anges bl.a. att bil, motorcykel och moped som är försedd med förbränningsmotor också skall vara utrustad med avgasrör och ljuddämpare. År 1978 kompletterades FK med regler om högsta tillåten bulleremission från motorfordon. De svenska gränsvärdena överensstämmer med de som anges i ECE:s reglemente för fordon med minst 4 hjul och som f.n. gäller inom EG.

År 1974 presenterade trafikbullerutredningen (SOU 1974: 60) ett förslag till emissionskrav. Förslaget var indelat i två steg, där det andra steget uppfyllde 80 dBA-målet.

Enligt riksdagsbeslut år 1981 med anledning av budgetpropositionen är en skärpning av emissionskraven angelägna. Sverige borde dock enligt riksdagen inte införa skärpta gränsvärden förrän man i internationella sammanhang aktivt prövat möjligheten att skärpa nuvarande gränsvärden, varvid ett samnordiskt agerande borde eftersträvas.

Sverige har inte tillträtt ECE-reglementet för fordon med minst 4 hjul. Anledningen härtill är att Sverige anser nuvarande regler otillräckliga. Sverige har inom ramen för ECE-samarbetet deklarerat att snara skärpningar av nuvarande gränsvärden är önskvärda.

16.4 Planerad verksamhet

SNV och TSV är i stort överens om inriktningen på arbetet inom bulleremissionsområdet både på kort och lång sikt. Skillnader föreligger dock i ambitionsnivå och man har olika uppfattning beträffande frågan om Sverige skall ansluta sig till gällande ECE-reglementen som rör buller. TSV anser att Sverige bör ansluta sig medan SNV är av annan mening. SNV anser att bullerfrågorna måste angripas samlat utifrån en miljöutgångspunkt och vara ett samlat ansvarsområde hos SNV. TSV anser att bullerproblematiken måste ses i ett trafiksäkerhetssammanhang och att en sådan sammanvägning bäst sker hos TSV.

Gränsvärdena för bilars bulleremission infördes, som nämnts år 1978. Regeringen gav samtidigt TSV i uppdrag att bl.a. undersöka möjligheterna att utfärda normer även för andra fordon än bilar. I budgetpropositionen år 1980/81 betonades vikten av att de införda emissionsnormerna så snart som möjligt skulle skärpas. I såväl uppdraget som propositionen framhölls det som angeläget att frågorna i första hand prövades i det internationella samarbetet.

För att fullfölja regeringens uppdrag har TSV arbetat i rapportörgruppen för fordonsbuller (GRB) inom ECE. Inom denna grupp har bl.a. utarbetats nya reglementen för motorcyklar och mopeder och reglementen för typgodkännande av utbytesljuddämpare. Vidare har förslag utarbetats till skärpta gränsvärden för bilar m.m. TSV:s arbete har fortlöpande avrapporterats till kommunikationsdepartementet. TSV har tillsammans med andra myndigheter och forskare under senare år visat ett allt större engagemang i problematiken om däckets och vägbanans bidrag till det totala fordonsbullret.

TSV och SNV är två av flera deltagare i ett kunskapsuppbyggande STU-projekt avseende däck/vägbanebuller. Projektet leds av en arbetsgrupp som initierar och finansierar forskning inom området. SNV svarar för sekretariatet.

Såväl i Sverige som internationellt har behovet av tystare fordonstrafik utretts och många rapporter har presenterats. Slutsatserna pekar på att det finns en rad möjligheter att minska ljudnivån.

16.5 Utredningens överväganden och förslag

Fordonsbuller genereras av flera olika källor som var för sig ur andra aspekter regleras i FK och i TSV:s föreskrifter. Det kan med visst fog hävdas att bullerfrågorna hänger samman med frågor som rör trafiksäkerheten vad avser bullret från däcken samt vägbanans egenskaper och samverkan mellan däck och väg.

En avvägning måste uppenbarligen ske mellan däckens trafiksäkerhetsegenskaper och bullereffekter om man inte väljer att sänka bullret genom fartbegränsning. Andra bullerdämpande åtgärder på fordonen torde inte påverka trafiksäkerhetsaspekterna nämnvärt.

Utredningen anser att bullerfrågorna i första hand skall angripas från miljöutgångspunkter och att det är av stor vikt att Sverige arbetar offensivt såväl nationellt som internationellt inom detta område. En sådan utgångspunkt får dock inte medföra någon sänkning av trafiksäkerhetsambitionerna.

En förutsättning för detta är, enligt utredningen, att ansvariga myndigheter inom området utarbetar en enhetlig policy och ett samlat handlingsprogram där miljömålen inom bullerområdet tydligare anges. Utredningen anser att i första hand miljökraven skall styra inriktningen och ambitionsnivån i det svenska arbetet och att resultatet av detta skall redovisas i det internationella samarbetet med utgångspunkt i de miljökrav som lagts fast i Sverige.

För att en skärpning av miljöpolitiken skall kunna komma till stånd och leda till en minskning av bullerproblemen i samhället, bedömer utredningen att det är nödvändigt att samla föreskriftsansva-

ret för bullerfrågorna i sin helhet hos SNV. Detta ger SNV större möjligheter att driva på den nationella utvecklingen och göra avvägningar mellan kort- och långsiktiga insatser inom bulleområdet.

Utredningen föreslår således:

Att föreskriftsansvaret för bulleremission från fordon förs över från TSV till SNV. Ändringen kan ske antingen genom en ändring i FK eller genom att en särskild bullerlag stiftas. Utredningen tar inte ställning i denna fråga.

Att en enhetlig svensk policy för bullerfrågor utarbetas under ledning av SNV, som central sakkunnigmyndighet inom miljöområdet. Arbetet skall ske i samråd med TSV och vägverket.

Utredningen bedömer att SNV klarar de ytterligare arbetsuppgifter förändringen innebär inom ramen för nuvarande resurser. Hos TSV skapas ett visst utrymme för andra arbetsuppgifter.

17 ANSVARSFÖRDELNING MELLAN NATURVÅRDSVERKET OCH PLANVERKET/BOSTADSSTYRELSEN

17.1 Ansvarsfördelning vid tillämpning av naturresurslagen (NRL)

Naturresurslagen (NRL) som gäller från den 1 juli 1987 preciserar statens intressesfär i förhållande till kommunerna i frågor om mark- och vattenanvändning och den fysiska miljön i övrigt. Denna precisering har varit en förutsättning för den decentralisering av ansvaret för planläggning och lokal miljö till kommunerna enligt den nya plan- och bygglagen (PBL).

Ett stort antal myndigheter delar på ansvaret för tillämpningen av naturresurslagen:

Prövningsmyndigheterna skall enligt de lagar som är anknutna till naturresurslagen tillämpa lagens hushållningsbestämmelser vid prövning av mål och ärenden. Hänsyn till hushållningsintressen måste iakttas bl.a. av byggnadsnämnden, länsstyrelsen, vattendomstolen, koncessionsnämnden för miljöskydd, vägverket och energiverket när de i enskilda ärenden fattar beslut om hur marken och vattnen skall användas för olika ändamål.

Planmyndigheterna har ansvaret för att redovisa vilken betydelse olika mark- och vattenområden har för den långsiktiga hushållningen med naturresurser. Kommunernas fysiska planer har en särskild betydelse i detta sammanhang genom att naturresurslagens bestämmelser blir preciserade i dessa planer.

Varje myndighet som fattar beslut i markanvändningsfrågor åläggs att beakta den avvägning mellan olika allmänna intressen som anges i kommu-

nala planer. Avvägningar gentemot enskilda intressen görs vid prövning av enskilda tillståndsärenden samt vid beslut om detaljplaner och bestämmelser.

Länsstyrelsen skall samråda med kommunen om tillämpningen av NRL i kommunens planer. Länsstyrelsen har tillsynen i länet över hushållningen med naturresurser och efterlevnaden av vad som föreskrivs i eller beslutas med stöd av 4 kap. NRL. Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa NRL.

De centrala statliga myndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med naturresurser. I dessa myndigheters ansvar ligger också att medverka till kunskapsförsörjningen så att prövningsmyndigheter och planmyndigheter får tillgång till ett användbart underlagsmaterial om sektorns markanvändningsbehov, bl.a. när det gäller områden av riksintresse. Arbetet med kunskapsförsörjning samordnas av statens planverk, som enligt lagstiftningen har den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser.

17.1.1 Sammanslagningen av planverket och bostadsstyrelsen

Riksdagen har beslutat att bostadsstyrelsen och statens planverk skall läggas samman till en myndighet den 1 juli 1988. Detta har föranlett naturvårdsverket att ifrågasätta om det centrala upp-

siktsansvaret för naturresurslagen bör ligga hos den nya myndigheten. Naturvårdsverket anser att denna myndighet får en alltför uttalad inriktning mot byggande- och boendeintresset i förhållande till planverkets hittillsvarande neutrala roll, som inte omfattar något eget sektorsintresse. Naturvårdsverket har hävdat att det därför borde vara mest lämpat att ansvara för det allmänna uppsiktsansvaret vad gäller naturresurslagens tillämpning.

17.1.2 Utredningens överväganden och förslag

Som framgått av den tidigare redovisningen är det ett stort antal myndigheter som delar på ansvaret för tillämpningen av NRL. Tyngdpunkten i tillämpningen torde dock komma att ligga på kommunerna genom det ökade ansvaret för planering som PBL med sin tydliga koppling till NRL innebär. Förutom landets 284 kommuner är det ett stort antal regionala och centrala statliga myndigheter som inom sitt verksamhetsområde har att tillämpa NRL:s bestämmelser. Samordningen av kunskapsförsörjning och underlagsmaterial är därför av stor betydelse. Detta arbete har i samband med NRL:s och PBL:s ikraftträdande intensifierats och i enlighet med lagstiftningen samordnats av planverket. Varje berörd central myndighet har därvidlag ansvaret för sakinnehållet inom sitt sektorsområde. Planverket tillför sina kunskaper om planeringsprocessen så att sakfrågorna blir hanterbara och operativa i det praktiska kommunala planeringsarbetet. Utan denna "befruktning" mellan sakfrågorna och kunskaperna om planeringsproceduren, skulle det underlagsmaterial och de allmänna råd som de centrala myndigheterna utarbetar bli svårtillgängliga och kräva omfattande insatser för att kunna användas i det kommunala planeringsarbetet.

Mot den bakgrund som redovisats samt med beaktande av att riksdagen efter 20 års utredande nyligen beslutat om PBL/NRL-reformen och därmed också lagt fast en ansvarsfördelning, har utredningen inte funnit anledning att föreslå en förändring av det allmänna uppsiktsansvaret för naturresurslagens tillämpning.

Utredningen vill dock betona vikten av att den enhet inom det nya sammanslagna plan- och bostadsverket som får ansvaret för det praktiska samordnings- och tillsynsarbetet ges en stark ställning och integritet så att den kan hävda den neutrala och samordnande rollen utan sakområdesansvar.

Miljöfrågorna har sedan förslaget till naturresurslag utarbetades fått ökad betydelse och tyngd. Detta innebär att naturvårdsverket inte bara har uppsikten över hushållningen med naturresurserna inom sitt verksamhetsområde enligt NRL, utan också i praktiken har ett miljöbevakningsansvar, d.v.s. till uppgift att bevaka miljöeffekterna av olika slags naturresursutnyttjande. Detta ansvar finns formellt inte angivet någonstans.

Utredningen föreslår därför att 5 kap. 3 § NRL kompletteras med att statens naturvårdsverk särskilt har att i samverkan med övriga centrala förvaltningsmyndigheter utöva ett miljöbevakningsansvar. Genom att formalisera detta ansvar ges SNV en bättre och legaliserad plattform för samverkan med de olika myndigheter som tillämpar NRL. Kompletteringen ger SNV en kunskapskanal till främst de centrala sektorsmyndigheterna och ger SNV möjligheter att genom sin sakkunskap belysa de långsiktiga miljöeffekterna av förslag inom resp.

sektors verksamhetsområde som regleras av NRL. Tillägget innebär också att miljöfrågorna ges bättre förutsättningar att föras in i ett tidigt skede av planeringsprocessen.

Kompletteringen innebär inte att planmyndighetens allmänna uppsiktsansvar för NRL förändras - i detta ansvar ingår miljöfrågorna på samma sätt som övrig kunskap om hushållningen med mark och vatten.

Utredningen förutsätter att det nya plan- och bostadsverket och SNV fullgör sitt arbete enligt NRL i nära samarbete med varandra.

Denna komplettering av SNV:s ansvar bedöms inte medföra något förändrat resursbehov hos SNV. SNV har enligt vad som tidigare redovisats redan i praktiken detta ansvar.

17.2 Ansvarsfördelning vad gäller vattenplanering vid tillämpning av plan- och bygglagen (PBL)

Plan- och bygglagen lägger på ett tydligt sätt fast ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna avseende planering och byggande. Kommunerna har huvudansvaret och staten kan endast begära överprövning av kommunala ställningstaganden om sådana äventyrar riksintressen eller hälsa och säkerhet eller innehåller uppenbara brister i mellankommunal samordning. Länsstyrelserna har tillsyn över plan- och byggväsendet i länet. Statens planverk har den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i riket.

Planeringen enligt PBL berör liksom för NRL ett stort antal samhällssektorer vilket ställer krav

på en god samordning och samverkan mellan de centrala, statliga myndigheterna vid utarbetandet av allmänna råd, kunskapsförsörjning, m.m.

I frågor som rör vattenplanering har tidigare viss oklarhet rått beträffande vilken central myndighet, planverket eller naturvårdsverket, som skall ha ansvaret för utarbetandet av de allmänna råden. Riksdagen har nu lagt fast att planeringen av vattnet, liksom planeringen av marken, skall ske med utgångspunkt från PBL. Lagen anger att statens planverk har det centrala uppsiktsansvaret för plan- och byggväsendet, vilket enligt lagens regler också inkluderar planering av vattenområdena. Uppsiktsansvaret utövas i praktiken i nära samråd med den centrala myndighet som har sakkunskapen inom sitt verksamhetsområde.

17.2.1 Utredningens överväganden och förslag

Planering handlar bl.a. om en sammanvägning av underlag m.m. från ett flertal olika samhällssektorer. Liksom i fråga om NRL bedömer utredningen det som rationellt och effektivt att en central myndighet har ett samordningsansvar för utarbetandet av allmänna råd m.m. inom PBL-området. Utredningen föreslår därför - med samma motiv som för NRL-området att det allmänna uppsiktsansvaret och samordningsansvaret för allmänna råd i anslutning till PBL i sin helhet läggs hos den nya myndigheten planverket/bostadsstyrelsen, alltså även råd om vattenplanering.

Utredningen vill betona vikten av ett bra samarbete mellan naturvårdsverket och det nya planverket/bostadsstyrelsen och föreslår att formerna i detalj för detta blir föremål för en närmare genomgång utifrån ovan redovisade principiella ansvarsfördelning.

18 MARKANVÄNDNING KRING INDUSTRIER

18.1 Problem och brister

Från industrins sida har påtalats att det förekommit flera fall där miljöstörande industri fått koncession och etablerat sig med stöd av beslut enligt miljöskyddslagen, varefter kommunen vid senare tidpunkt genom planläggning eller dispensprövning ändrat förutsättningarna. Inom det av buller, stoft eller dylikt påverkade området eller det nödvändiga skyddsområdet ur säkerhetssynpunkt har kommunen därvid tillåtit byggande av exempelvis bostäder, kolonistugor, daghem eller centrumanläggningar. I en studie av behandlingen av markanvändningsförändringar kring miljöprövad industri som Chalmers tekniska högskola för närvarande genomför har också likartade konflikter kartlagts, bl.a. genom en enkät till samtliga länsstyrelser.

Naturvårdsverket har tillsammans med arbetarskyddsstyrelsen, industriverket, planverket och socialstyrelsen utarbetat rapporten "Plats för arbete" (Meddelande 4/1982) som handlar om omgivningspåverkan och miljöskydd vid planering av arbetsområden. Utredningsarbetet har följts av Industriförbundet, Kommunförbundet, Landsorganisationen (LO) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO). Rapporten redovisar bl.a. behovet av skyddsavstånd kring miljöstörande anläggningar. Behovet av skyddsavstånd varierar avsevärt från fall till fall beroende på en rad faktorer som exempelvis verksamhetens art, vilken typ av störning det gäller, topografi och meteorologi men också avvägningar mot andra intressen som kortare arbetsresor, markkostnader och ledningskostnader. Rapporten framhåller dock nödvändigheten av att miljövårdsintressena får väga tungt. Rapporten anger

att skyddsavståndet kring exempelvis cellulosa-industrier bör vara minst 1 000 m, vid exempelvis krossverk och avloppsreningsverk mellan 200-1 000 m, kring plåt- och lackeringsverkstad mellan 50-200 m. Rapporten redovisar också vad man bör sträva efter på längre sikt i saneringsområden.

Rapporten riktar sig dels till kommunala planerare, byggnadsnämnder, politiker, dels till miljömyndigheter på olika nivåer, m.fl. Rapporten torde vara väl känd hos planerare och olika myndigheter både på kommunal och regional nivå. Många kommuner iaktar de råd och rekommendationer som lämnas i rapporten. Trots detta finns det, som tidigare redovisats, ett flertal exempel på bristande insikt hos kommuner och länsstyrelser om behovet av skyddszoner kring befintliga industrianläggningar. Krympningen av skyddszoner, som blir följden av att man successivt låter bostäder eller annan miljökänslig verksamhet byggas allt närmare befintliga tillståndsprövade industrianläggningar, kan beskära verksamhetsförändringar eller expansionsmöjligheter för industrierna i fråga och därmed på sikt äventyra sysselsättningen. Det finns också exempel på att koncessionsnämnden vid lokaliseringsprövningen inte beaktat gällande stadsplan, som har innehållit outnyttjade fastställda byggrätter, utan i stället utgått från de på marken rådande, faktiska förhållandena.

18.2 Tidigare lagstiftning och ansvarsfördelning

Byggnadslagen (SFS 1981:872) och byggnadsstadgan (SFS 1981:873) är den lagstiftning som hittills (t.o.m. 1.7. 1987) reglerat planläggning och byggnadslovsprövning. Kommunerna har ansvar för planläggningen genom det

s.k. kommunala planmonopolet. De av kommunerna upprättade planerna blir föremål för en relativt omfattande samrådsprocess med efterföljande formell utställning varefter de antas av kommunfullmäktige och fastställs av länsstyrelsen. De intressenter som kommunen samråder med och som efter fastställelsen äger rätt att överklaga beslutet bestäms genom avgränsningen av den s.k. sakägarkretsen. Sakägarkretsen omfattar de inom planområdet berörda samt normalt de fastighetsägare som gränsar mot planområdet. Avgränsningen av sakägarketsen görs av den förrättningsman (oftast lantmätare) som upprättar den till planen hörande fastighetsägarförteckningen.

Dessa avgränsningsprinciper har inneburit att en industrianläggning vars immissioner påverkat ett tilltänkt bostadsområde beläget ett stycke från industrianläggningen inte betraktats som sakägare i planärendet.

18.3 Plan- och bygglagen

Från den 1 juli 1987 har tidigare lagstiftning inom plan- och byggnadsområdet ersatts av nya plan- och bygglagen (PBL).

Den nya plan- och bygglagen medför:

- Tydligare krav på planläggning och tydligare regler för planprocessen. Detta innebär bl.a. krav på detaljplanläggning av områden där mer omfattande miljöstörande verksamhet bedrivs.

- Begränsade möjligheter att genom dispensförfarande avvika från gällande planbestämmel-

ser. Endast mindre avvikelser tillåts och avvikelserna skall vara förenliga med planens syfte, annars skall detaljplanen ändras.

- En ökad samrådskrets - alla som har väsentligt intresse av planärendet eller bygglovärendet skall höras före beslut.

- En i vissa fall betydligt vidgad sakägarkrets - alla som har väsentligt intresse av planen eller bygglovärendet är att betrakta som sakägare och har därmed rätt att överklaga ett plan- eller bygglovbeslut under förutsättning att yttrande inkommit under utställningstiden. Detta innebär att företag som bedriver tillståndsprövad verksamhet är sakägare i planärenden som berör industrianläggningens behov av skyddszon även då denna exempelvis omfattar 1 000 m eller mer.

- Statlig överprövning av kommunalt beslut endast om frågor rörande hälsa, säkerhet, riksintressen eller mellankommunala intressen inte beaktas i erforderlig omfattning. I övrigt kan staten (länsstyrelsen) endast påverka kommunala planbeslut i form av rådgivning och yttranden.

. Möjligheter för länsstyrelsen att för begränsade områden begära att även enskilda bygglov skall prövas av länsstyrelsen innan de blir giltiga.

Det bör också observeras att plan- och bygglagen ger möjligheter att reglera immissioner med hjälp av särskild immissionsbestämmelse i detaljplan. En

sådan immissionsbestämmelse får inte innebära högre krav än lämnade tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen. Däremot blir en sådan planbestämmelse om högsta tillåtna störningsnivå bindande för koncessionsprövning av verksamheter i området och dess omgivning vid efterföljande beslut enligt miljöskyddslagen, exempelvis vid utökning av befintlig industriell verksamhet eller nyetablering av sådan.

Plan- och bygglagen klargör ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i planfrågor och innehåller ett regelsystem, som på ett bättre sätt än hittills ger företag som bedriver miljöstörande verksamhet rätten att komma till tals med den planerande myndigheten i ett tidigt skede och också rätten att överklaga ett plan- eller bygglovsbeslut om företagets nuvarande eller framtida verksamhet befaras bli påverkad.

18.4 Utredningens överväganden och förslag

Mot bakgrund av de förbättringar enligt ovan som nu trätt i kraft, har utredningen ej funnit anledning att överväga någon ändrad ansvarsfördelning avseende markanvändningsfrågor kring industrier. Utredningen anser däremot att det finns behov av ytterligare information till kommuner, länsstyrelser och koncessionsnämnden om sambandet mellan miljöskyddslagen samt plan- och bygglagen. Därvid är det främst behovet av erforderliga skyddszoner kring miljöstörande industrianläggningar som bör uppmärksammas, liksom intresset av att dessa på sikt inte minskas genom efterföljande planändringar eller lovgivning utan stöd av plan.

Utredningen föreslår att statens planverk i samråd med naturvårdsverket, Kommunförbundet och indust-

rins berörda branschorganisationer uppmärksammar problemen. Därvid är det av särskild vikt att betona kommunernas primära ansvar samt påtala det generella planläggningsbehovet kring industrianläggningar som bedriver miljöstörande verksamhet. Informationen till berörda myndigheter m.fl. bör göra dessa uppmärksamma på att den tidigare omnämnda rapporten "Plats för arbete" (statens naturvårdsverk Meddelande 4/1982) på ett uttömmande sätt ger allmänna råd vad avser skyddszoner m.m.

Utredningen föreslår vidare att lantmäteriverket i sina allmänna råd om upprättandet av fastighetsägarförteckningar uppmärksammar det avsevärt vidgade sakägarbegreppet enligt plan- och bygglagen som gäller då planläggning sker omkring miljöstörande verksamhet.

19 REGIONAL TILLSYN ÖVER HANTERING AV KEMIKALIER

19.1 Bakgrund

19.1.1 Avgränsningar

Lagen om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) från år 1973 ersattes den 1 januari 1986 med lagen om kemiska produkter (SFS 1985:426) som i stor utsträckning bygger på den tidigare lagen. Vissa regler om undersökning, information och annat som har betydelse för bedömningen och som beslutsunderlag har emellertid ändrats.

Kemikalieinspektionen, som inrättades i och med att lagen trädde i kraft, är med hänsyn till den korta tid som förflutit fortfarande inne i ett uppbyggnadsskede. Kemikalieinspektionen svarar inom tillsynsområdet för tillsynen över tillverkare, importörer och andra leverantörer samt utfärdar tillämpningsföreskrifter. Det är emellertid inte bara kemikalieinspektionen som har viktiga uppgifter enligt den nya lagstiftningen utan även ett flertal andra myndigheter. Naturvårdsverket svarar för skydd för den yttre miljön i samband med hanteringen av kemiska produkter och utfärdar de tillämpningsföreskrifter som behövs för att skydda den yttre miljön. Arbetarskyddsstyrelsens ansvarsområde omfattar skydd mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter. Arbetarskyddsstyrelsens tillsyn riktar sig främst mot yrkesmässig hantering vari bl.a. ingår tillverkning och användning av kemikalier. Arbetarskyddsstyrelsen har i syfte att få en tillfredsställande kemikaliekontroll i arbetslivet utfärdat föreskrifter till arbetsmiljölagen. Socialstyrelsen som central myndighet svarar för tillsyn när det gäller hygieniska produkter.

På regional nivå har yrkesinspektionen motsvarande ansvarsområde inom tillsynen som arbetarskyddsstyrelsen medan länsstyrelserna svarar för den tillsyn som gäller skydd för den yttre miljön. Det lokala tillsynsansvaret slutligen åvilar kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder.

Ansvarsfördelningen för tillsynen belyser den stora betydelsen kemiska hälso- och miljöeffekter har inom sådana områden som yttre miljö, arbetsmiljö och konsumentskydd. Mycket talar också för att kemikaliefrågorna kommer att få en allt större betydelse i det framtida miljövårdsarbetet. Ett aktuellt exempel på detta är spridningen av freoner och deras misstänkta skador på ozonskiktet. Den nya lagstiftningen på området och den nya organisationen med kemikalieinspektionen kommer att ha stor betydelse för hur miljöproblem föranledda av spridning av kemikalier kan lösas.

Eftersom kemikaliekontrollen nyligen varit föremål för en ordentlig genomgång i och med förarbetena till den nuvarande lagstiftningen (prop. 1984/85:118 om kemikaliekontroll) och eftersom kemikalieinspektionen ännu så länge varit verksam endast en kort tid anser inte utredningen att det nu finns anledning att göra någon närmare analys av kemikaliekontrollens centrala organisation. De nya arbetsformerna inom kemikaliekontrollen kommer också att bli föremål för utvärdering under våren 1988.

När det gäller de regionala och lokala myndigheterna har utredningen i kapitel 8-11 ingående behandlat och lämnat förslag till ansvarsfördelningen enligt miljöskyddslagen. Utredningen gör här den bedömningen att framför allt förslagen beträffande tillsynen bör ha betydelse även för den tillsyn enligt lagen om kemiska produkter som länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall bedriva.

I detta sammanhang bör också nämnas yrkesinspektionens tillsyn över yrkesmässig hantering av kemikalier som omfattar ett stort antal företag.

Utredningen anser mot denna bakgrund och med hänsyn till att det i olika sammanhang påtalats brister i den hittills bedrivna kemikalietillsynen när det gäller den yttre miljön, att det finns anledning att överväga olika åtgärder för att förbättra och effektivisera den regionala och lokala tillsynen.

19.1.2 Den hittillsvarande regionala och lokala kemikalietillsynen (t.o.m. 1985-12-31)

I propositionen (1973:17) till lagen om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) förordade departementschefen en delning av ansvaret på två centrala tillsynsmyndigheter - naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen. Effektivitetsskäl ansågs också tala för att även yrkesinspektionen, länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna skulle bli tillsynsorgan.

Någon närmare precisering av tillsynsansvaret gjordes inte i förarbetena till lagstiftningen utan detta fick ankomma på de centrala myndigheterna. Produktkontrollnämnden kunde med stöd av kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor utfärda föreskrifter eller allmänna råd. Dessutom hade de centrala myndigheterna inom sina tillsynsområden möjlighet att utfärda allmänna råd. Arbetarskyddsstyrelsen utfärdade dessutom med stöd av arbetsmiljölagstiftningen föreskrifter rörande hantering av kemikalier.

Arbetarskyddsstyrelsen inriktade sig på att bli ett centralt lednings- och serviceorgan åt yrkesin-

spektionen och de dåvarande kommunala tillsynsmännen i deras tillsynsarbete. Tillsynen enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor integrerades också med tillsynen enligt arbetsmiljölagen. Arbetarskyddsstyrelsen tog bl.a. fram anvisningar, utsåg kontaktmän vid yrkesinspektionen samt genomförde utbildning om produktkontroll.

Naturvårdsverket inriktade sig i stor utsträckning på en egen tillsyn genom dåvarande produktkontrollbyrån. Man gjorde egna tillsynsbesök hos olika företag i vissa fall tillsammans med länsstyrelser och hälsovårdsnämnder. Några anvisningar för lokal och regional tillsyn togs emellertid inte fram. Inte heller skedde någon större samordning av tillsynen enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor och miljöskyddslagen utan anvisningar för kemikalietillsynen inriktades på miljöskyddslagens tillämpningsområde.

En utvärdering av produktkontrollen och samverkan mellan produktkontrollnämnden, naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen gjordes 1978 av riksrevisionsverket (Revisionsrapport Dnr 1978:631). Därvid framgick bl.a. att tillsyn enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor bedrevs endast i mycket begränsad omfattning. Detta bedömdes bero på att de många tillsynsuppgifterna enligt andra lagstiftningar prioriterades. Den tillsyn som förekommit bedömdes ha varit osystematisk och nästan uteslutande gällt formell kontroll av att vissa detaljbestämmelser efterlevdes. Det rådde också vissa oklarheter om vem som hade ansvaret för olika delar av tillsynen. Kontakterna mellan de olika regionala och lokala organen vad gäller produktkontroll var också mycket begränsade. Riksrevisionsverket fram-

höll särskilt den ringa kontakten mellan yrkesinspektionen och länsstyrelserna. Gemensamma tillsynsaktiviteter mellan yrkesinspektionen och länsstyrelsen skedde mycket sällan.

I kemikommissionens betänkande (SOU 1984:77) Kemikaliekontroll behandlades myndigheternas tillsyn och kontroll översiktligt. Därvid konstaterades att kontrollen av kemiska arbetsmiljöfaktorer utgjorde en stor del av yrkesinspektionens verksamhet.

Yrkesinspektionens direkta kontroll sker huvudsakligen genom arbetsplatsbesök där varje arbetsställe i genomsnitt besökts vartannat år. Inspektionens syn på arbetsmiljön på ett företag framförs med stöd av arbetsmiljölagen i inspektionsmeddelanden. Dessa kan innehålla såväl direkta krav som allmänna råd. Även förelägganden och förbud kan utfärdas.

Huvuddelen av naturvårdsverkets och länsstyrelsernas tillsyn vad gäller kemiska hälso- och miljörisker utgår från miljöskyddslagen. Den direkta kontrollen av företagens kemikalieanvändning från miljösynpunkt utförs i huvudsak av länsstyrelserna och är normalt begränsad till tillståndspliktig verksamhet d.v.s. till en mindre del av företagen i länet. Tillsynen utgår från det kontrollprogram som ålagts företagen i anslutning till tillståndet.

Tillsynen över efterlevnaden av LHMV är begränsad såväl för naturvårdsverkets som länsstyrelsernas som miljö- och hälsoskyddsnämndernas sida. Den största insatsen görs av miljö- och hälsoskyddsnämnderna framför allt när det gäller miljöfarligt avfall och spridning av bekämpningsmedel. Enligt kemikommissionen lade miljö- och hälsoskyddsnämnderna ner sammanlagt 20 - 50 personår på tillsyn enligt LHMV.

Kemikommissionen betonade beträffande yrkesinspektionen betydelsen av ett kraftigt stöd för verksamheten inom det kemiska arbetsmiljöområdet. Beträffande tillsyn från miljöskyddssynpunkt underströks angelägenheten av att den regionala och lokala kontrollen av kemikalieanvändningen förstärks särskilt beträffande företag som inte är prövade enligt miljöskyddslagen. Allmänna råd i fråga om former för och innehåll i tillsynsverksamheten liksom centrala prioriteringsförslag bedömdes som viktiga med tanke på att förhållandevis små centrala stödinsatser kan resultera i en betydande förstärkning av tillsynen.

19.2 Utredningens överväganden och förslag

19.2.1 Allmänna överväganden

Yttre miljö och arbetsmiljö

Utredningens förslag beträffande miljöskyddslagens tillämpning innebär en betydande decentralisering dels genom att viss tillståndsprövning flyttas från koncessionsnämnden till länsstyrelserna men framför allt genom att miljö- och hälsoskyddsnämnderna får ansvar för ett stort antal verksamheter inklusive alla som inte är förprövningspliktiga.

Inom arbetsmiljöområdet har utvecklingen i viss mån varit den motsatta genom att kommunernas tillsyn över mindre arbetsställen avskaffats och överförts till yrkesinspektionen. Förutsättningarna har dock inte varit desamma som inom miljöskyddsområdet genom att kommunerna inte haft ett fullt ansvar enligt arbetsmiljölagen utan fungerat i en biträdande roll till yrkesinspektionen.

I andra avseenden finns likheter när det gäller utvecklingen inom miljöskyddsområdet och arbetsmiljöområdet. Det finns tydliga paralleller till utredningens förslag om en förstärkning av företagens egenkontroll inom miljöskyddet med de förslag som redovisats i betänkandet (Ds A 1985:1) Samlad tillsyn av arbetsmiljön. Av betänkandet framgår bl.a.:

> "Förutsättningarna har ändrats avsevärt för yrkesinspektionens arbete sedan början av 1970-talet. Kunskaperna om arbetsmiljöfrågor har ökat genom en omfattande utbildning för olika grupper i arbetslivet. Företagen själva har i hög grad tillgång till egna resurser för arbetsmiljöarbetet. Företagshälsovården har byggts ut kraftigt under senare år. Dessutom finns mer än 100 000 skyddsombud utsedda för att tillvarata de anställdas intresse i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna.
>
> Utredningen förordar bl.a. mot den bakgrunden att yrkesinspektionen övergår till en ny tillsynsmodell. Denna modell bygger på intentionerna i arbetsmiljölagen men innebär samtidigt en kursändring från nuvarande praxis i tillsynsarbetet. Modellen markerar den ansvarsfördelning som följer av arbetsmiljölagen, d.v.s. att arbetsgivaren har det yttersta ansvaret för arbetsmiljön. Tillsynsmyndighetens roll bör i enlighet med detta vara att kontrollera att arbetsgivaren vidtar behövliga arbetsmiljöåtgärder både vid planering och vid genomförande av sin verksamhet samt att samverkan mellan parterna i dessa frågor fungerar tillfredsställande. Den tekniska detaljkontrollen skall inte upphöra utan får bedömas efter hur väl företagets egen interna bevakning av arbetsmiljön fungerar. Yrkesinspektionens arbetssätt kommer därmed att förskjutas från traditionell detaljkontroll till en systemtillsyn som går ut på att kontrollera hur arbetsmiljöfrågorna hanteras generellt sett i företagen och till att stimulera företagens egen kontroll av arbetsmiljön. Om tillsynen i framtiden bedrivs mer systematiskt bör detta också ge företagshälsovården och det lokala miljöarbetet ett värdefullt indirekt stöd i arbetet".

En betoning av företagens ansvar enligt såväl arbetsmiljölagen som miljöskyddslagen innebär enligt utredningens bedömning krav på resurser och lämpliga organisationsformer inom företagen. Inom arbetsmiljöområdet finns genom företagshälsovården

och skyddsombud m.m. redan en väl utbyggd organisation. När det gäller miljöskyddet varierar förhållandena betydligt mellan olika företag beroende på vilken betydelse yttre miljöfrågor har inom företaget. Allmänt sett är dock organisation och resurser betydligt mindre väl utbyggda än inom arbetsmiljöområdet.

Samordning av yttre miljöfrågor och arbetsmiljöfrågor

Det ökade miljömedvetandet i samhället leder allmänt sett till ett större intresse bland de anställda för företagens miljöfrågor vilket bl.a. kommit fram vid utredningens hearings med de fackliga organisationerna. Myckettalar för att det kan finnas fördelar med en samordning inom företagen av arbetsmiljöfrågor och yttre miljöfrågor. Eventuella konflikter mellan arbetsmiljökrav och yttre miljökrav kan också undvikas genom samverkan på ett tidigt stadium. Det bör därför enligt utredningen finnas förutsättningar för att närmare studera möjligheterna till en sådan samordning av företagens resurser och organisation för arbetsmiljöfrågor och yttre miljöfrågor.

Beträffande yrkesinspektionens och länsstyrelsernas arbetssätt skulle en förskjutning mot en systemtillsyn innebära delvis ändrade krav på myndigheternas kompetens och inriktning i kontakt med företagen. Utvecklingen pekar därför mot att myndigheternas tillsyn över arbetsmiljö och yttre miljö till sin uppläggning kommer att uppvisa många likheter i framtiden. Ett område som därvid är särskilt intressant är företagens hantering av kemikalier.

Yrkesinspektionens tillsyn utövas som tidigare framgått i stor utsträckning med stöd av arbetsmiljölagen, medan miljöskyddslagen är den centrala utgångspunkten för länsstyrelsernas kemikalietillsyn. Båda myndigheterna har till uppgift att inom sina ansvarsområden utöva en tillsyn över hanteringen av kemikalier med stöd av lagen om kemiska produkter. Dessa tillsynsuppgifter har dock inte närmare preciserats. Det finns därför anledning att överväga såväl samverkansformer som prioriteringar för att med hänsyn till resurserna uppnå en effektiv tillsyn.

När det gäller tillsynen till skydd för den yttre miljön över företagens kemikalieanvändning talar mycket för att den även fortsättningsvis i första hand bör vara knuten till tillsynen enligt miljöskyddslagen. Utredningens tidigare redovisade förslag till ansvarsfördelning mellan länsstyrelse och miljö- och hälsoskyddsnämnd bör följaktligen i huvudsak även gälla kemikalietillsynen. De begränsade resurserna för tillsyn talar också för att det finns anledning att överväga en ökad samverkan med yrkesinspektionen. Krav på tillsynsmyndigheternas kompetens talar också för att den regionalt tillgängliga kompetensen inom kemikalieområdet bör utnyttjas effektivt. En sådan samverkan bör dock inte begränsas bara till yrkesinspektionen och länsstyrelserna utan bör kunna omfatta även yrkesinspektionen och miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Jordbruket

Länsstyrelsernas och miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsansvar enligt lagen om kemiska produkter omfattar som tidigare framgått även andra former av sådan kemikalieanvändning som påverkar den yttre mil-

jön. Ett aktuellt område berör användningen av bekämpningsmedel inom främst jordbruket som behandlades i proposition 1984/85:118 om kemikaliekontroll. Därvid anfördes bl.a. att det med hänsyn till kravet på att minska hälso- och miljöriskerna med bekämpningsmedel är angeläget att förhindra sådan användning av medlen som kan avvaras utan betydande ekonomisk olägenhet.

I regeringsförklaringarna i oktober 1985 och mars 1986 anges att användningen av bekämpningsmedel bör halveras på fem år.

Lantbruksstyrelsen, statens naturvårdsverk och kemikalieinspektionen har på regeringens uppdrag under hösten 1986 utarbetat ett förslag till handlingsprogram för att uppnå det fastställda målet samt minska hälso- och miljöriskerna vid användningen av bekämpningsmedel i jordbruket. Regeringen har senare givit de berörda myndigheterna i uppdrag att genomföra vissa åtgärder.

En del av åtgärderna i förslaget till handlingsprogram berör den rådgivningsverksamhet som lantbruksnämnderna regionalt har ett ansvar för. Den officiella rådgivningens betydelse för att utvecklingen skall styras i önskvärd riktning betonas. Detta inte minst mot bakgrund av att den kommersiella rådgivningen på växtodlingsområdet har ökat väsentligt under det senaste årtiondet.

Utredningen delar uppfattningen om den officiella rådgivningens betydelse men vill samtidigt framhålla det angelägna i att rådgivningen verkligen får en sådan miljöinriktning som förutsätts i bl.a. förslaget till handlingsprogram. Det är därför väsentligt att de nya rön som kommer fram om användningen av bekämpningsmedel och deras miljöeffekter genom utbildning och information snabbt når ut till lant-

bruksnämndernas rådgivare. Det bör vidare vara en målsättning att jordbrukaren kan få klara och entydiga besked om användningen av bekämpningsmedel och riskerna från hälso- och miljösynpunkt. Detta förutsätter enligt utredningen ett närmare samarbete mellan lantbruksnämnderna som rådgivande organ och länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna som regionala och lokala tillsynsmyndigheter över kemikaliehanteringen.

19.2.2 Samverkan mellan länsstyrelserna och yrkesinspektionen

En förbättrad samverkan mellan länsstyrelserna och yrkesinspektionen bör enligt utredningen inriktas på sådana områden som ger fördelar för såväl arbetsmiljön som för den yttre miljön. Det finns enligt utredningen för närvarande inte anledning att överväga några särskilda organisatoriska förändringar utan en bättre samverkan bör kunna komma till stånd genom ett antal smärre åtgärder för att förbättra utbyte av information och resultat av tillsynsaktiviteter. I det följande ges exempel på några sådana områden.

En avgränsning av vilka företag som är av intresse i detta sammanhang kan lämpligen utgå från de tillsynsobjekt som länsstyrelsen ansvarar för, eftersom yrkesinspektionens ansvarsområde omfattar betydligt fler arbetsställen. Om yrkesinspektionen fortlöpande får ta del av länsstyrelsens tillsynsplanering i form av förteckningar över företag m.m. underlättas bevakningen av kemikaliefrågorna och de direkta kontakterna mellan handläggare på myndigheterna. Det kan också vara lämpligt att yrkesinspektionen har tillgång till de tillståndsbeslut som med stöd av miljöskyddslagen reglerar verksamheten vid de företag som har en kemikaliehantering av någon betydelse. Detsamma kan gälla kontrollprogram

i den utsträckning kemikaliekontroll är reglerad i kontrollprogrammet. Den pågående överföringen av yrkesinspektionens register till ADB bör också kunna medföra att länsstyrelsen och miljö- och hälsovårdsnämnden kan få tillgång till förteckning över företag inom sådana branscher som är av särskilt intresse när det gäller kemikaliefrågor.

I det sammanhanget kan nämnas att arbetarskyddsstyrelsen har utfärdat föreskrifter om att förteckning skall finnas på företagen över de farliga ämnen som hanteras. Därtill skall finnas varuinformationsblad med risk- och skyddsinformation. Samtidigt kräver länsstyrelsen i många fall med stöd av kontrollprogram för det enskilda företaget redovisning för använda kemikalier. En samordning av dessa uppgiftskrav bör enligt utredningen komma till stånd såväl i det praktiska tillsynsarbetet som centralt genom samråd mellan arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket. Det kan finnas skäl att i allmänna råd om kemikalieredovisning i kontrollprogram utgå från och bygga vidare på de av arbetarskyddsstyrelsen föreskrivna förteckningarna.

Såväl yrkesinspektionen som länsstyrelsen genomför återkommande inspektioner där bl.a. kemikaliefrågor behandlas. Framför allt yrkesinspektionen har en omfattande inspektionsverksamhet där bestämmelser om märkning och register m.m. samt viss toxikologisk information behandlas. Det är därför enligt utredningen naturligt att myndigheterna genom inspektionsmeddelanden, besöksrapporter eller beslut föranledda av tillsyn håller varandra informerade om resultatet av tillsynen. Informationsflödet bör begränsas till sådana frågor som berör kemikaliekontrollen.

I vissa fall kan det finnas intresse av att genomföra gemensamma inspektioner t.ex. när det gäller hantering av lösningsmedel. Det bör också

finnas möjlighet för yrkesinspektionen att i samband med genomgång av lagring och hantering av kemikalier från arbetsmiljösynpunkt även göra vissa noteringar om denna hantering från yttre miljösynpunkt. Det kan gälla exempelvis risk för att spill kommer ut i golvbrunnar. Sådana noteringar bör kunna göras som inspektionsmeddelanden med hänvisning till att det ankommer på länsstyrelsen att svara för uppföljning.

Ett annat område gäller prövning enligt miljöskyddslagen där företaget innan ansökan inges bl.a. skall samråda med myndigheter som kan vara berörda av en åtgärd. I vissa fall kan det vara lämpligt att länsstyrelsen uppmärksammar företaget på behovet av samråd med yrkesinspektionen.

Ovanstående redogörelse är exempel på sådan samverkan mellan yrkesinspektion och länsstyrelse som bör kunna medverka till såväl en bättre tillsyn som ett bättre resursutnyttjande. Efterhand som en samverkan utvecklas kan även andra områden som t.ex. mätverksamhet och liknande komma i fråga. En regelbunden kontakt mellan de båda tillsynsmyndigheterna bör enligt utredningen leda till att rationella samverkansformer kan utvecklas. Det bör också kunna medföra fördelar från företagens synpunkt genom en ökad samordning av tillsynsmyndigheternas verksamhet. Utredningens förslag bör bli föremål för överläggningar mellan kemikalieinspektionen, arbetarskyddsverket, naturvårdsverket, företrädare för länsstyrelserna samt Industriförbundet där formerna för samverkan närmare utvecklas.

VII Specialmotivering

1. Förslaget till ändringar i miljöskyddslagen

Såsom utredningen anfört i de allmänna motiveringarna, avsnittet 6.5, har utredningen lagt tyngdpunkten i sitt arbete på en omfattande översyn av miljöskyddslagen och dess tillämpning. Ändringarna i lagen sammanhänger bl.a. med utredningens förslag att kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder får ett obligatoriskt ansvar för både förprövning och tillsyn. Som en följd härav kan 44 a § utgå, eftersom det inte bör finnas någon möjlighet för kommunerna att ta på sig ytterligare tillsynsuppgifter annat än övergångsvis i vissa fall. Bestämmelsen i 44 a § andra stycket har i förslaget flyttats till 64 §, som rör miljöskyddet i totalförsvaret. Den nya kommunala förprövningen, s.k. miljölovsprövning, regleras i 30-32 §§, som är nya. Förslagen angående s.k. miljörapport och ett miljörevisionssystem innefattas i fyra nya paragrafer, 38 a-d §§. Se även den nya 43 b §. En omarbetning av lagens straffbestämmelser har också skett, varvid den förutvarande 45 § delats upp. Den straffrättsliga regleringen finns i förslagets 45-45 b §§ samt i den nya 46 §. Andra av utredningens förslag har föranlett tillägg av en 7 a §, en 20 a § samt en 39 b §. Reglerna i 23-25 §§ om omprövning av tillstånd och villkor har också redigerats om och kompletterats i förslaget.

Nu berörda nyheter, inte minst miljölovsprövningen, har föranlett ett flertal följdändringar i andra pa-

ragrafer. En del ändringar av terminologisk art har också skett i olika paragrafer i syfte att renodla bruket i lagen av termerna "villkor" samt "föreskrift". Se de allmänna motiveringarna, avsnitt 13.5.2.3. Bl.a. omarbetningen av sanktionsreglerna är beroende av dessa ändringar.

Ett genomförande av utredningens förslag nödvändiggör en övergångsreglering, bl.a. i fråga om handläggningen av frågor som rör tidigare meddelade tillstånd som förut sagts beträffande den kommunala tillsynen. Det har på den tid som stått utredningen till buds inte varit möjligt att utforma förslag till övergångsregler. Endast beträffande vissa äldre på delegation fattade beslut om villkor för miljöfarlig verksamhet läggs fram förslag till en övergångsregel.

Slutligen skall här anmärkas att beträffande miljörevisorer och sådanas rättsliga ställning finns viktiga kompletterande regler i förslaget till lag om miljörevisorer (lagförslag 2). I 38 b-c §§ detta lagförslag finns endast de mera grundläggande reglerna om miljörevisorer.

2 §

Ändringarna i paragrafens tredje stycke är endast av språklig art.

4 a §

Ändringarna sammanhänger med den nya förprövningsformen miljölov. Sådant bör inte i vidare mån än tillstånd få meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

7 a §

Paragrafen är ny. Den tar sikte på användningen av gödsel, främst stallgödsel från djurhållning i jordbruket, och är en komplettering till de föreskriftsmöjligheter som ges t.ex. beträffande gödselmedel i 5 § andra stycket lagen (1985:426) om kemiska produkter och beträffande hindrande av uppkomsten av sanitära olägenheter på grund av spridande av gödsel i 11 § 2 hälsoskyddsförordningen (1983:616). Se de allmänna motiveringarna i avsnitten 2.2.7 och 3.3.

De frågor som det kan bli aktuellt att reglera med stöd av paragrafen är främst frågor om lagring av stallgödsel och spridning av gödsel på åkermark.

Tillståndsprövning m.m.

Rubriken har ändrats med hänsyn till att enligt utredningens förslag införs s.k. miljölovsprövning förutom den tillståndsprövning som förut funnits.

9 §

Enligt det nya första stycket är koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna tillståndsmyndigheter. Termen tillståndsmyndighet används sedan som sammanfattande benämning i paragrafens andra stycke och i flera följande paragrafer. I stycket erinras om att tillstånd också kan lämnas av regeringen. De kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna är inte tillståndsmyndigheter enligt lagen.

Av andra stycket i dess nya lydelse framgår att den tillståndsmyndighet som regeringen bestämmer på ansökan kan lämna tillstånd till miljöfarlig verksamhet efter prövning enligt lagen. Se de allmänna över-

vägandena, avsnitt 10.3.

10 §

Ändringen i paragrafens fjärde punkt sammanhänger med att tillstånd skall kunna lämnas av länsstyrelse i vissa fall och med den nya förprövningen på kommunal nivå i form av s.k. miljölov.

13 §

Ändringarna innebär att paragrafen blir direkt tillämplig även vid länsstyrelsernas handläggning av tillståndsfrågor och är i övrigt av endast språklig natur.

14 §

Ändringarna innebär till att börja med att paragrafens handläggningsregler i det väsentliga blir direkt tillämpliga även vid länsstyrelsernas handläggning av tillståndsfrågor. Tredje och sjätte styckena gäller dock som förut endast beträffande koncessionsnämnden. Genom en saklig ändring i andra styckets tredje punkt har möjligheterna att avgöra en tillståndsfråga utan sammanträde med sakägare och besiktning på platsen vidgats så vitt gäller koncessionsnämnden. Sammanträde och besiktning skall äga rum endast om det behövs för utredningen i ärendet. Detta överensstämmer i sak med vad som förut enligt 17 § sista punkten gällt beträffande handläggningen vid länsstyrelsen.

15 §

I förtydligande syfte har angetts att paragrafen, som innehåller från förvaltningslagen avvikande regler angående omröstning, endast är tillämplig beträffande koncessionsnämnden.

16 §

Ändringarna innebär att paragrafen blir direkt tillämplig vid länsstyrelsens handläggning av tillståndsärenden.

17 §

Paragrafen innehöll tidigare bemyndigande för regeringen att föreskriva om tillståndsprövning hos länsstyrelsen beträffande vissa slag av ärenden. Bemyndigandet innefattas nu i 9 § i dess nya lydelse. Vidare föreskrevs att vid länsstyrelsens prövning av sådana ärenden i tillämpliga delar skulle gälla samma bestämmelser som för koncessionsnämnden. Genom ändringar i de ifrågavarande bestämmelserna har dessa i stället gjorts direkt tillämpliga vid länsstyrelsernas handläggning.

I paragrafen föreskrivs nu i stället att i fråga om miljölov skall tillämpas reglerna i 12 a-14 §§ samt 16 §. Det innebär bl.a. följande. Miljö- och hälsoskyddsnämnden skall sörja för att utredningen är fullständig. Vägledande för nämnden skall vara verksamhetens art och omfattning. På samma sätt som i fråga om tillstånd skall den som avser att utöva miljöfarlig verksamhet innan ansökan görs i skälig omfattning och på lämpligt sätt samråda med myndigheter, organisationer och enskilda. En redogörelse för hur samrådet har skett och vad som därvid framkommit skall åtfölja ansökan enligt 13 §. Är de tekniska frågorna av sådan art att miljö- och hälsoskyddsnämnden saknar personal eller kompetens att göra den nödvändiga utredningen kan nämnden uppdra åt sakkunnig att göra särskild utredning. Det är sökanden som skall svara för kungörelsekostnaderna liksom för de kostnader som kan följa med en särskild utredning. Vid nämndens handläggning tillämpas förvaltningslagens (1986:223) regler fullt ut. Se 31 § förvaltningslagen.

20 a §

I och med införandet av paragrafen kodifieras den praxis som alltsedan lagens tillkomst tillämpats av tillståndsmyndigheterna i samband med tillståndsgivningen. Bemyndigandet ger koncessionsnämnden rätt att överlåta till naturvårdsverket att fastställa villkor för verksamheten. En förutsättning är dock att de frågor som avgörs efter sådan delegation inte har självständig betydelse för tillåtligheten av företaget. 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.

I fråga om villkor som tidigare fastställts av en tillsynsmyndighet med stöd av tillståndsmyndighets beslut hänvisas till särskild övergångsbestämmelse.

21 §

Ändringen innefattar ett terminologiskt förtydligande, se de allmänna motiveringarna, avsnittet 13.5.2.3.

23 §

I paragrafen anges tre fall då tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan bringas att upphöra. Detta har beskrivits så, att verksamheten får förbjudas. Tidigare föreskrevs i 23 § att koncessionsnämnden under viss förutsättning kunde förklara tillstånd förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet. Uttrycket förverka passar inte väl in på samtliga de fall som nu återfinns i paragrafen. I fråga om tillståndspliktiga

verksamheter gäller att de inte får utövas utan tillstånd. Dras tillståndet in, är de sålunda automatiskt förbjudna. Med hänsyn till att det också finns verksamheter, för vilka tillåtlighetsprövning inte är generellt föreskriven, men som ändå blivit tillåtlighetsprövade, har som rättsföljd angetts att verksamheten får förbjudas. Däri ligger ju även att tillståndet dragits in.

Punkten 1 motsvarar vad som förut stadgades i denna paragraf, dock att frågan om ändring av villkor i stället för indragning av tillstånd nu regleras genom punkten 2 i följande paragraf. Punkten motsvarar sålunda vad som gällde före 1981 års lagstiftning.

Punkten 2 anger att tillstånd får dras in om det vilar på oriktiga eller medvetet ofullständiga uppgifter från sökanden.

Punkten 3 är avsedd att kunna tillämpas för mera allvarliga fall av det slag som förut reglerades i 25 §. Formuleringen ansluter till lagens 6 §. En förutsättning för att tillståndet skall kunna dras in är naturligen att olägenheten inte kan bemästras genom ändrade villkor. Denna möjlighet bör i första hand prövas.

24 §

I paragrafen regleras uttömmande de fall då villkor för gällande tillstånd får omprövas och ändras. För de fall som förut omfattades av paragrafen angavs att nya eller strängare villkor fick föreskrivas efter vad som var skäligt. Att en skälighetsbedömning alltid måste ske ligger i sakens natur och har inte ansetts behöva särskilt anges. Liksom förut täcker bestämmelsen dels det fallet att viss tid förflutit sedan tillståndet gavs, dels ett antal uppräkande 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 överensstämmer med vad som förut gällt utom i fråga om utgångspunkten för beräkningen av tioårsfristen. Förut gällde att denna beräknades från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft. Med den här angivna formuleringen avses i stället den tidpunkt då villkoret blev gällande för verksamheten. Om exempelvis villkoret tillämpats redan innan lagakraftvunnet tillstånd förelegat, därför att avgörandet uppskjutits enligt 21 § eller igångsättningsmedgivande lämnats enligt 21 a §, börjar fristen löpa när villkoret uppställts. I allmänhet innebär dock ändringen praktiskt sett ingen skillnad i förhållande till vad som nu gäller.

Enligt andra 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 § 2.

Tredje punkten motsvarar de fall där enligt 23 § 2, tillstånd får dras in.

Punkterna 4-5 motsvarar vad som förut gällt enligt det tidigare andra stycket. Någon saklig ändring är inte avsedd.

Punkten 6 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 ge-

nom villkorsändring, uppkommer fråga om indragning av tillstånd enligt föregående paragrafs tredje punkt.

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. I fråga om innebörden av att tekniken skall vara ny gäller detsamma som vid tillämpning av punkten 5 (se prop. 1980/81:92, s. 74).

Punkten 8 avser i första hand sådana fall då villkor fått sådan utformning, att det inte säkert går att fastställa vad det rättsligt sett innebär, eller då villkoret inte låter sig objektivt kontrolleras. I sådana fall är lagens sanktionsbestämmelser ineffektiva och det är främst från denna utgångspunkt som en revision av villkoren måste komma till stånd. En tillämpning av denna punkt är emellertid inte utesluten i sådana fall där en mera betydande resursbesparing kan åstadkommas genom att villkoren omprövas.

25 §

Paragrafen reglerar vad som skall gälla i fråga om de avsedda tillstånden. Den motsvarar utan saklig ändring regeln i tredje stycket i den tidigare 24 §.

26 §

Genom ändringen i paragrafen har länsstyrelsen fått befogenhet att själv ta upp en fråga om indragning av tillstånd eller ändring av villkor enligt 23-25 §§ i fråga om verksamheter som skall tillståndsprövas av länsstyrelsen. Dessa verksamheter står enligt den nya regeln i 38 § tredje stycket 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 ge länsstyrelsen detta till känna. I fråga om verksamheter som skall tillståndsprövas av koncessionsnämnden är det som förut naturvårdsverket som får göra framställningen hos nämnden. Skälen för ändringen av paragrafen framgår av de allmänna motiveringarna, avsnitt 10.3.4.2. Denna paragraf fordrar särskild övergångsreglering.

27 §

Ändringarna innebär att ordet koncessionsnämnden ersatts med tillståndsmyndigheten och är i övrigt endast av språklig art.

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 avvikelse från vad som angetts i ett tillståndsbeslut. Fallet motsvaras nu i huvudsak av 24 § 2. Denna punkt har därför undantagits vid hänvisningen till 24 §, liksom följande punkt, som förutsätter att tillståndet vilar på oriktiga eller medvetet ofullständiga uppgifter från sökanden.

29 §

Ändringarna är av samma slag som anmärkts i det föregående vid 21 § och innebär i övrigt endast att uttrycket tillståndsmyndigheten satts i stället för koncessionsnämnden.

29 a §

I första stycket har för tydlighets skull gjorts sådan ändring att föreskrifter inte längre nämns, se de allmänna motiveringarna, avsnittet 13.5.2.3.

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 inom tioårsfristen med stöd av 24 § 2-8 eller 27 §, oavsett hur länge de varit gällande.

I övrigt är ändringarna i paragrafen endast av redaktionell art och beror på omredigeringen av 23-25 §§.

30 §

Den av utredningen föreslagna ansvarsfördelningen beträffande prövningen som framgår av de allmänna motiveringarna i kapitel 10 syftar till att införa en förprövning på kommunal nivå för sådana miljöstörande verksamheter som inte förorsakar några mera betydande miljöstörningar och i vart fall ej har några mer påtagliga effekter utanför kommunen.

Miljölovets rättsverkningar är begränsade. Särskilt är att märka att miljölovet inte omfattas av vare sig 22 § eller 36 §. Tredje man är inte genom att miljölov beviljats avskuren från möjligheten att vid domstol utverka förbud eller skyddsåtgärder. Förutsättningarna för att dra in miljölovet eller ändra vad som bestämts att gälla för verksamheten är avsevärt mera liberala än som gäller beträffande tillstånd enligt 23-25 §§. Därom hänvisas till 32 § resp. 31 §. Miljölovsprövningen kan närmast beskrivas som en på en gång företagen tillsynsprövning av verksamheten i dess helhet. Det är viktigt att lovet ges en

så klar utformning att tolkningsproblem inte uppkommer i fråga om verksamhetens art och omfattning. Prövningen måste därför ske med omsorg.

Den utövare av miljöfarlig verksamhet som vill försäkra sig om den trygghet som ett tillstånd kan medföra kan själv ansöka om att få verksamheten tillståndsprövad.

I sista stycket har införts en bestämmelse som slår fast att ett miljölov förfaller om det inte har utnyttjats inom två år från det lovet blivit gällande.

31 §

Av paragrafen framgår att nämnden får besluta om ytterligare försiktighetsmått eller förbud utöver vad som bestämts vid miljölovsprövningen.

Verksamheten och dess inverkan på miljön kan med tiden medföra behov av att ändra vad som bestämts i fråga om försiktighetsmått och förbud. Även nya forskningsresultat kan behöva beaktas, så att nämnden meddelar nya förhållningsorder till företaget. I den mån annat inte följer av denna paragraf gäller angående nämndens möjligheter att ändra vad som bestämts i ett miljölovsärende, förvaltningslagen och allmänna förvaltningsrättsliga principer.

32 §

I paragrafen regleras samma situationer som med avseende på tillståndsprövade verksamheter behandlas i 23 §. Såsom framgår vid en jämförelse med nämnda paragraf kan ett miljölov lättare dras in. Miljö- och hälsoskyddsnämnden får sålunda dra in ett miljölov om innehavaren bryter mot de försiktighetsmått eller förbud som gäller för verksamheten. Nämnden får vidare dra in ett miljölov om sökanden lämnat oriktiga eller medvetet ofullständiga uppgifter. På

denna punkt råder överensstämmelse med 23 §. Slutligen kan nämnden dra in lovet om det skulle visa sig uppkomma någon olägenhet som inte förutsetts och som det inte går att komma till rätta med genom beslut om ytterligare försiktighetsmått eller förbud att iakttas i verksamheten. Det kan vara lämpligt att i miljölovsbeslut erinra om återkallelsereglerna.

38 §

I paragrafen anges till en början tillsynsmyndigheterna enligt lagen och fördelningen av uppgifter mellan dem enligt utredningens överväganden i avsnittet 10.3.

Av första stycket framgår att naturvårdsverket liksom tidigare har ett samordningsansvar beträffande tillsynen enligt lagen. Den närmare fördelningen av tillsynsuppgifterna framgår av de följande bägge styckena. Hänvisningen till 64 § innebär dock att uppgifter som eljest skulle ha tillkommit miljö- och hälsoskyddsnämnden inte får fullgöras av denna, utan skall ombesörjas av länsstyrelsen när det gäller verksamhet som utövas av försvarsmakten.

Förut stadgades i paragrafens första stycke att naturvårdsverket hade den centrala tillsynen. Detta innefattas i andra styckets föreskrift att den allmänna tillsynen över miljöskyddsförfattningarnas efterlevnad utövas av naturvårdsverket i riket. Enligt stycket tillkommer emellertid ett allmänt uppsiktsansvar också länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna, var inom sitt område.

Tredje stycket reglerar ansvarsfördelningen i fråga om den löpande tillsynen över miljöfarliga verksamheter. Enligt principen om sammanhållet prövnings- och tillsynsansvar svarar länsstyrelserna för tillsynen av verksamheter som är beroende av deras till-

stånd och miljö- och hälsoskyddsnämnden för tillsynen över miljölovspliktiga verksamheter. De senare svarar vidare för tillsynen av icke förprövningspliktiga verksamheter. När det gäller koncessionspliktiga verksamheter vilar ansvaret på naturvårdsverket. Att en myndighet har ansvaret för den fortlöpande tillsynen utesluter inte att annan myndighet lämnar bistånd för fullgörandet av tillsynsuppgifterna. Det kan exempelvis ofta vara naturligt att miljö- och hälsoskyddsnämnden på begäran lämnar länsstyrelsen eller naturvårdsverket bistånd eller att länsstyrelsen bistår naturvårdsverket.

Fjärde stycket överensstämmer i huvudsak med det förutvarande tredje stycket. Samtliga tillsynsmyndigheter åläggs dessutom att lämna varandra bistånd vid tillsynen. Denna regel motsvarar delvis vad som förut stadgats i andra stycket om att naturvårdsverket vid behov skall lämna bistånd vid tillsynsverksamheten. Biståndet kan alltså ha formen av rådgivning från central eller regional myndighet. Det kan emellertid också, som anförts vid föregående stycke, gälla bistånd med att utföra löpande tillsyn.

I femte stycket som ersätter den tidigare sista punkten i tredje stycket, åläggs samtliga tillsynsmyndigheter att göra anmälan till åklagare när de i sin tillsynsverksamhet får vetskap om något förhållande som ger anledning anta att det begåtts något brott mot miljöskyddslagen. Styrkan i brottsmisstanken har angetts i samma termer som i 23 kap. 1 § rättegångsbalken, vari anges när förundersökning normalt skall inledas. Det är sålunda fråga om en förhållandevis låg grad av misstanke. Det saknas utrymme för att skönsmässigt underlåta att göra anmälan till åklagare. Syftet med stadgandet är att säkerställa att frågan om brottsutredning genom därtill behöriga myndigheter aktualiseras på ett så tidigt stadium som möjligt. Det är alltså inte meningen

att åtgärden skall föregås av några ingående utredningsåtgärder eller noggranna straffrättsliga överväganden. I allt väsentligt torde bedömningen kunna grundas på den kännedom tillsynsmyndigheten erhållit om de objektiva förhållanden som föranleder brottsmisstanken. När anmälan bör göras, skall det ske utan dröjsmål. Det ankommer på åklagarmyndigheten att bedöma om förundersökning skall inledas och vilka utredningsåtgärder som bör komma till stånd.

38 a §

Den som bedriver verksamhet för vilken tillstånd fordras skall varje år avge en miljörapport. Om tillstånd inte krävs men innehavaren likväl frivilligt sökt tillstånd omfattas han inte 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 de allmänna motiveringarna, avsnitten 10.2.2.2 och 10.2.4.2.

38 b och c §§

Paragraferna innehåller de grundläggande reglerna om miljörevision och miljörevisorer. En närmare redogörelse för miljörevisorns uppgifter finns i de allmänna motiveringarna, avsnitt 10.2.4. Miljörevisorn är en uppdragstagare och skall inte stå i anställningsförhållande till tillståndshavaren. Närmare föreskrifter finns i den föreslagna lagen om miljörevisorer (lagförslag 2). Underlåtenhet att utse miljörevisor är straffbar enligt den nya 45 b §.

38 d §

Paragrafen innehåller en regel om s.k. avvikelserapportering, se de allmänna motiveringarna, avsnittet

10.2.2. Om avvikelserapport gjorts under hand och inte fått skriftlig form, kan tillsynsmyndigheten vid behov utfärda föreläggande om att skriftligen lämna erforderliga upplysningar. Oriktiga eller ofullständiga uppgifter i handling som avges enligt lagen omfattas av straffansvaret enligt den nya 45 a §.

39 b §

I paragrafen, som är ny, bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda bestämmelser om kontrollprogrammets innehåll. I första hand avses den del av kontrollprogrammet som rör mätverksamheten. Syftet är att få till stånd en kvalitetssäkring och en metodmässig samordning av mätverksamheten.

40 §

F.n. stadgas i första styckets andra mening att föreläggande om det finns särskilda skäl får ges omedelbart och i andra fall först efter försök att vinna rättelse genom råd. Enligt utredningens mening (se avsnittet 10.3.5) kan detta emellertid medföra en onödig omgång i vissa fall. Meningen har därför utgått.

I andra stycket har gjorts ett förtydligande tillägg, se de allmänna motiveringarna, avsnittet 13.5.2.3. Med stöd av lagrummet kan i däri avsedda situationer behöva utfärdas föreskrifter till allmän efterrättelse eller bestämmas tillfälliga villkor att gälla för viss verksamhet. Med villkor förstås endast sådant som skall iakttas i tillståndsprövad verksamhet. Beträffande viss miljölovsprövad verksamhet finns möjlighet att i de ifrågavarande situationerna fastställa försiktighetsmått med stöd av 31 §.

Tredje stycket har genom tillägget gjorts tillämpligt också på miljölovsprövad verksamhet. Därmed kan även vite riktas mot sådan verksamhet med stöd av fjärde stycket i dess oförändrade lydelse.

41 §

I paragrafen har gjorts ett terminologiskt förtydligande, se de allmänna motiveringarna, avsnittet 13.5.2.3.

41 a §

Paragrafen har gjorts tillämplig även på miljölovsprövade verksamheter. Vidare har gjorts ett terminologiskt förtydligande av samma slag som i 41 §.

43 §

I paragrafens andra stycke har gjorts ett terminologiskt förtydligande av samma natur som i de föregående bägge paragraferna.

43 b §

Underlåtenhet att utse miljörevisor är straffbar enligt den nya 45 b §. Enligt förevarande paragraf kan en tillsynsmyndighet vid vite förelägga en tillståndshavare att inkomma med miljörapport jämte revisorns redogörelse.

45 §

Paragrafen motsvarar i det väsentliga förutvarande 45 § första stycket, punkterna 1-3. Punkten 4 har omarbetats och sammanförts med punkten 5, även denna något ändrad, i nästföljande paragraf. Straffbestämmelserna i nu förevarande paragraf har redigerats om och getts en annan struktur. Genom den ändrade ut-

formningen har hänvisningar till skilda lagrum kunnat elimineras och de brottsliga förfarandena tydligare beskrivas. De har grupperats kring tre särskilda brottsbenämningar; olaga miljöfarlig verksamhet samt olaga resp. olovlig miljöstörning. Det gäller inte längre i något av de fall som omfattas av paragrafen att ringa fall är undantagna från straff. Därom hänvisas till de allmänna motiveringarna, avsnitt 13.5.1 och 13.5.2.6.

Första punkten avser i första hand bedrivandet av miljöfarlig verksamhet som är otillåten, antingen därför att den förbjudits efter tillåtlighetsprövning eller därför att föreskriven förprövning inte skett.

När en förprövning skall äga rum framgår av miljöskyddsförordningen som regeringen utfärdat med stöd av bemyndigandet i 10 §. Det kan antingen vara fråga om en prövning av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen som resulterar i ett tillstånd att driva verksamheten eller om en prövning där miljö- och hälsoskyddsnämnden meddelar s.k. miljölov för verksamheten enligt 30 §. Miljölov har inte lika vittgående rättsverkningar som ett tillstånd enligt lagen. Att bedriva miljöfarlig verksamhet utan att först inhämta tillstånd eller miljölov, där så krävs, är alltid förbjudet vid straffansvar enligt denna paragraf. Har tillstånd inte meddelats, kan koncessionsnämnden enligt 41 § på hemställan av statens naturvårdsverk besluta om förbud mot den miljöfarliga verksamheten efter en tillåtlighetsprövning, även om verksamheten från början inte varit tillståndspliktig. Slutligen finns de fall, där tillstånd visserligen getts för en verksamhet men sedermera dragits in enligt reglerna i 23 eller 25 §§ i deras nya lydelse. Ett beslut enligt 23 § formuleras som ett förbud i det särskilda fallet, och det saknar betydelse om verksamheten från början varit tillståndspliktig eller

inte. En liknande möjlighet finns också enligt 32 § att dra in miljölov. Den som bryter mot sådana förbud att driva en miljöfarlig verksamhet som utfärdats efter en prövning i det särskilda fallet kan dömas till ansvar enligt denna punkt.

Det är att märka att förbud mot icke tillståndspröva-de verksamheter i deras helhet även meddelas med stöd av 40 § första stycket. Sådana förbud kan sanktioneras med vite. Om det inte sker kan sålunda fortsatt bedrivande av verksamheten bestraffas såsom olaga miljöfarlig verksamhet enligt detta stycke. Detta innebär en utvidgning av straffansvaret i förhållande till vad som förut gällt.

I andra punkten straffbeläggs såsom olaga miljöstörning åsidosättandet av allmänt gällande föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar eller försiktighetsmått som skall iakttas i miljöfarlig verksamhet. Sådana allmänt gällande föreskrifter kan ha meddelats till förebyggande av vattenförorening genom fast avfall med stöd av 2 § tredje stycket, angående hantering av gödsel enligt den nya 7 a § och till skydd för vattenområde m.m. enligt 8 § och 8 a § andra stycket. Därutöver förekommer ytterligare en form av allmänt gällande föreskrifter, vilka också omfattas av stadgandet. Enligt 40 § andra stycket kan föreskrifter meddelas i nödsituationer och andra brådskande fall. Sådana föreskrifter är, även om det inte sagts ut i 40 §, endast av tillfällig karaktär. De skulle, om de inte omfattades av något straffstadgande, bli helt osanktionerade, eftersom de i motsats till villkor - som också kan meddelas med stöd av 40 § andra stycket - inte har bestämd adressat och alltså inte går att förena med vite. På denna punkt innebär alltså stycket en utvidgning av straffansvaret i förhållande till vad som förut gällt. Utvidgningen är motiverad med hänsyn till allvaret

i de situationer där föreskrifter av detta slag meddelas.

I tredje punkten straffbeläggs såsom olovlig miljöstörning avvikelser från vad som bestämts att gälla som villkor för tillståndsprövad verksamhet, liksom vad som bestämts att gälla för en verksamhet, för vilken meddelats miljölov. Med villkor förstås, med ett undantag, överallt i lagen sådana i samband med tillåtlighetsprövning av tillståndsmyndighet angivna förhållningssätt, som anger ramen för vad som tillåtits vid prövningen. I allmänhet anges de i tillståndsbeslut enligt 18 §. De kan emellertid också ha fastställts enligt 19 §, 20 § eller den nya 20 a §. Med sådana villkor är i straffrättsligt hänseende fullt ut att jämställa provisoriska villkor enligt 21 § andra stycket, som meddelats i samband med uppskovsbeslut, liksom villkor som enligt 21 a § andra stycket uppställts i ett igångsättningsmedgivande. Varje brott mot villkor som nu sagts omfattas av straffsanktionen.

Sedan villkor ändrats enligt 24-25 §§ i deras nya lydelse, eller enligt 27 § eller 29 § andra stycket, är det givetvis de nya villkoren som omfattas av straffstadgandet. När miljö- och hälsoskyddsnämnd lämnat miljölov enligt 30-31 §§, blir de i samband därmed fastställda försiktighetsmåtten i straffrättsligt hänseende att jämställa med villkor. Detsamma gäller sådana i miljölovsärenden meddelade förbud som är avsedda att iakttas i verksamheten och inte har avseende på omfattningen av miljölovet som sådant. Liksom beträffande villkor, kan vad som fastställts vid miljölovsprövningen sedermera ändras och kompletteras. Straffstadgandet kommer att avse också brott mot vad som följer av sådana ändringar och kompletteringar, vilket framgår av formuleringen "i miljölovsärende".

Med villkor i tillståndsbeslut jämställs också de villkor som koncessionsnämnden fastställer efter särskild prövning enligt 41 §.

Därutöver förekommer en form av villkor som kan meddelas av tillsynsmyndighet enligt 40 § andra stycket i nödsituationer och liknande brådskande fall, då det inte går att avvakta tillståndsmyndighetens beslut. Enligt sakens natur är sådana villkor, även om det inte sagts ut i 40 §, av tillfällig karaktär och kan endast innefatta ytterligare eller skärpta krav i förhållande till vad som annars gäller för verksamheten. Sådana villkor uppställs genom förelägganden som kan sanktioneras med viten. De omfattas inte av straffstadgandet, vilket markerats genom formuleringen "villkor för tillstånd".

Denna punkt medför knappast några utvidgningar av det straffbara området, så vitt gäller straffsanktionerade handlingssätt. Konstruktionen med miljölov är visserligen ny men många miljölovspliktiga verksamheter har förut varit underkastade tillståndsprövning.

45 a §

Paragrafen straffbelägger till att börja med på samma sätt som tidigare femte punkten i 45 § lämnande av en oriktig uppgift i en ansökan eller annan handling, enligt miljöskyddslagen. Brottet kallas försvårande av miljökontroll. Sakligt har bestämmelsen i denna del ändrats något i syfte att förtydliga att de uppgifter som lämnas myndigheten skall vara såväl riktiga som tillräckliga och relevanta. Det bör nämligen åligga den som avser att bedriva eller som bedriver miljöfarlig verksamhet att självständigt och utan anmodan från myndigheten ge in alla de uppgifter som kan vara av betydelse från tillstånds-

eller tillsynssynpunkt. Härigenom uppnås också en saklig överenskommelse med vad som omfattas av upplysningsplikten enligt 43 §, nämligen behövliga upplysningar.

Vidare straffbeläggs i paragrafen underlåtenhet att lämna upplysningar eller verkställa undersökningar i vissa fall (tidigare 45 § första stycket fjärde punkten). En tillsynsmyndighet kan, som nämnts, begära upplysningar med stöd av 43 § första stycket när en verksamhet kan befaras vara miljöfarlig. En sådan begäran kan, men behöver ej, ges i föreläggande med eller utan vite. Ett sådant föreläggande kan avse också s.k. kontrollprogram enligt 39 a §. Begäran eller föreläggandet kan också avse miljörapport eller avvikelserapport enligt utredningens förslag. För straffbarhet krävs liksom f.n. att en begäran om upplysningar ges formen av föreläggande. Liksom i fråga om de brott som tagits upp i föregående paragraf gäller slutligen att ringa fall inte längre är undantagna från straff.

Underlåtenhet att lämna upplysningar eller verkställa undersökningar kan utgöra brott av mycket varierande svårighetsgrad. I många fall kan brottet tänkas ha mera karaktär av ordningsförseelse. Fall kan dock även tänkas, där underlåtenheten allvarligt äventyrat fullgörandet av tillsynsuppgiften eller eljest varit av allvarligt slag. Strafflatituden har därför och av skäl som anförts i de allmänna motiveringarna, avsnittet 13.5.2.6, inte ändrats.

45 b §

I denna paragraf straffsanktioneras skyldigheten att utse miljörevisor där sådan skall finnas. Enligt lagens 38 b § åligger det den som av koncessionsnämnden för miljöskydd erhållit tillstånd till miljöfarlig verksamhet att utse en miljörevisor för be-

stämd tid eller tills vidare. Miljörevisorn skall i en skriftlig redogörelse yttra sig över innehållet i utövarens årliga miljörapport, och redogörelsen skall bifogas miljörapporten (38 a och 38 c §§). Miljörevisorn skall fortlöpande kunna följa verksamheten. Vem som har att utse revisorn följer av de särskilda bestämmelser av civilrättslig eller offentligrättslig karaktär som i det särskilda fallet är tillämpliga på verksamheten.

46 §

Till paragrafen har utan saklig ändring förts över den regel som förut funnits i 45 § tredje stycket.

47 §

Paragrafen har ändrats redaktionellt som en följd av ändringen av 45 §.

48 §

I den allmänna motiveringen, avsnitt 7.3.4, har anförts skälen för att nu tillerkänna natur- och miljöskyddets ideella och vetenskapliga organisationer rätt att överklaga vissa beslut enligt ML. De beslut klagorätten avses gälla är desamma som får överklagas av kommuner och lokala arbetstagarorganisationer.

Det förutsätts att endast sådana organisationer som är allmänt erkända som företrädare för natur- och miljöskyddsintressena och som har en stabilitet i sin organisationsform skall komma i fråga för klagorätt enligt denna bestämmelse. Sålunda bör under alla förhållanden krävas stadgar och styrelse. Det är däremot inte säkert att en organisation behöver vara rikstäckande eller ha stor geografisk bredd. Vissa högskoleanknutna studerande- eller forskarföreningar med ideell naturvårdssyftning kan exempelvis väl

motsvara de krav på allmänt erkänd ställning som företrädare för intresset, som uppställts i praxis och juridisk doktrin.

De organisationer som kan komma i fråga är främst ideella föreningar och stiftelser med ideellt ändamål på sakområdet. Också en internationell sammanslutning bör kunna bli aktuell, förutsatt att den har en svensk avdelning.

Ibland kan flera organisationer uppträda tillsammans under särskild beteckning i någon viss angelägenhet. Man torde då få bedöma om det bland de deltagande finns någon sådan allmänt erkänd organisation som här avses. Floran av mer eller mindre tillfälligt hopkomna grupper som saknar den allmänt erkända ställning och den stabilitet som bör förutsättas för talerätt är svåröverskådlig. Det framstår därför som lämpligt att regeringen närmare bestämmer omfattningen av den krets organisationer som skall ha rätt att överklaga besluten. Det kan vara en lämplig ordning att organisationerna får hos regeringen ansöka om status som klagoberättigade. Regeringens beslut torde kunna föras i ett särskilt register hos miljö- och energidepartementet.

49 §

Genom en ändring i paragrafens första stycke har den gjorts tillämplig på beslut i frågor om miljölov.

50 §

Genom ändringar i första stycket har detta gjorts direkt tillämpligt beträffande länsstyrelsens handläggning.

51 §

Ändringarna är av terminologiskt förtydligande art, se de allmänna motiveringarna, avsnittet 13.5.2.3.

52 §

Paragrafen har ändrats redaktionellt som en följd av ändringen av 45 §. Se även de allmänna motiveringarna, avsnittet 13.5.2.3. Den nya 45 § motsvarar i allt väsentligt de förutvarande punkterna 1-3 i första stycket. I fråga om de utvidgningar av det straffbelagda området som ägt rum hänvisas till vad som anförts vid 45 §. De ytterligare förfaranden som träffas av straffansvaret har bedömts vara av det slaget att de skall träffas av miljöskyddsavgiften om övriga förutsättningar härför är uppfyllda.

64 §

Till denna paragraf har såsom ett nytt första stycke överförts den bestämmelse om tillsyn av verksamhet som utövas av försvarsmakten som funnits i den förutvarande 44 a §. Till bestämmelsen har fogats en regel, enligt vilken den fortlöpande tillsynen av sådan försvarsanläggning skall fullgöras av länsstyrelsen om den enligt vanliga regler annars skulle ha ankommit på miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Till andra stycket har utan ändring överförts det bemyndigande som förut funnits i paragrafen.

Övergångsbestämmelsen

Se vid 20 a §.

Särskilt yttrande av Karl-Fredrik Gustafsson

För industrin är miljöskyddet en viktig del av verksamheten. Det ligger såväl i industrins som myndigheternas intresse att miljöskyddsarbetet sköts framgångsrikt och effektivt.

Med hänsyn till vikten av att kunna överblicka och påverka den totala miljövårdsproblematiken vill jag särskilt understryka utredningens förslag om att ett effektivare miljöskyddsarbete inom landet måste kombineras med ett ökat kraftfullt internationellt engagemang.

Miljöskyddets alltmer ökade komplexitet kräver omfattande forskning kring ekologi och teknik som underlag för tillståndsmyndigheternas beslut. Med tillfredsställelse noterar jag därför utredningens förslag att förstärka naturvårdsverkets forskningsnämnd med företrädare för näringsliv och kommuner.

Det är av samma skäl viktigt att värna om industrins och statens gemensamma forskningsinstitut IVL, som betytt mycket för att ge Sverige en ledande position på miljöskyddsområdet.

Industrins kontroll och myndigheternas tillsyn över att gällande regler följs är betydelsefulla länkar i miljöskyddet. Jag delar utredningens bedömning att basen i övervakningen skall ligga på företagen genom egenkontroll. Företagen själva har den bästa kompetensen att utföra kontrollen på ett riktigt sätt. Det

är också en självklarhet att företagen tar ansvar för sin egen verksamhet fullt ut.

Den decentralisering av beslutsfunktionerna och den klarare ansvarsfördelning mellan myndigheterna, som utredningen föreslår, finner jag vara värdefull. Men en decentralisering ställer också stora krav på kompetens hos den personal som skall arbeta med dessa frågor.

Utredningens förslag om en mer utvecklad miljörapport än vad som f.n. lämnas kan jag ställa mig bakom även om den enligt min mening inte särskilt behöver regleras i lagen. I tillstånden ingår redan i dag krav på kontrollprogram och rapportering. Ett viktigt moment i utredningens förslag om miljörapport är att företaget varje år skall redovisa om gällande regler - villkor i tillståndet - har kunnat uppfyllas eller inte.

Jag gör också samma bedömning som utredningen att myndigheternas tillsyn mer kan inriktas mot systemkontroll, d.v.s. bedömning av om företaget har eller anlitar den kompetens som erfordras, har den utrustning som krävs etc.

Jag ställer mig däremot inte bakom utredningens förslag att en särskild miljörevisor skall anlitas av varje tillståndspliktigt företag (i ett inledningsskede ca 350 koncessionsnämndsprövade anläggningar).

Den föreslagna miljörevisorns roll är enligt min bedömning oklar. Genom sin uppgift att intyga att företagens egenkontroll har skötts på ett riktigt sätt riskerar denne att förta företagsledningens ansvar för sin egen miljökontroll. Likaså riskerar dennes verksamhet att förta myndigheternas ansvar för tillsynen.

Ett genomgående drag i utredningens förslag är att utnyttja resurserna för miljöskyddet mera effektivt och undvika onödigt dubbelarbete. Förslaget om miljörevisorer innebär just att ett dubbelarbete införs.

Jag känner mig inte heller övertygad om det lämpliga i att överföra ansvaret för den fortlöpande tillsynen över de stora processindustrierna från länsstyrelsen till naturvårdsverket med hänsyn till den oklara arbetsfördelning som då skulle uppstå samt att länsstyrelserna efter hand har byggt upp erforderlig kompetens och har den regionala helhetsbilden genom sin geografiska närhet.

Av avgörande betydelse för den svenska industrins möjligheter att utvecklas och behålla sin internationella konkurrenskraft är att industrin kan räkna med en rimlig planeringsperiod. Det är ju syftet med tioårsregeln. Jag kan därför inte ställa mig bakom förslagen om ökade möjligheter för myndigheterna att begära omprövning av tillståndsvillkor innan den nuvarande giltighetstiden tio år, har gått ut.

Jag finner det också tillfredsställande att utredningen trycker på behovet av skyddszoner kring miljöstörande industrianläggningar och särskild informationsinsats på detta område.

Redan nu har den som berörs av en miljöfarlig verksamhet, bl.a. ideella organisationer, möjlighet att framföra sina synpunkter - såväl direkt till tillståndsmyndighet som vid det offentliga sammanträdet. Detta vill även jag värna om.

Miljöskyddsutredningen utredde besvärsrätten 1978 och föreslog en besvärsrätt enbart för arbetstagarorganisationer. Regeringen avvisade också vid 1981 års lagändring besvärsrätt för ideella organisationer. Utredningen om miljövårdens organisation gör en annan

bedömning och föreslår en rätt också för ideella organisationer att överklaga myndighetsbesluten. Jag delar inte den bedömningen.

Enligt min mening riskerar en utvidgning av besvärsrätten att förlänga beslutsprocessen i strid mot utredningens direktiv. Ett grundläggande krav bör vara att ett beslut direkt berör den överklagande.

Beträffande den föreslagna nya tillståndsprövningen miljölov, vill jag understryka vikten av att denna kan ske utan tidsutdräkt. I många fall torde en särskild prövning inte ens behövas. Det nuvarande anmälningsförfarandet fungerar bra.

Utredningen föreslår vidare att myndigheternas personal förstärks med ca 100 personer. Nuvarande och tillkommande personal för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen föreslås att finansieras med en ändrad avgift för prövning och tillsyn.

För min del anser jag att resursförstärkningen i första hand bör åstadkommas genom omprioriteringar inom stat och kommun mot bakgrund av ändrade värderingar efter hand av vilka insatser som stat och kommun skall svara för. Utredningen pekar bl.a. på några andra områden med betydligt större personalresurser. Det borde vara möjligt att genomföra erforderliga förändringar och omprioriteringar inom oförändrade totala resursramar. När det gäller myndighetsinsatser anser jag att dessa bör finansieras via statlig och kommunal budget i sedvanlig ordning och inte via särskilda avgifter.

På grund av den korta tid som stått till utredningens förfogande har det inte varit möjligt för mig att i alla detaljer granska utredningens förslag, särskilt vad gäller sanktionssystemet. Ytterligare synpunkter kan därför framkomma i samband med remissbehandlingen.

Särskilt yttrande av Mats Olsson

Ansvaret för prövning och tillsyn för de verksamheter som enligt miljöskyddslagen tillståndsprövas av koncessionsnämnden för miljöskydd kan inte samlas i en myndighet med hänsyn till koncessionsnämndens roll. Ansvaret för tillsynen över dessa verksamheter ligger i dag på länsstyrelserna. I utredningen föreslås att ansvaret i stället skall centraliseras till naturvårdsverket.

Utredningen belyser olika fördelar med ett centralt resp. regionalt tillsynsansvar för dessa verksamheter. För ett regionalt ansvar talar länsstyrelsernas stora kännedom om och erfarenheter av anläggningarna i fråga, recipientsituationen och andra förhållanden i omgivningen samt den geografiska närheten som möjliggör direkta snabba och effektiva kontakter mellan företag och tillsynsmyndighet. För ett centralt ansvar talar framför allt behov av specialistkompetens vid tillsynsmyndigheten och naturvårdsverkets behov av direkt kontakt med företagen i berörda branscher. För att ta till vara ovannämnda fördelar och tillgodose ovannämnda behov måste sakkunskap på olika nivåer samverka i tillsynsarbetet vilket också utredningen konstaterar.

Jag anser att de anförda skälen för å ena sidan länsstyrelserna och å andra sidan naturvårdsverket klart talar för att länsstyrelserna även fortsättningsvis bör ha det direkta tillsynsansvaret över dessa verk-

samheter. Länsstyrelserna bör härvid kunna få bistånd från naturvårdsverket när det gäller viss specialistkompetens liksom bistånd från miljö- och hälsoskyddsnämnderna när det gäller bl.a. lokala observationer. En sådan lösning ökar även naturvårdsverkets flexibilitet att använda sina resurser för de miljö- och branschfrågor som bedöms mest angelägna utifrån den nya kunskap som hela tiden utvecklas om miljösituationen i stort, ny teknik och miljöeffekter av olika utsläpp.

I detta sammanhang bör även noteras att naturvårdsverket som övergripande tillsynsmyndighet på riksnivå har generell möjlighet att ingripa med direkta tillsynsåtgärder, riktade mot varje miljöstörande verksamhet, när verket så anser motiverat.

Mina här anförda synpunkter innebär inte några invändningar mot utredningens förslag om inrättande av miljörevisorer för företag på koncessionsnämndslistan.

Bilagor

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Översyn av miljövårdsorganisationen

Dir 1986:25

Beslut vid regeringssammanträde 1986-06-26

Statsrådet Dahl anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att genomföra en översyn av miljövårdsorganisationen. Utgångspunkten för översynen är nödvändigheten av att de samlade resurserna för miljövård kan utnyttjas så effektivt som möjligt för att lösa viktiga miljöproblem.

Bakgrund

Den hittillsvarande utvecklingen

Den nuvarande miljövårdsorganisationen började byggas upp under senare delen av 1960-talet. Av central betydelse var därvid inrättandet av statens naturvårdsverk år 1967. Detta skedde genom sammanslagning av befintliga mindre organ. Under de närmaste åren därefter tillfördes naturvårdsverket successivt ökade arbetsuppgifter och förstärkta resurser. För tillståndsprövning av större miljöpåverkande anläggningar inrättades koncessionsnämnden för miljöskydd.

På den regionala nivån inrättades naturvårdsenheter vid länsstyrelserna. Också dessa enheter byggdes successivt ut och fick ökade arbetsuppgifter.

Inom kommunerna var det i första hand de dåvarande hälsovårdsnämnderna och byggnadsnämnderna som fick uppgifter inom miljövårdsområdet. Det samlade ansvaret för miljövården på den kommunala nivån bedömdes dock vara en fråga för kommunstyrelserna.

Den organisatoriska uppbyggnaden av miljövården i slutet av 1960-talet bör ses mot bakgrund av miljösituationen så som den utvecklades och uppfattades under 1950- och 1960-talen. Av stor betydelse för organisationens uppbyggnad var också utvecklingen av styrmedel under den aktuella perioden, där särskilt tillkomsten av naturvårdslagen år 1964 och miljöskyddslagen år 1969 samt användningen av olika bidragssystem till bl. a. miljöinvesteringar starkt påverkade de organisatoriska lösningarna.

De styrmedel och den organisation som valdes innebar att miljövårdsarbetet kunde koncentreras till de miljöfrågor som framstod som mest angelägna att lösa. Den valda organisationen innebar också en stark koncentration till naturvårdsverket av miljövårdsarbetet. Genom resurser för forsknings-, utvecklings- och utredningsarbete kunde naturvårdsverket bygga upp kompetens för att bevaka miljösituationen, identifiera olika miljöproblem och ta fram metoder för att lösa problemen. Genom att naturvårdsverket fick viktiga uppgifter vid tillämpningen av lagstiftningen på miljövårdsområdet och vid fördelningen av olika bidrag till miljöfrämjande åtgärder kunde verket också skaffa sig goda praktiska erfarenheter av hur olika miljöproblem kunde angripas.

Den fortsatta utvecklingen har bl. a. inneburit att miljövårdsarbetet breddats alltmer. Nya arbetsuppgifter har tillkommit. Våra kunskaper om miljöproblemens omfattning och komplexitet har ökat och därmed också insikten om att det inom många områden krävs grundläggande förändringar av olika verksamheter om vi skall kunna förhindra en fortsatt miljöförstöring. Det har också blivit alltmer uppenbart att många av de största miljöproblemen är internationella till sin karaktär.

I takt med att arbetsuppgifterna breddats och fördjupats har också allt flera myndigheter och andra organ kommit att engageras i vad som kan betraktas som miljövård i vid mening. Detta har skett på flera olika sätt.

Genom arbetet med den fysiska riksplaneringen och genom utvecklingen av samhällsplaneringen i övrigt har möjligheter skapats att i ökad utsträckning förebygga miljöproblem genom att integrera miljöhänsyn på ett tidigare stadium i planeringsarbetet inom olika samhällsområden. I samma riktning har de riktlinjer och den lagstiftning verkat som tillkommit inom vissa samhällssektorer och som ålagt sektorsansvariga organ att ta miljöhänsyn i sitt arbete. Kraven på att bl. a. i den planering som rör användningen av mark- och vattenresurser beakta miljöfrågor förstärks ytterligare genom regeringens förslag till lag om hushållning med naturresurser (prop. 1985/86:3) som f. n. behandlas av riksdagen.

De allmänna strävandena under senare år att delegera och decentralisera arbetsuppgifter har också berört miljövårdsområdet. Sålunda har beslut i olika ärendegrupper förts över från centrala organ till länsstyrelserna och från länsstyrelserna till kommunerna.

I sammanhanget bör också framhållas att en rad centrala myndigheter vid sidan av naturvårdsverket har fått planerings-, kontroll- och tillsynsfunktioner inom miljövården i vid mening eller inom angränsande områden. Exempel på sådana myndigheter är socialstyrelsen, kemikalieinspektionen, livsmedelsverket, räddningsverket, konsumentverket, planverket och riksantikvarieämbetet. Ett särskilt ansvar för arbetsmiljön har arbetarskyddsstyrelsen. Av intresse i detta sammanhang är också bl. a. forskningsinstitutioner och vissa andra organ, t. ex. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sveriges geologiska undersökning (SGU) och lantmäteriverket med specialistkompetens inom olika områden av betydelse för miljövården.

Den här mycket kortfattat skisserade uttvecklingen har inneburit successiva förändringar av arbetsuppgifterna för olika organ bl. a. naturvårdsverket. Den direkta ärendehandläggningen vid verket har minskat genom att beslutsfunktioner delegerats, decentraliserats eller lagts på sektorsansvariga myndigheter. Vissa frågor har också under senare år flyttats från naturvårdsverket till andra organ. Det gäller bl. a. inom kemikaliekontrollen och vad avser rekreationsfrågorna. Den utbyggda miljöövervakningen, den ökade uppmärksamheten på stora komplexa miljöproblem såsom försurningen av mark och vatten samt övergödningen av sjöar och kustvattenområden är å andra sidan exempel på arbetsområden som krävt ökade insatser av naturvårdsverket. Samma sak gäller utarbetandet av riktlinjer och åtgärder inom t. ex. avfalls- och återvinningsområdet samt arbetet med inventering och kartläggning av naturresurser såsom grus och torv eller skyddsvärda naturområden såsom urskogar och utarbetandet av program för skyddet av sådana resurser och områden.

De ändrade förhållandena har krävt successiva anpassningar av naturvårdsverkets verksamhet och organisation till de arbetsuppgifter som blivit mera aktuella. Verket har också genomgått flera större eller mindre organisationsförändringar. Den senaste större omorganisationen genomfördes år 1983.

Också när det gäller andra organ som är verksamma inom miljövården i vid mening har fortlöpande förändringar av arbetsuppgifter och organisation ägt rum. Det har gällt såväl centrala myndigheter som regionala och lokala organ. Någon samlad organisationsöversyn som berört hela miljövårdsområdet har däremot inte genomförts.

Utgångspunkter för framtiden

Det hittillsvarande miljövårdsarbetet i Sverige har i många avseenden varit framgångsrikt. Inom åtskilliga områden har utsläppen av miljöfarliga föroreningar minskats kraftigt. Som ett resultat härav har i flera fall också klara förbättringar av tillståndet i miljön kunnat konstateras. På andra områden är situationen inte lika bra. Genom miljöövervakning av olika slag ökar vår kunskap om miljötillståndet fortlöpande samtidigt som vi genom allt

mer förfinade forskningsmetoder öppnar nya möjligheter att lösa problemen. Det är därför nödvändigt med ett fortlöpande reformarbete för att vi skall kunna förbättra miljön. Många av miljöproblemen kan inte lösas isolerat i vårt eget land utan kräver internationellt samarbete.

Enligt min mening är det uppenbart att miljövården kommer att bli en allt viktigare samhällsuppgift i det tidsperspektiv som nu kan överblickas. Många miljöproblem gäller inte bara i och för sig utomordentligt viktiga frågor om att skydda naturmiljöer, djur och växter samt människors liv och hälsa utan rör grundläggande problem som t. o. m. kan äventyra grundvalarna för samhällsutvecklingen. Ökad uppmärksamhet på miljöproblemen kommer därför att krävas inom många samhällsområden. Starka krav kommer att behöva ställas både på den offentliga verksamheten och på dem som svarar för privat näringsutövning att ta ansvar för att lösa de miljöproblem som förorsakas av verksamheten.

Mot den angivna bakgrunden är det nödvändigt att miljöfrågorna får en tillräcklig förankring i den allmänna opinionen. Det är av stor vikt att kunskaperna om och engagemanget för miljöfrågorna ökar bland människor i allmänhet. Här bör bl. a. folkrörelserna kunna spela en viktig roll. Det är också nödvändigt att miljöfrågorna får den centrala behandling de behöver i den politiska beslutsprocessen centralt, regionalt och lokalt.

En av förutsättningarna för att miljöfrågorna tillräckligt skall kunna beaktas är att vi fortlöpande skaffar oss och vidmakthåller effektiva instrument av olika slag för att kunna analysera och angripa miljöproblemen. I det sammanhanget är det av central betydelse att vi ytterligare kan utveckla miljövårdsorganisationen till ett kraftfullt medel för överblick av miljösituationen, prioritering av insatser samt genomförande av praktiska åtgärder.

Den statsfinansiella situationen innebär samtidigt en restriktion när det gäller de totala resurser som kan ställas till förfogande för insatser också inom så angelägna samhällsområden som miljövården. Det är därför nödvändigt att alla möjligheter tas tillvara att genom en ändamålsenlig ansvarsfördelning samt genom omprioriteringar och rationaliseringar av olika verksamheter skapa utrymme för tillräckliga insatser inom de mest angelägna områdena.

Mot den angivna bakgrunden anser jag att en särskild utredare nu bör tillkallas för att genomföra en översyn av miljövårdsorganisationen. Utgångspunkten bör därvid vara att de samlade resurserna inom miljövårdsorganisationen i vid mening skall utnyttjas så effektivt som möjligt för att lösa viktiga miljöproblem.

Uppdraget

Den organisationsöversyn jag nu förordat bör i princip avse hela miljövårdsorganisationen i vid mening. Vissa svårigheter kan därvid självfallet föreligga att avgränsa det område översynen skall gälla. Med hänsyn till områdets omfattning blir det av flera skäl nödvändigt att begränsa översynsarbetet till de frågor som från olika utgångspunkter bedöms som

viktigast. Jag kommer i det följande att ange vissa riktlinjer för översynen. Utredaren bör emellertid vara oförhindrad att ta upp också andra frågor som det visar sig angeläget att behandla inom ramen för denna översyn. Jag vill i detta sammanhang betona betydelsen av att översynsarbetet styrs utifrån det praktiska behovet av organisatoriska förändringar eller andra åtgärder inom olika delar av miljövårdsområdet.

Som utgångspunkt för det egentliga översynsarbetet bör utredaren översiktligt kartlägga och redovisa miljövårdsorganisationen. Verksamheter och organ i gränsområdet till andra samhällsområden bör därvid tas med i den utsträckning det behövs, antingen för att ge den nödvändiga överblicken över organisationen eller därför att det föreligger särskilda omständigheter som motiverar en närmare behandling inom ramen för denna översyn. Sådana omständigheter kan vara oklarheter i ansvarsfördelningen, bristande samordning eller andra förhållanden som innebär att väsentliga miljöfrågor inte kan hanteras på ett effektivt sätt.

En organisationsöversyn av aktuellt slag bör så långt möjligt ske mot bakgrund av en bedömning av den framtida verksamhetens inriktning. Utredaren bör därför översiktligt också studera de riktlinjer och mål som kan finnas angivna för olika delar av miljövårdsområdet liksom de bedömningar av de kommande årens viktigaste miljöfrågor som bl. a. naturvårdsverket har redovisat. Hittillsvarande erfarenheter visar samtidigt att nya miljöfrågor snabbt kan bli aktuella. Det är därför viktigt att organisationen också har den flexibilitet som behövs för att nya problem snabbt skall kunna angripas.

Organisatoriska frågor kan inte bedömas fristående från frågor om lagstiftning och användningen av andra styrmedel. Det är i detta sammanhang naturligt att gällande lagstiftning m. m. i sina huvuddrag bildar utgångspunkt för organisationsöversynen. Utredaren bör emellertid vara oförhindrad att – om så bedöms nödvändigt för att effektivisera organisationen – lägga fram förslag också om sådana organisatoriska åtgärder som innebär förändringar av nuvarande lagstiftning. De lagstiftningsmässiga konsekvenserna av sådana förslag bör därvid så långt möjligt redovisas.

Ett framgångsrikt miljövårdsarbete förutsätter en inriktning mot förebyggande åtgärder. Miljövårdsaspekter måste på ett så tidigt stadium som möjligt vägas in i olika delar av samhällsplaneringen. Det hittillsvarande arbetet har i ökande utsträckning givits en sådan inriktning. Det är nödvändigt att denna utveckling fortsätter. Inom olika samhällssektorer kan hänsynstagandet till miljön behöva få en avgörande betydelse vid ställningstaganden till riktlinjer för den fortsatta verksamheten inom sektorn. Ett

viktigast. Jag kommer i det följande att ange vissa riktlinjer för översynen. Utredaren bör emellertid vara oförhindrad att ta upp också andra frågor som det visar sig angeläget att behandla inom ramen för denna översyn. Jag vill i detta sammanhang betona betydelsen av att översynsarbetet styrs utifrån det praktiska behovet av organisatoriska förändringar eller andra åtgärder inom olika delar av miljövårdsområdet.

Som utgångspunkt för det egentliga översynsarbetet bör utredaren översiktligt kartlägga och redovisa miljövårdsorganisationen. Verksamheter och organ i gränsområdet till andra samhällsområden bör därvid tas med i

den utsträckning det behövs, antingen för att ge den nödvändiga överblicken över organisationen eller därför att det föreligger särskilda omständigheter som motiverar en närmare behandling inom ramen för denna översyn. Sådana omständigheter kan vara oklarheter i ansvarsfördelningen, bristande samordning eller andra förhållanden som innebär att väsentliga miljöfrågor inte kan hanteras på ett effektivt sätt.

En organisationsöversyn av aktuellt slag bör så långt möjligt ske mot bakgrund av en bedömning av den framtida verksamhetens inriktning. Utredaren bör därför översiktligt också studera de riktlinjer och mål som kan finnas angivna för olika delar av miljövårdsområdet liksom de bedömningar av de kommande årens viktigaste miljöfrågor som bl. a. naturvårdsverket har redovisat. Hittillsvarande erfarenheter visar samtidigt att nya miljöfrågor snabbt kan bli aktuella. Det är därför viktigt att organisationen också har den flexibilitet som behövs för att nya problem snabbt skall kunna angripas.

Organisatoriska frågor kan inte bedömas fristående från frågor om lagstiftning och användningen av andra styrmedel. Det är i detta sammanhang naturligt att gällande lagstiftning m. m. i sina huvuddrag bildar utgångspunkt för organisationsöversynen. Utredaren bör emellertid vara oförhindrad att – om så bedöms nödvändigt för att effektivisera organisationen – lägga fram förslag också om sådana organisatoriska åtgärder som innebär förändringar av nuvarande lagstiftning. De lagstiftningsmässiga konsekvenserna av sådana förslag bör därvid så långt möjligt redovisas.

Ett framgångsrikt miljövårdsarbete förutsätter en inriktning mot förebyggande åtgärder. Miljövårdsaspekter måste på ett så tidigt stadium som möjligt vägas in i olika delar av samhällsplaneringen. Det hittillsvarande arbetet har i ökande utsträckning givits en sådan inriktning. Det är nödvändigt att denna utveckling fortsätter. Inom olika samhällssektorer kan hänsynstagandet till miljön behöva få en avgörande betydelse vid ställningstaganden till riktlinjer för den fortsatta verksamheten inom sektorn. Ett viktigt inslag i en organisationsöversyn är därför att finna en ansvarsfördelning och organisatoriska arrangemang i övrigt som gör att man i så stor utsträckning som möjligt tidigt kan beakta miljökraven såväl i samband med reformer och nyetableringar som i den löpande verksamheten inom olika samhällssektorer.

Jag vill samtidigt framhålla att strävandena mot ett mera förebyggande miljövårdsarbete inte får sättas i motsatsställning till fortsatta insatser för att t. ex. genom rening av utsläpp komma till rätta med existerande miljöproblem eller genom avsättande av naturreservat skydda värdefulla naturområden. Sådana insatser kommer även fortsättningsvis att vara betydelsefulla inslag i miljövårdsverksamheten. Det är därför nödvändigt att organisationsöversynen också inriktas på att effektivisera arbetet med dessa frågor.

Jag har inledningsvis berört den starka koncentrationen till naturvårdsverket under miljövårdens uppbyggnadsskede och den något ändrade roll verket därefter successivt fått genom att miljövårdsarbetet breddats alltmer. Enligt min mening kommer den framtida miljövårdsorganisationen att behöva kännetecknas såväl av bredd som av koncentration. Miljövårdsmedvetandet behöver spridas alltmer och miljöhänsyn integreras i arbetet inom

alla samhällssektorer. Samtidigt behövs liksom hittills en stark sammanhållande funktion för att överblicken över miljötillståndet och miljövårdsverksamheten skall kunna upprätthållas och samlade prioriteringar av insatserna göras. En viktig uppgift vid översynen blir därmed också att närmare precisera denna funktion och vad den innebär för inriktningen och organisationen av naturvårdsverkets och andra organs framtida verksamhet. Jag kommer nu att beröra vissa frågor som aktualiseras i detta sammanhang. Jag vill därvid framhålla att översynen inte i första hand bör beröra naturvårdsverkets eller andra myndigheters interna organisation utan inriktas på frågor som rör olika organs uppgifter och roller inom den samlade miljövårdsorganisationen.

En viktig central myndighetsuppgift på miljövårdsområdet är att svara för att relevant kunskap inom skilda områden samlas in och görs tillgänglig som underlag för politiska och administrativa ställningstaganden. I denna uppgift ingår i princip all verksamhet som syftar till att genom forskning och utveckling, övervakning, inventering och kartläggning samt utredningar, undersökningar och sammanställningar öka våra kunskaper om bl. a. miljösituationen, om olika miljöproblem och om metoder att lösa problemen. Naturvårdsverket har här en av sina viktigaste uppgifter. Verket har i dag relativt betydande egna resurser till sitt förfogande i detta avseende. En stark egen kompetens när det gäller centrala miljöfrågor i allmänhet är också av betydelse för att rollen som expertorgan skall kunna bibehållas. Miljövårdsområdets bredd och den komplicerade karaktären hos många miljöfrågor gör det samtidigt nödvändigt att även anlita utomstående expertis. En viktig fråga för framtiden är därför i vilken utsträckning naturvårdsverket skall ha egna resurser och egen kompetens inom olika specialområden och i vilken utsträckning man i stället skall utnyttja kompetens och sakkunskap utanför verket. Vid översynen bör för- och nackdelar med olika alternativ härvidlag belysas och förslag till eventuella organisationsförändringar läggas fram. Därvid bör också studeras om det föreligger hinder av olika slag som kan försvåra ett rationellt utnyttjande för miljövårdens behov av extern specialistkompetens inom olika områden.

Med utgångspunkt i den information som tas fram om miljösituationen, olika miljöproblem och tänkbara metoder att förebygga och lösa problemen är det ytterligare en viktig central myndighetsuppgift att bedöma den tillgängliga informationen, prioritera olika frågors betydelse samt utarbeta underlag till handlingsprogram för hur olika miljöproblem kan angripas. Arbetet med planering och prioritering av insatser och utarbetande av handlingsprogram kan ses som grundläggande för den centrala förvaltningsmyndigheten inom varje särskilt sakområde. Som jag tidigare berört finns vid sidan av naturvårdsverket en rad centrala förvaltningsmyndigheter med särskilt ansvar för frågor såsom arbetsmiljö, hälsoskydd, kemikalie- och livsmedelskontroll, räddningstjänst, konsumentpolitik, fysisk planering och kulturminnesvård. Utredaren bör studera om det inom de områden där dessa olika myndigheters arbetsuppgifter gränsar till varandra föreligger brister när det gäller ansvarsfördelning, samordning eller effektivt resursutnyttjande mellan myndigheterna.

Sedan ställning tagits till att vissa miljöproblem behöver angripas och till vilka åtgärder i stort som skall väljas för att lösa problemen kommer ett genomförandeskede. Till arbetsuppgifterna hör här till stor del det löpande arbetet med tillämpning av olika lagar. Detta arbete är i stor utsträckning delegerat till regionala och lokala organ. Vidare har som tidigare berörts i vissa fall sektorsansvariga myndigheter fått ansvar för att bevaka sektorns miljöfrågor. Lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens energiverk och sjöfartsverket är exempel på myndigheter som också har vissa miljövårdsuppgifter inom sin sektor. I enlighet med vad jag tidigare har framhållit ser jag det som naturligt att sektorsansvariga organ inom områden av betydelse från miljösynpunkt i ökad utsträckning tar ansvaret både administrativt och ekonomiskt för att hantera sektorns miljöfrågor. Det är dock i detta sammanhang utomordenligt viktigt att rollfördelningen mellan naturvårdsverket och det sektorsansvariga organet klaras ut. Naturvårdsverkets uppgift bör därvid bl. a. vara att formulera de generella miljökrav som skall gälla, att fullgöra en rådgivande expertfunktion och att svara för en övergripande bevakning och tillsyn bl. a. av att miljöfrågorna hanteras enhetligt. Utredaren bör studera de områden där ett sektorsansvarigt organ har givits ett miljöansvar och analysera rollfördelningen mellan de aktuella myndigheterna. Med utgångspunkt häri bör övervägas vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att få en från miljösynpunkt så effektiv arbetsfördelning och samordning som möjligt mellan berörda organ. Vidare bör förutsättningarna för att utsträcka sektorsansvariga organs miljöansvar utöver vad som nu gäller redovisas. I bl. a. detta sammanhang kan också frågor om avvägningen mellan mera generella styrmedel och individuell ärendehandläggning bli aktuella.

Jag har i det föregående främst berört frågor som rör förhållandet mellan olika centrala myndigheter med uppgifter inom miljövårdsområdet i vid mening. Översynen bör emellertid inte begränsas till dessa frågor. En viktig uppgift för utredaren bör vara att också pröva om den nuvarande arbetsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå är lämpligt avvägd. Denna prövning bör ske med utgångspunkt såväl i det allmänna intresset av decentralisering och delegering av arbetsuppgifter som i de särskilda krav som från miljösynpunkt kan resas på bl. a. enhetlig hantering av vissa miljöfrågor samt på effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser och särskild sakkunskap. Utredaren bör vidare på motsvarande sätt som för den centrala nivån ta upp frågor om ansvarsfördelningen och samordningen mellan olika miljöansvariga organ och mellan sådana organ och sektorsansvariga organ på såväl regional som lokal nivå. I sammanhanget bör beaktas den försöksverksamhet inom bl. a. miljövårdsområdet som bedrivs inom ramen för det s. k. frikommunförsöket.

Den dominerande roll inom miljövårdsorganisationen som naturvårdsverket har på den centrala nivån motsvaras på den regionala nivån av länsstyrelserna. Den regionala förvaltningen är f. n. inne i ett skede av betydande förändringar som bl. a. kännetecknas av strävanden mot en mera samordnad länsförvaltning och av en koncentration av länsstyrelsens arbete till frågor rörande länets utveckling. Utredaren bör analysera vad denna inriktning av länsstyrelsernas arbete får för konsekvenser för länsstyrelsernas

uppgifter inom miljövården. Utredaren bör vidare överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa att resurserna för miljövård och då särskilt för tillsyn och kontroll på den regionala nivån kan användas så effektivt som möjligt och prioriteras till de mest angelägna områdena. Därvid bör bl. a. också möjligheterna till ökat samutnyttjande av resurser mellan olika län studeras.

Jag har i det föregående från mera principiella utgångspunkter tagit upp en rad frågor som bör behandlas i översynsarbetet. Som jag därvid framhållit är det viktigt att översynen koncentreras till sådana frågor där det kan konstateras att särskilda problem föreligger. Jag skall i det följande peka på några områden som bör uppmärksammas särskilt i översynsarbetet.

Det nuvarande systemet för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen har på senare år utsatts för kritik i olika sammanhang. Senast har riksrevisionsverket i en rapport pekat på betydande brister särskilt när det gäller den regionala tillsynen. Inom naturvårdsverket pågår f. n. ett utredningsarbete som syftar till att komma till rätta med en del av de problem som föreligger. Förslag i några frågor har redan redovisats till regeringen. Det är min avsikt att under hösten 1986 ta upp vissa frågor av betydelse i sammanhanget i en proposition om ändringar i miljöskyddslagen. Det är emellertid nödvändigt att bl. a. de frågor som rör olika centrala, regionala och lokala organs uppgifter samt centrala organs möjlighet att prioritera insatser när det gäller både prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen ses över ytterligare i syfte att effektivisera miljöskyddet. Utredaren bör därför särskilt ta upp hithörande frågor. Samråd bör därvid ske med naturvårdsverket så att dubbelarbete förhindras och fördröjning av ställningstaganden i sådana frågor som kan behandlas för sig undviks.

Ett framgångsrikt miljöskyddsarbete förutsätter inte bara en effektiv organisation för prövning och tillsyn. Det behövs också ett utrednings- och utvecklingsarbete bl. a. för att få fram nya och effektivare metoder för att rena utsläpp eller ta i bruk mera resurssnåla processer. Insatser härvidlag kan leda såväl till förenklad prövning som till minskade störningar i miljön. Utredaren bör pröva vilka åtgärder som i detta sammanhang kan vidtas bl. a. för att förbättra samordningen mellan naturvårdsverket och organ som har till uppgift att stödja teknikutvecklingen inom olika områden, t. ex. styrelsen för teknisk utveckling (STU).

Inom den allmänna naturvården har under många år förelegat ett gap mellan redovisade ambitioner och tillgängliga resurser för skydd och vård av värdefull natur. Jag vill i detta sammanhang erinra om att en särskild utredare f. n. arbetar med frågor som rör naturvårdsförvaltningens organisation och funktion (Dir. 1986:2). Det kan emellertid finnas anledning att mot bakgrund bl. a. av de nu aktuella förändringarna i planlagstiftningen och införandet av hänsynsregler i skogs- och jordbrukets lagstiftning se över också ansvarsfördelningen mellan å ena sidan plan- och sektorsmyndigheter samt de kommunala organ som har ansvar för frågor om fysisk planering och å andra sidan de direkt naturvårdsansvariga organen när det gäller arbetet med att skydda värdefull natur. Utgångspunkten bör därvid vara att koncentrera naturvårdsverkets och länsstyrelsens insatser till de från naturvårdssynpunkt mest prioriterade arbetsuppgifterna.

Utredaren bör redovisa vilka konsekvenser de organisatoriska överväganden som görs får för resursbehovet vid olika organ. En allmän utgångspunkt för utredningsarbetet bör därvid vara att de förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för totalt oförändrade resurser inom de områden som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram bör samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom t. ex. rationaliseringar och omprövning av pågående verksamheter. Vad avser sektorsansvariga organs verksamhet bör därvid miljövården ses som en integrerad del av sektorsorganets verksamhet.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall andra berörda centrala arbetstagarorganisationer med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

För utredningen gäller regeringens direktiv (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Översynsarbetet bör bedrivas skyndsamt. Förslag bör redovisas senast den 1 september 1987.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om miljövård, m. m.

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att genomföra en översyn av miljövårdsorganisationen samt

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Bilaga 3

INTERNATIONELLA ORGAN I MILJÖVÅRDSARBETET

1. Internationella organ med miljövårdsaspekter integrerade i övrig verksamhet

FN:s Generalförsamling

Generalförsamlingen är FN:s högsta beslutande organ. Granskar varje år rapporter från UNEP:s styrelsemöte. Dock svårt att få gehör för miljöaspekterna när olika frågor behandlas. År 1980 togs miljö- och naturresurserna in i Den Internationella Utvecklingsstrategin och år 1982 antogs en Världsdeklaration för Miljövård.

UNDP, FN:s utvecklingsprogram

Genom att det disponerar stora resurser för utvecklingsprojekt är UNDP ett viktigt organ i försöken att föra in miljö- och naturresurstänkande i utvecklingsarbetet. Sverige ger stora ekonomiska bidrag till UNDP och det ligger därför särskilt mycket i Sveriges intresse att bevaka hur pengarna används. Speciellt gäller det att försöka få hela UNDP:s arbete mer miljö- och naturresursinriktat.

HABITAT-UNCHS, FN:s organ för boende och bebyggelsefrågor

HABITAT-UNCHS är i huvudsak inriktat på de enorma boende- och bebyggelseproblemen i utvecklingsländernas storstadsområden. När det gäller vatten- och avloppsfrågor och andra problem med miljöanknytning i samband med den bebyggda miljön och människors boende samarbetar HABITAT med UNEP.

UNESCO, FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur

På miljöområdet är UNESCO främst verksamt inom sin naturvetenskapliga sektor av arbetsprogrammet. Under senare år har bland andra Sverige betonat vikten av att UNESCO beaktar samhällsvetenskapliga/sociala och kulturella aspekter i sitt arbete på miljö- och naturresursområdet.

UNESCO:s mest kända naturresursprojekt är det s.k. MAB-programmet (Man and Biosphere) med syfte att säkra ett antal biosfärreservat som representerar de viktigaste eko-systemen på jorden. (Biosfären är de levande organismerna och deras miljö). UNESCO samarbetar här med UNEP. Ett samarbete organisationerna emellan finns också för utbildningsfrågor på miljöområdet.

Till UNESCO hör också den Internationella Oceanografiska Kommissionen (International Oceangraphic Commission, IOC) även om den har viss självständighet gentemot UNESCO.

WHO, Världshälsoorganisationen

Miljöaspekterna i WHO:s arbete rör i första hand sambanden mellan olika miljöförhållanden och människors hälsa. Ur svensk synvinkel är det intressant

att WHO, inom ramen för ECE-konventionen om långväga, gränsöverskridande luftföroreningar, har ansvaret för utvärdering av hur olika luftföroreningar påverkar människors hälsa.

WMO, Världsmeteorologiorganisationen

WMO:s program på klimat- och atmosfärsområdet är synnerligen viktiga från miljösynpunkt. Särskilt betydelsefullt är arbetet med koldioxidproblemen. WMO har även ett system av regionala observationsstationer för att övervaka luftföroreningssituationen. Systemet omfattar ca 150 stationer i närmare 60 länder, däribland Sverige.

FAO, FN:s organ för livsmedels- och jordbruksfrågor

FAO:s huvuduppgift inom miljö- och naturresursarbetet är att medverka till ett balanserat och ekologiskt riktigt utnyttjande av jorden, skogen och vattnet. Dess projekt, rådgivning etc. skall därför gå ut på att slå vakt om den långsiktiga avkastningen från de naturliga systemen utan att riskera att resursbasen förbrukas eller att den mänskliga miljön, inklusive människors hälsa, äventyras. FAO:s miljöinsatser görs inom en övergripande programram som kallas "Naturresurser för livsmedel och jordbruk".

IMO, FN:s sjöfartsorganisation

Ett viktigt led i IMO:s arbete är att skydda den marina miljön från föroreningar som släpps ut från fartyg. De regler som utarbetats inom IMO:s ram bidrar på två sätt till detta: dels genom att man sätter gränser för hur stora mängder av olika ämnen som får släppas ut vid fartygens normala drift och verksamhet, dels genom att verka förökad sjösäkerhet.

IMO ger tekniskt bistånd till u-länderna i detta syfte och denna verksamhet stöds av Sverige.

IMO har det administrativa ansvaret för flera internationella konventioner som sjösäkerhet och begränsningar av föroreningsutsläpp från fartyg. Sverige har under alla år arbetat mycket intensivt för att dessa avtal skall bli så starkt utformade som möjligt.

Ett intressant initiativ togs år 1984 mellan IMO, Sverige och Malmö kommun om att inrätta ett internationellt sjöfartsuniversitet i Malmö.

2. Internationella organ med särskild miljövårdsverksamhet

ECE, FN:s Ekonomiska Kommission för Europa

FN har upprättat fem regionala kommissioner för de olika världsdelarna (Europa, Afrika, Asien och Fjärran Östern, Latinamerika och Mellersta Östern). Inom flera av kommissionerna har man bildat särskilda miljöenheter som har förhållandevis omfattande program. Sverige har stött denna utveckling.

Sverige har också förordat att UNEP (United Nations Environmental Program) skall stödja dessa miljöenheter hellre än att bygga ut sina egna regionala kontor, särskilt i u-världen.

Sverige ser en för del i att använda samarbetet inom ECE som ett led i avspänningspolitiken, vid sidan av det rena miljösamarbetet.

Inom ramen för den särskilda miljöenheten, Miljökommittén, arbetar ett antal undergrupper och expert-

grupper med olika frågor. Luftföroreningsfrågorna är det område, där Sverige engagerat sig särskilt, men vi har också deltagit aktivt i frågor som skyddet av flora och fauna, resurssnål teknik samt skärpta regler för bilavgasrening.

OECD, Organisationen för Ekonomiskt Samarbete och Utveckling

OECD har sedan år 1970 en särskild miljökommitté med ett antal undergrupper och arbetsgrupper för särskilda frågor. Följande grupper är av relativt permanent karaktär:

Group of economic experts
Group on Energy and Environment
Air management policy group
Water management policy group
Waste management policy group
Chemicals group
Group on the state of the Environment
Transfrontier pollution group
Ad hoc group on Transport and Environment.

Under arbetsgrupperna sorterar ett antal expertgrupper för särskilda frågor eller för att genomföra särskilda projekt.

Miljökommittén har under senare år beslutat prioritera arbetet inom sakområdena ekonomi och miljö, energifrågor, kemikalier, hantering av miljöfarligt avfall samt redovisning av miljödata och miljökvalitet.

Nordiska rådet

Behandlingen av miljöfrågor i Nordiska rådet äger främst rum i social- och miljöutskottet.

Nordiska ministerrådet

Samarbetsorgan för de nordiska regeringarna. För samarbetet på miljövårdsområdet finns Nordiska ämbetsmannakommittén för miljöfrågor. Kommitténs organisationsstruktur bygger på arbetsgrupper och projektgrupper. Arbetsgrupperna är relativt fasta grupper som är ämbetsmannakommitténs förberedande organ på olika delområden. F.n. finns arbetsgrupper inom områdena miljövårdsekonomi, miljövårdsforskning, bilavgaser, buller, återvinningsfrågor, produktkontroll, naturvårdsfrågor, miljödata.

Projektgrupperna är tidsbegränsade.

3. Internationella miljövårdsorganisationer

UNEP, FN:s Miljöprogram

UNEP inrättades år 1972 genom beslut av FN:s Generalförsamling. Dess verksamhet leds av en styrelse som har till uppgift att hålla miljösituationen i världen under uppsikt, föreslå lämpligt internationellt miljösamarbete samt styra sekretariatets arbete. Miljösekretariatet har som sin främsta uppgift att samordna FN-systemets insatser för skydd av miljön. Till sitt förfogande har styrelsen och sekretariatet en miljöfond som bygger på frivilliga bidrag från medlemsländerna.

Som initiativtagare till FN-konferensen år 1972 och därmed också till UNEP:s tillkomst har Sverige hela tiden mycket aktivt stött dess arbete, både ekonomiskt och vad gäller satsningar på att stärka och utveckla UNEP:s roll i det internationella miljöarbetet. Ekonomiskt är Sverige en av de största bidragsgivarna till Miljöfonden.

Miljöprogrammet är i princip uppbyggt av tre delar, som alla stödjer varandra:

1 Earth Watch (jordögat), som omfattar olika program för övervakning och utvärdering av miljötillståndet i världen.

2 Programområden, som omfattar bl.a. åtgärder mot jordförstöring, ökenspridning, skövling av tropiska skogar och förstörelse av den marina miljön. UNEP försöker här genom sin roll som samordnare och initiativtagare, att få till stånd en utveckling av det internationella samarbetet för att lösa problemen inom respektive område.

3 Stödåtgärder i form av utbildning, information, utveckling av miljörätten etc.

IUCN, Internationella naturvårdsunionen

IUCN är en blandorganisation i den meningen att medlemmarna kan utgöras av allt från stater och statliga organ till enskilda personer. Svenska regeringen är medlem, liksom domänverket, Svenska Naturskyddsföreningen m.fl.

IWRB, Internationella Vattenfågelforskningsbyrån

Naturvårdsverket, SNV är medlem.

ICBP, Internationella Fågelskyddsrådet

SNV är medlem.

4. Bilateralt samarbete

Under 1970-talet har Sverige ingått en rad bilaterala avtal om samarbete på miljöområdet. Dessa avtal har antingen varit av generell natur och omfattar miljösamarbete i stort, eller gällt specifikt samarbete i en viss fråga, t.ex. ett gemensamt vattenområde som Öresund eller Bottniska Viken.

Generella samarbetsavtal har i första hand träffats med länder i Östeuropa. Avtal finns i dag med Polen, Sovjetunionen, Ungern och Östtyskland. En liknande överenskommelse finns med Tjeckoslovakien. Sedan år 1977 har Sverige också ett bilateralt avtal om miljösamarbete med Europeiska Gemenskapen, EG.

Specifika avtal har Sverige sedan år 1972 med Finland om Bottniska Viken och sedan år 1974 med Danmark om Öresund.

Det är huvudsakligen statens naturvårdsverk som för Sveriges vidkommande ansvarar för samarbetet inom ramen för avtalen.

I takt med att miljösamarbetet utvecklas mellan EG:s medlemsländer och allt fler miljöbeslut fattas av EG-länderna gemensamt, har det blivit viktigare för Sverige att följa detta samarbete på nära håll. Överenskommelsen från år 1977 mellan Sverige och EG om samarbete på miljöområdet syftar till ett regelbundet informationsutbyte. Avtalet har emellertid också utvecklats till att omfatta tekniskt samarbete, bl.a. genom svenskt deltagande i EG:s COST-projekt (European Co-operation in the Field of Scientific and Technical Research). Sverige deltar i de projekt som rör luft- och vattenföroreningar samt hantering av slam från kommunala reningsverk.

5. Konventioner

Arbetet inom ramen för flertalet konventioner och det löpande arbetet med tillämpningen av konventionerna är omfattande. Konventionerna redovisas efter ämnesområde.

Miljöskydd

Nordiska miljöskyddskonventionen. Innehåller regler om att ta ömsesidig hänsyn vid prövning av miljöskadlig verksamhet.

Luft

Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. Inom ramen för konventionen har bl.a. 21 stater förbundit sig att minska sina utsläpp av svaveldioxid med 30 % till år 1993 (den s.k. 30-klubben).

Konventionen till skydd för ozonlagret. Ramkonvention av samma slag som den om långväga, gränsöverskridande luftföroreningar.

Marin miljö

Fyra regionala konventioner finns till skydd för Östersjön och Nordsjön. Skyddet gäller såväl föroreningar från landbaserade källor som dumpning och utsläpp av olja eller kemikalier från fartyg.

Helsingfors-konventionen till skydd för Östersjöområdets marina miljö. Konventionen omfattar alla de föroreningstyper som nämns ovan.

Paris-konventionen omfattar landbaserade källor och gäller Nordsjön, inklusive Skagerack och Kattegatt, samt Nordostatlanten. Konventionen reglerar utsläpp

från anläggningar och tätorter vid kusterna samt utsläpp via floder.

Oslo-konventionen omfattar samma havsområden som Paris-konventionen. Den reglerar förorening genom dumpning av avfall och omfattar en mängd ämnen.

Bonn-avtalet om samarbete för att bekämpa utsläpp av föroreningar, har givit en form för samarbete mellan de myndigheter i Nordsjöstaterna som ansvarar för de direkta insatserna vid bekämpning i samband med föroreningsutsläpp, t.ex. olja.

Globala konventioner till skydd för den marina miljön är följande:

London-konventionen är ett av två globala avtal om dumpning och förorening från fartyg som är av intresse från svensk synpunkt. Den är intressant eftersom den, till skillnad från den regionala Oslo-konventionen, också omfattar dumpning av radioaktivt avfall i havet.

MARPOL-konventionen gäller också dumpning och förorening från fartyg. Den svenska politiken har inriktats på att gradvis åstadkomma en skärpning av gällande regler inom denna konvention. Målet är att förbjuda alla utsläpp av olja och kemikalier.

Genetiska resurser m.m.

Sverige har anslutit sig till flera internationella konventioner på naturvårdsområdet och var ett av de första länderna att ansluta sig till Konventionen om handel med utrotningshotade växt- och djurarter. När det blev möjligt att arbeta för ett utökat skydd för valarna inom ramen för Internationella Valfångstkommissionen och dess konven-

tion, anslöt sig Sverige dit.

Till skydd av våtmarker av internationell betydelse finns Ramsarkonventionen.

Sverige är anslutet till ytterligare två naturvårdskonventioner. Bonn-konventionen och Bern-konventionen. Bonnkonventionen har slutits till skydd för flyttande vilda djur. Bern-konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter syftar till både art- och biotopskydd.

Sverige har också ratifierat UNESCO-konventionen om skydd för världens natur- och kulturarv. Denna konvention har till syfte att skydda unika exempel på världens natur- och kulturarv, med vilket man menar både naturliga miljöer och miljöer/byggnadsverk som människan skapat.

Miljö och bistånd

Även biståndsverksamheten innebär ett internationellt samarbete på miljöområdet.

Sverige har haft och har fortfarande som uttalade målsättningar att utforma sitt u-landsbistånd så att det främjar miljö- och naturresurshänsynen. Sverige försöker också verka för den inriktningen på biståndet genom internationella organisationer och deras verksamhet i u-länderna.

Sedan 1970-talet har särskilda biståndspengar avsatts för satsningar på markvårds- och miljövårdsprojekt.

6. Konferenser

Vid sidan av det löpande arbetet inom ramen för organisationer, konventioner o.d., arrangeras särskilda globala och regionala konferenser om olika miljöproblem som t.ex. Stockholmskonferensen år 1982 rörande försurning av miljön (inbjudare: svenska regeringen) och FN:s konferenser om den mänskliga miljön (Stockholm år 1972), om ökenspridning (Nairobi år 1977), om vatten (Mar del Plata år 1977).

7. Industrins internationella organisationer

Industrin bedriver ett betydande internationellt utbyte av information och samarbete genom sina organisationer. Här bör särskilt nämnas Nordiska Industriförbundens Miljövårdskommitté (NIM), Internationella handelskammaren (International Chamber of Commerce, ICC) i Paris med sin särskilda miljöskyddsbyrå i Genève, International Environmental Bureau (IEB). I anslutning till OECD samarbetar industrin genom BIAC, Business and Industry Advisory Committee to the OECD. Motsvarande samarbetsorgan till EG-kommissionen i Bryssel är UNICE, Union des Industries de la Communauté Européenne.

Bilaga 4

ANTAL MILJÖFARLIGA VERKSAMHETER SAMT KONTROLLPROGRAM - den 1 januari 1987

Underlagsmaterial till utredningen om översyn av miljövårdsorganisationen

STATENS NATURVÅRDSVERK 1987-03-04
Planeringssekretariatet

FÖRORD

Denna raoport - Antal miljöfarliga verksamheter samt kontrollprogram den 1 januari 1987 - har sammanställts inom planeringssekretariatet vid statens naturvårdsverk på uppdrag av utredningen om översyn av miljövårdens organisation. Inom naturvårdsverket har Hans Lyttkens och Bengt Gustafsson ansvarat för arbetet.

Denna statistik är i första hand framtagen för att användas inom utredningen om miljövårdens organisation samt inom naturvårdsverkets projekt "Effektivare Miljöskydd" (som syftar till att effektivisera prövnings- och tillsynsarbetet). Det är emellertid SNV:s förhoppning att den också skall vara användbar i många andra sammanhang, t ex för att visa politiker och andra beslutsfattare vad tillsynen skall dimensioneras för, för att ge länsstyrelser, kommuner och handläggare på central nivå underlag för att planera olika åtgärder etc.

SNV har tidigare inte haft några säkra uppgifter om antal miljöfarliga verksamheter i riket och därmed inte heller några närmare uppgifter om hur dessa fördelar sig geografiskt. Det är enligt verkets mening angeläget att dessa uppgifter finns tillgängliga i framtiden. Trots att det enkätförfarande som nu använts medfört krav på betydande arbete för många länsstyrelser för att få fram aktuella antalsuppgifter, är uppgifterna enligt naturvårdsverkets mening så väsentliga att nya enkäter bör göras med regelbundna mellanrum. Ett tänkbart intervall skulle kunna vara vartannat år.

Lennart Friberg

Antal miljöfarliga verksamheter samt kontrollprogram - den 1 januari 1987

I denna rapport redovisas antal miljöfarliga verksamheter som omfattas av miljöskyddsförordningen samt antal kontrollprogram. Rapporten bygger på en enkät till landets 24 naturvårdsenheter vid länsstyrelserna. Det är första gången sedan miljöskyddslagen trädde i kraft som en sådan redovisning görs, baserad på en enkät som gjorts enkom i statistiskt syfte. SCB har tidigare publicerat en rapport, men denna var enligt SCB:s egna uppgifter byggd på delvis otillförlitliga och ojämförbara uppgifter.

Enkäten sändes ut i december 1986 av "Utredningen om miljövårdens organisation", (ledd av enmansutredaren Sven Heurgren). På uppdrag av utredningen har statens naturvårdsverk (SNV) utarbetat enkätformulär samt gjort en första preliminär uppskattning av antal miljöfarliga verksamheter i respektive bransch och län. De kommentarer och anvisningar som medföljde enkäten bifogas som bilaga till denna rapport. SNV har också bearbetat de insamlade svaren samt utarbetat denna rapport.

Antalet miljöfarliga verksamheter i riket (enligt miljöskyddsförordningens listor) var den 1 januari 1987 16 009 st enligt enkätsvaren. Verksamheterna fördelar sig på 770 verksamheter på koncessionsnämndslistan, 10 167 på länsstyrelselistan och 5 072 på anmälningslistan. Dessa uppgifter rymmer som så mycket annan statistik vissa osäkerheter. Det finns två huvudorsaker till att länsstyrelserna inte känner till det exakta antalet verksamheter inom en bransch. Det är dels att miljöskyddsförordningens definition i sig är svårtolkad eller saknar nedre storleksgräns, dels att länsstyrelsen nedprioriterat prövning och tillsyn av hela eller delar av branschen.

För att undvika felaktigheter i statistiken har SNV vid bearbetningen av enkätsvaren så långt möjligt försökt att kontrollera uppgifter som kraftigt avvikit från övriga läns eller i övrigt framstått som tveksamma. Eftersom enkätanvisningarna dessutom utformats för att undvika de brister som fanns i SCB-statistiken från 1982 och samtliga län denna gång givit sifferuppgifter för samtliga branscher, bör enligt SNV:s mening säkerheten i detta material i stort vara acceptabel. För vissa branscher kan dock osäkerheten fortfarande vara stor, särskilt när det gäller verksamheter med små utsläpp till vatten och luft. Dessa är nämligen i mindre utsträckning än övriga registrerade i länsstyrelsernas datasystem MI-01.

Som framgår av anvisningarna har länen uppmanats att ange när antalssiffrorna är osäkra eller mycket osäkra. Detta har gjorts av flertalet län, och resultatet framgår av tabellerna. Eftersom markeringarna angående osäkerhet gjorts i olika utsträckning i olika län kan de inte tas till intäkt för jämförelser mellan länen. Däremot ger de en bra grund för jämförelser mellan branscherna. Störst är osäkerheten för verkstadsindustri och för olika typ av plastindustri. För verkstadsindustri är orsaken att MF:s definition omfattar även sådana verksamheter som inte har några miljöeffekter och därför så långt möjligt prioriterats bort av länsstyrelserna. Även plastindustrin består av verksamheter av mycket varierande karaktär och miljöpåverkan. Andra branscher med osäkra antalsuppgifter är ytbeläggning med färg eller lack, tryckerier/fotolab, djurhållning, små förbränningsanläggningar, gruskrossar samt vattenverk.

När det gäller antal anläggningar är resultatet i stort sett det väntade för de 770 koncessionsnämndsanläggningarna. För länsstyrelselistans och anmälningslistans anläggningar avvek antalet anläggningar för flera branscher markant från de uppskattningar som tidigare gjorts. När det gäller andel kontrollprogram fanns tidigare knappast några uppskattningar förutom ett fåtal uppskattningar för enstaka branscher. För vissa branscher är andelen uppenbarligen lägre än vad som SNV bedömt vara en acceptabel miniminivå. Mer ingående bedömningar kommer att göras i år, i samband med att SNV på uppdrag av utredningen i ett samlat dokument skall göra en bedömning av vilka branscher som normalt bör ha kontrollprogram.

SNV/PI
BG,HL

Totalantal anläggningar samt antal kontrollprogram per län och bransch.
KONCESSIONSNÄMNDSLISTAN

17 feb 1987

NF Nr Branschnaan	Stockh.		Uppsala		Södermal.		Östgl.		Jönköp.		Kronob.		Kalmar		Gotland		Blek.		Krist.s		Malmöh.		Halland		Göteb.		Älvsb.		Skarab.		Värmal.		Örebro		Västmal		Kopparb		Gävleb.		Väst.no		Jämtl.		Västerb		Norrbo.		R I K E T		
	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	X
1.1.1 Gruva	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4	4	0	0	6	6	1	1	0	0	0	0	12	12	5	5	31	30	97
1.1.2 Järn- stål- ferroleg.v	0	0	1	1	3	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	3	3	1	1	6	6	3	3	4	4	4	4	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	35	35	100
1.1.3 Metallverk, metallraff	1	0	0	0	1	1	3	3	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	3	3	1	1	0	0	2	1	0	0	1	1	0	0	19	17	89
1.1.4 Järn-, metallgjuteri	0	0	0	0	5	5	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	12	92
1.1.5 Cement	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	75
1.1.6 Skifferprodukter	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1.1.7 Mineralull	0	0	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1.1.8 Massa, papper, fibersk	2	2	2	2	1	1	5	5	3	3	4	4	6	5	0	0	3	3	3	3	0	0	3	3	2	2	7	7	1	1	8	7	5	5	1	1	3	3	7	7	8	8	0	0	5	5	3	3	82	80	98
1.1.9 Bryggeri, saltfabrik	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0	4	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0	2	2	1	1	1	1	0	0	17	12	71
1.1.10 Mejeri, torrmjölk	3	3	1	1	1	1	3	3	2	2	0	0	2	2	1	1	0	0	2	2	3	5	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	0	0	0	0	2	2	2	2	1	1	1	1	0	0	33	33	100
1.1.11 Slakteri >10000 ton	0	0	1	1	0	0	1	1	2	2	1	0	1	1	1	1	0	0	4	4	2	2	3	3	0	0	0	0	3	3	1	1	1	1	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	25	23	92
1.1.12 Fiskkonserv., -beredn.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	2	1	1	0	0	2	2	13	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	14	67
1.1.13 Fiskmjöl, fiskolja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1.1.14 Grönsak, rotfrukt, bär	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	3	2	5	5	2	2	0	0	1	1	2	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	33
1.1.15 Socker, stärkelse,	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	3	2	3	3	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	17	94
1.1.16 Alkoholfraaställning	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	14	88
1.1.17 Animal avfall, benmjöl	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0	0	0	1	1	2	1	3	3	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	100
1.1.18 Fraast/raff fett, olja	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	8	67
1.1.19 Textilier, garner	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	4	67
1.1.20 Garveri, skinnberedn.	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	6	55
1.1.21 Gödselmedel	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	50
1.1.22 Polymerer, konstfibrer	2	2	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	1	1	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	13	13	100
1.1.23 Läkemedel	6	5	2	1	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	13	13	100
1.1.24 Krut, sprängämne	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	20	13	65
1.1.25 Bekämpningsmedel	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5	3	60
1.1.26 Andra kemikalier	1	0	2	1	0	0	0	0	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	3	0	0	7	7	4	4	0	0	1	1	3	3	0	0	1	1	5	3	7	7	0	0	0	0	0	0	39	32	82
1.1.27 Raff. av mineraloljor	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	100
1.1.28 Fraast kolbas bränslen	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	100
1.1.29 Kärnkraftverk	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	5	63
1.1.30 Förbränningsanläggning	4	1	1	1	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	2	0	0	2	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	20	15	75
1.1.31 Kolgasverk, koksverk,	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	2	100
1.1.32 Stor verkstadsindustri	1	0	1	1	1	1	4	4	4×	0	2	2	6	5	0	0	3	3	0	0	5×	3	1	0	4	4	3	3	1	0	3	1	4	3	4	4	0	0	1■	0	1	0	0	0	0	0	1	1	50	35	70
1.1.33 Ackumulatorfabrik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	100
1.1.34 Grafitelektroder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	4	4	100
1.1.35 Avfallsbehandl.anläggn	18×	12	4	4	3	3	2	2	1	1	4	4	5	5	0	0	3	3	5	5	11	11	9	7	5	4	7	7	4	4	4	4	1	0	3	3	7	7	4	4	1	1	1	1	0	0	0	0	2	2	100
1.1.36 Anl f miljöfarl avfall	3	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	6	6	4	2	2	2	0	0	1	0	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	1	1	0	0	109	99	91
1.1.37 Hybrid-DNA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	17	61
1.1.38 Värmepump o d >50 MW	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
1.2.1 Avloppsvatt >50000 inv	4	4	2	2	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3	3	9	9	4	4	2	2	8	8	3	3	1	1	1	1	1	1	3	3	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	6	3	50
1.2.2 Avloppsvatten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	2	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	1	1	59	59	100
SUMMA KONCESSIONSNÄMNDSLISTAN	59	36	21	18	26	25	29	26	24	16	21	17	38	35	7	7	27	23	37	30	79	73	39	29	53	41	42	42	25	22	34	28	32	28	22	22	30	30	35	27	33	29	5	4	31	28	23	21	770	657	85

Anl = Totalantal anläggningar; Kpr = Antal anläggningar för vilka kontrollprogram upprättats.

× = osäker uppgift, ev fel kan uppgå till högst 25 %

■ = mycket osäker uppgift, ev fel kan uppgå till mer än 25 %

Totalantal anläggningar samt antal kontrollprogram per län och bransch.
LÄNSSTYRELSELISTAN

17 feb 1987

MF Nr	Branschnamn	Stockh.		Uppsala		Södrml.		Östgl.		Jönköp.		Kronob.		Kalmar		Gotl.		Blek.		Krist.s		Malmöh.		Halland		Göteb.		Älvsb.		Skarab.		Värml.		Örebro		Västml		Kopparb		Gävleb.		Västno		Jämtl.		Västerb		Norrbo.		R I K E T	
		Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr
2.1.1	Gruvanl. f provbrytn	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3	1	33
2.1.2	Järn-, metallgjuteri	3	1	2	1	18	4	5[x]	0	40[x]	2	14	6	14	1	0	0	1	0	6	3	10[x]	5	4	1	2	1	6	3	5	0	3	3	3	3	4	2	1	1	0	0	0	0	2	1	3	0	0	146	38	26
2.1.3	Kabel-, gummivarufat	3	0	1	0	0	0	0	0	10[x]	4	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	7	3	2	0	0	0	3	3	0	0	2[x]	0	2	2	0	0	1	1	1	1	0	2	0	1	0	0	40	15	38
2.1.4	Kallprodukter, krit,	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0[x]	0	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	2	2	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	9	64
2.1.5	Byggetrl mineralbas	21[x]	0	7	1	2	0	5[x]	0	2	0	7	2	0	0	0	0	0	0	7	2	20[x]	3	3	0	0	0	13[x]	0	1	0	0	0	1	1	5	1	0	0	8	0	0	0	3	1	4[x]	0	2	0	117	11	9
2.1.6	Keramiska produkter	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	10	1	10
2.1.7	Glasbruk	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	15	14	11	3	0	0	0	0	2	0	1	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38	20	53
2.1.8	Mindre verkstadsind	4	2	6	5	10[x]	4	10	0	20[x]	4	29[x]	12	10	1	0	0	7	0	10	1	20	5	2	1	20[x]	8	7[x]	0	3	2	5	0	5	3	14	12	3[x]	0	30[x]	5	20	0	3	0	21[x]	7	1	0	260	72	28
2.1.9	Träimpreg.anläggning	20	5	10	4	6	1	9	1	20[x]	0	6	4	13	2	4	1	3	0	25	1	0	0	11	0	10[x]	0	11[x]	0	3	0	5	0	9	9	3	1	13	0	11	0	5	1	7	1	7	2	3	0	214	33	15
2.1.10	Sågverk >14000 m3	0	0	4	1	4	1	7	0	63[x]	0	19	10	22	2	2	0	6	0	5	0	0	0	3	0	0	0	6[x]	0	6	1	16	0	5	5	3	2	18[x]	0	27[x]	1	10	5	10	0	23[x]	6	7	0	266	34	13
2.1.11	Flywood-, spånskiva	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0	1	1	0	0	1	1	4	0	0	0	3	1	1	1	0	0	15	4	27
2.1.12	Mejeri, torrmjölksf	0	0	3	3	3	3	3	2	6	0	3	0	5	3	3	1	1	4	2	4	4	4	4	1	1	6	2	3	3	1	1	0	0	1	1	2	1	1	0	2	2	0	0	5	5	0	0	61	43	70
2.1.13	Glassfabrik	1	1	0	0	2	2	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	2	0	2	1	2	2	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	18	10	56
2.1.14	Chokladfabrik	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	40
2.1.15	Slakteri (10000 ton	1	0	1	0	2	2	1	0	1	0	3	1	2	2	1	1	0	0	4	1	7	2	4	4	1	1	2	0	3	3	1	1	0	0	3	2	6	0	7[x]	1	5	5	3	0	3[x]	1	4	4	65	31	48
2.1.16	Stycke.anl, köttkons	50[x]	1	4	1	0	0	0	0	5	0	3	0	2	1	0	0	4[x]	1	0	0	15[x]	5	0	0	1	1	0	0	3	2	1	0	1	0	2	1	0	0	5[x]	0	1	0	0	0	0	0	0	98	13	13
2.1.17	Margarinfabrik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	75
2.1.18	Fiskkonserv., -bere	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	8	1	1	1	12	4	6	5	1	0	5	4	31	9	0	0	3	0	13	5	0	0	0	0	1	1	5[x]	1	5	0	1	0	3	3	6	6	103	42	41
2.1.19	Stor aussel- fiskod	13	0	1	0	4	4	8	3	15	15	4	2	20	0	5	0	18	8	4	3	5[x]	2	11	4	60	1	12	6	9	0	29	10	5	5	1	1	17	12	15	3	29	21	20	3	19	1	35	0	359	104	29
2.1.20	Grönsaker, rotfrukt	6	3	1	1	0	0	3	1	3	0	1	0	5	1	1	1	0	0	9	2	10	2	3	3	3	1	1[x]	0	3	1	2	0	1	1	1	0	3	0	3[x]	0	0	0	2	0	0	0	0	61	17	28
2.2.21	Foderamedelsfabrik	2	1	0	0	1	0	3	0	4	1	0	0	3	0	1	0	2	0	4	3	5	2	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	0	0	0	3	0	0	0	35	8	23
2.1.22	Polyester, polyuretan	9	0	6	0	11	2	7	1	15[x]	7	13	3	10[x]	1	2	0	9[x]	1	4	1	10[x]	4	5	1	4	2	7[x]	4	12	0	12[x]	2	5	4	6	0	5[x]	2	10[x]	0	11	0	2	0	14	11	3	3	192	49	26
2.1.23	Färg, fernissa >50 t	1	1	0	0	1	0	1	0	2	0	1	0	1	1	0	0	0	0	3	0	10[x]	0	3	1	4	3	5	1	1	0	2[x]	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36	8	22
2.1.24	Rengöringsmedel >100	12	4	0	0	2	2	3	3	3	0	3	2	1	0	0	0	0	0	4	2	10[x]	0	2	1	5[x]	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	47	17	36
2.1.25	Textilier, garner	0	0	0	0	1	0	3	3	2	1	1	0	0	0	0	0	1	1	2	0	1	1	0	0	2	1	20[x]	15	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	3	0	0	0	1	1	0	0	0	40	27	68
2.1.26	Ulltvätteri	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	50
2.1.27	Tvättinrättning >10	4	0	0	0	1	1	3	0	4	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	5	4	1	1	2	1	2	1	0	0	1	1	2	0	1	1	2	2	1	0	1	1	2	2	1	0	1	37	18	49
2.1.28	Ytbehandl.anläggn.	140	10	11	7	32	32	30	30	110	70	34	26	26	20	2	2	18	15	16	11	30[x]	20	23	20	36	19	30[x]	23	25	19	15[x]	6	16	6	17	16	24	24	20[x]	13	13	13	6	5	10	10	12	12	696	429	62
2.1.29	Ytbeläggn färg, lack	12	4	3	0	5[x]	2	7	1	50	3	40[x]	7	20[x]	4	3	0	6	3	11	3	10[x]	5	2	0	2	1	2	2	0	1	1[x]	0	7	2	0	0	2	1	3[x]	0	2	0	1	0	10[x]	3	6	6	211	46	22
2.1.30	Trycheri	12[x]	3	2	0	1	0	2	0	5[x]	0	3	0	2	0	1	0	4[x]	0	7	2	15[x]	10	3	2	5[x]	0	5	2	0	0	3	0	35	2	2	2	15[x]	0	2[x]	0	0	0	0	0	4[x]	1	0	0	128	24	19
2.1.31	Större fotolaborator	40[x]	5	3	3	1	1	2	2	2	0	0	0	1[x]	0	0	0	4[x]	0	6	2	1	1	0	0	6	0	3	3	1	1	2	0	2	0	2	0	0	5[x]	0	1	1	2	2	0	0	6[x]	1	1	1	89	25	28
2.1.32	Gasturbinkraftanläggn	3	2	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	1	0	4	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	5	28
2.1.33	Förbränn.anläggn.	38	6	5	3	7	5	4	1	10	1	5	4	8	5	2	1	6	0	5	5	10	10	8	3	14	10	40[x]	23	2	2	10[x]	2	0	0	1	1	9	9	10[x]	6	5	5	6	3	4	2	8	8	217	115	53
2.1.34	Skrotbearbetning	32	1	0	0	24	0	3[x]	0	25[x]	0	5	1	28	0	2	0	18	1	5	0	10[x]	0	2	1	1	1	5[x]	0	28	0	33	0	43	0	31	0	0	0	10[x]	0	5	0	1	0	0	0	0	0	311	5	2
2.1.35	Uppl oljefarl avfall	4	0	7	0	0	0	5	0	8	0	1	0	8	2	0	0	0	0	2	0	5	3	1	0	3	1	10[x]	2	2	0	2	2	0	0	6	0	12	0	1	1	17	0	0	0	4	4	15	12	113	29	26
2.1.36	Avfallsbehandl.anläg	36	10	17	6	16	7	15	10	100[x]	10	20	20	12	6	5	0	6	0	17	6	40	10	68	10	15[x]	0	17	14	22	10	16	14	11	11	10	10	28	28	15[x]	3	61	22	56	35	103[x]	18	79	14	785	274	35
2.1.37	Motorsportsbanor,	18	0	8	0	13	1	12	0	21	0	5	0	13	0	1	0	4	0	9	4	15	0	10	0	10	0	16	0	12	6	18	0	22	0	14	0	17	0	10[x]	0	16	2	11	0	6	2	16	0	297	15	5
2.1.38	Skjutbanor	81	0	65	0	80	0	120	0	105[x]	0	24	0	120	0	10	0	37	0	71	7	100	0	21	0	25[x]	0	170	0	79	4	212	0	15	0	82	0	190	0	60[x]	0	165	0	190	0	60	0	37	0	2139	11	1
2.1.39	Ladugård, stall >100	38	0	22	6	60[x]	0	110[x]	0	25[x]	2	25[x]	1	56[x]	0	15	0	53	0	185	0	200	0	101	0	25	0	65	0	73	0	30[x]	0	9	0	24	0	10	0	12[x]	0	12	0	10	0	22	0	9	0	1191	9	1
2.1.40	Anl. f torkn gödsel	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	8	0	0
2.1.41	Värmepumpar >10 MJ	4	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0	1	0	0	0	.0	0	1	1.	0	0	12	3	25
2.2.1	Avloppsvatten >200	47	46	47	43	49[x]	49	53	53	81	81	33	33	70	70	23	20	34	34	45	45	59	59	81	78	95	75	82	82	92	84	72	67	32	32	26	24	91	91	58	58	105	55	72	70	72	72	87	87	1506	1408	93
2.2.2	Avloppsvatt fr kaser	6	6	0	0	0	0	4	0	3	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	0	3	2	1	0	2	2	3	3	4	4	11	11	4	0	4	4	0	0	3	1	0	0	1	1	0	0	53	37	70
2.2.3	Avloppsvatt fr sjuth	15[x]	0	1	1	1	1	6	2	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	2	2	2	2	6	0	0	0	2	2	0	0	0	0	1	1	3	0	4	1	0	0	0	0	0	0	58	13	22
2.2.4	Pressaft fr siloanl.	0	0	0	0	0	0	0	0	5[x]	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0
2.2.5	Urin från djurstall	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
2.2.6	Vassle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
2.2.7	Ytbehandlingsbad	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	50
2.2.8	Avloppsvatten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10[x]	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	5	50
2.3	Fast avfall	0	0	2	0	0	0	5	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	10[x]	0	0	0	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32	2	6
SUMMA LÄNSSTYRELSELISTAN		681	113	240	87	359	125	459	116	780	204	320	149	500	131	86	32	261	71	483	113	662	167	396	147	410	146	564	189	411	144	519	122	248	105	267	80	489	183	341	94	506	138	414	121	417	154	354	156	10167	3087	30

Anl = totalantal anläggningar; Kpr = Antal anläggningar för vilka kontrollprogram upprättats.

X = osäker uppgift, ev fel kan uppgå till högst 25 %

■ = mycket osäker uppgift, ev fel kan uppgå till mer än 25 %

Totalantal anläggningar samt antal kontrollprogram per län och bransch

ANMÄLNINGSLISTAN

20 feb 1987

NF Nr	Branschnamn	Stockh.		Uppsala		Södermanl.		Östergötl.		Jönköp.		Kronob.		Kalmar		Gotl.		Blek.		Kristianst		Malmöh.		Halland		Göteb.		Älvsb.		Skarab.		Värml.		Örebro		Västmanl		Kopparb		Gävleb.		Västernl		Jämtl.		Västerb		Norrbo.		R I K E T		
		Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Anl	Kpr	Kpr
81.1	Asfaltverk	16	0	5×	5	2	2	6×	0	5×	0	2	1	4	3	0	0	0	0	5	4	5×	2	10	0	20×	5	6	0	2	0	6	0	5	5	5	5	4	4	7	5	7	0	5	0	5	0	11	11	143	52	36
81.2	Oljegrusverk	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3×	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	11	0	0
81.3	Berg o grusknoss	35	0	24	10	25	0	32×	0	12■	0	40	0	15■	0	15×	0	12×	0	40	0	15	5	40	0	50×	0	60×	0	77	0	15×	0	17	0	20	0	40×	0	25×	0	25	0	5	0	24	0	14	0	677	15	2
81.4	Doppanl träskydd	20	0	0	0	2	0	8	0	30×	0	11	4	15×	0	0	0	7	0	14	1	0	0	14	0	5×	0	12	0	2	1	2	0	3	3	1	0	5	0	5■	0	2	0	0	0	1	0	0	0	159	9	6
81.5	Bageri >1000 ton	3	0	2	0	2	0	0	0	2	0	0	0	2■	0	0	0	2	0	0	0	5×	0	0	0	2	0	1	0	0	0	2	1	0	0	1	0	4	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	32	1	3
81.6	Färdiglagad mat,	21	0	5×	2	0	0	7×	0	5×	1	3	0	10	1	0	0	10×	0	6	0	50■	1	7	5	10×	0	20×	0	0	0	4	1	1	1	2	0	9	0	20■	0	5	0	7	0	4×	0	6	0	212	12	6
81.7	Beredn av äggprod	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
81.8	Blandn tappn vin,	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	3	2	67
81.9	Kafferosteri	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	2	13
81.10	Läskedrycksfabrik	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	2	13
81.11	Konfektyrfabrik	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5×	0	0	0	1	0	0	0	0	0	19	0	0
81.12	Prod råvara av pl	12	0	14×	3	21■	0	13■	0	170×	4	15×	0	15■	0	0	0	16	0	20	0	50×	5	7	0	30×	5	35×	0	6	0	10■	0	6×	1	3	0	5×	0	10■	0	20■	0	9	0	10×	4	0	0	497	22	4
81.13	Läkemedelsfab far	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	7	2	29
81.14	Rengöringsmedel (	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0■	0	0	0	0■	0	0	0	1×	0	2	0	5	0	10×	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	33	1	3
81.15	Tvättinr.)1t,(10t	8	0	2	0	0	0	0	0	15×	0	1	0	4	1	3■	0	5	0	5	0	10×	4	3	2	5	0	5×	0	1	1	3	2	10■	0	5	0	5×	0	10×	1	6	5	1	0	0	0	3	0	110	16	15
81.16	Vattenverk >5000p	9	0	12■	0	8	0	10	0	13	0	6	0	10	0	1	0	5	0	2	0	15■	0	2	0	9	0	11	0	12	0	5	2	3	0	7	0	13	0	10	0	11	0	4	0	4×	0	12	0	194	2	1
81.17	Timmerlagring)	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	7	7	14×	2	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	4×	0	7	0	0	0	5×	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	49	11	22
81.18	Skrotupplag	58■	0	37×	0	3	0	35×	0	2■	0	28	0	2	0	2	0	2	0	5	0	100	0	44	0	35×	0	50×	0	30	0	21■	0	16	0	9	0	35	0	30■	0	31	0	12	0	15	0	45	0	647	0	0
81.19	Värmepump)1,(10MW	4	2	4×	0	1	1	0	0	1	0	0	0	2	1	0	0	2	0	3	0	5	0	2	1	2	0	1	0	0	0	2	2	3×	1	1	0	5×	0	3	0	0	0	1	0	1	1	0	0	43	9	21
81.20	Lagr värme)3000MW	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
81.21	Vindkraftlagg)25kW	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
81.22	Klor (lagr, anvl)	1	0	7■	0	0	0	10	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	10■	0	0	0	1	0	10■	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	6■	0	0	0	50	2	4
81.23	Lager kol torv fl	0	0	0	0	2	2	0	0	2	0	18	13	0	0	0	0	1	0	4	0	2	2	1	1	2	0	4	0	1	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	6	0	0	49	24	49
81.24	Lager olja kemik	5	0	0	0	1	1	7	1	6×	0	0	0	0	0	3■	0	3	0	2	0	4	1	3	1	15×	7	0	0	1	0	2	1	0	0	1	1	0	0	5■	1	1	0	0	0	20■	0	3	0	82	14	17
81.25	Fraest bränslefli	0	0	0	0	2	0	1	1	3	0	4	0	2	1	0	0	0	0	2	0	3	0	1	0	0	0	6	0	0	0	1	0	0	0	3	0	5×	0	0	0	14	1	1	0	3×	0	2	0	53	3	6
81.26	Mindre fotolab.	22	0	0	0	30■	0	10	5	5■	0	2	0	6■	0	0	0	5■	0	5	0	25	10	0	0	7	2	5×	0	0	0	1	1	0	0	1	1	2	0	4■	0	10×	0	1	0	8×	2	2	0	151	21	14
81.27	Förbränn.anl<(10MW	4	0	7■	3	3■	0	1	0	20×	0	50	5	20■	0	0	0	1	0	7	0	20	5	5	0	20×	0	20	0	8	0	8×	3	8■	0	4	4	15×	4	10■	5	0	0	11	0	8×	0	6	6	256	35	14
81.28	Musselodl)5000<20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	0
81.29	Fiskodl)500kg(10t	8	0	5	4	6	6	17	0	0	0	7	2	4	0	0	0	6	0	5	0	5	0	0	0	19	0	7×	0	9	0	5	0	6	6	0	0	17	8	20	3	10	0	15	0	6	6	40	0	217	35	16
81.30	övervintr. fisk)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	8	0	16	2	13
81.31	Kräftdjursodl)500	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	6	1	5	0	4	0	1	0	17	0	2	0	0	0	2	0	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45	1	2
81.32	Kustuppl oljeplat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	100
82	Avloppsvatten 4)	150■	50	39	20	88	88	58×	5	70	14	33	31	28	28	10	0	4	1	40	17	150	20	60	0	49×	0	100×	35	13	7	40	31	35	35	10	0	14	14	50■	25	88	8	60	0	20	20	66	26	1266	475	39
	SUMMA ANMÄLNINGSLISTAN	388	52	167	48	197	100	218	12	364	19	236	65	165	37	39	0	88	1	189	23	498	56	201	10	295	21	376	35	165	9	141	46	121	53	78	12	190	32	218	40	237	16	135	1	147	41	219	43	5072	772	15

| | | |

NOTFÖRTECKNING

1) Stockholms län har endast uppgivit antal kontrollprogram för ett fåtal branscher. För övriga branscher har det antal kontrollprogram antagits, som länsstyrelsen redovisade till RRV år 1985 (i samband med RRVs förvaltningsrevision av prövning och tillsyn enligt ML).

2) När det gäller antal kontrollprogram har några län uppgivit att kontrollprogram för avfallsbehandlingsanläggningar på länsstyrelselistan (2.1.36) i bland även omfattar anläggning för upplag för miljöfarligt avfall (2.1.35). Om detta gäller för fler län, har andelen kontrollprogram sannolikt underskattas för denna bransch.

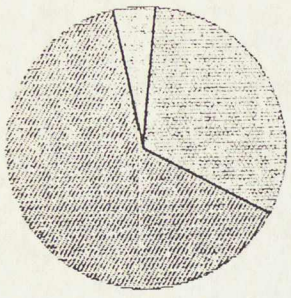
3) Vissa län har delat upp dessa anläggningar i nedlagda respektive anläggningar i drift. De nedlagda har har exkluderats i denna sammanställning, vilket även angivits i enkätanvisningarna. Risk finns dock att andra län har medräknat nedlagda avfallsbehandlingsanläggningar. (Orsaken till att även nedlagda avfallsbehandlingsanläggningar i bland medräknas är att tillsyn även måste ske för dessa.)

4) Avloppsreningsverken har relativt sett en mycket hög andel kontrollprogram på samtliga listor. Det är dock normalt inte fråga om fullständiga kontrollprogram utan om förenklade kontrollprogram/provtagningsprogram.

5) Vissa län har uppgivit antal berg- och grusskrossverk inklusive tillfälligt uppställda, andra har exkluderat de senare.

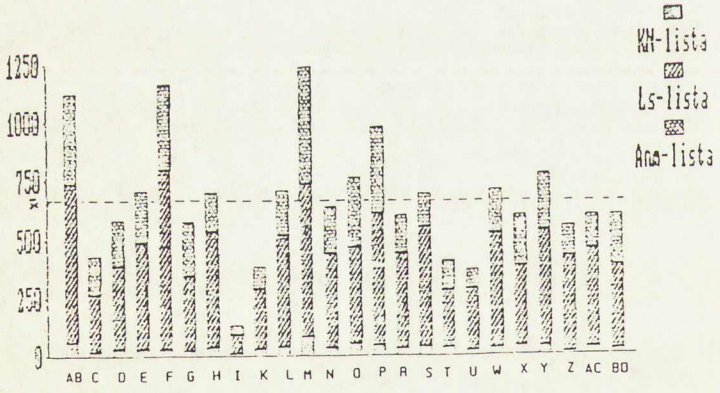
AB = Stockholms län
C = Uppsala län
D = Södermanlands län
E = Östergötlands län
F = Jönköpings län
G = Kronobergs län
H = Kalmar län
I = Gotlands län
K = Blekinge län
L = Kristianstads län
M = Malmöhus län
N = Hallands län
O = Göteborgs och Bohus län
P = Älvsborgs län
R = Skaraborgs län
S = Värmlands län
T = Örebro län
U = Västmanlands län
W = Kopparbergs län
X = Gävleborgs län
Y = Västernorrlands län
Z = Jämtlands län
AC = Västerbottens län
BD = Norrbottens län

Andel på resp MF-lista av miljöfarliga verksamheter



RIKET

Antal miljöfarliga verksamheter 1/1 1987, per län

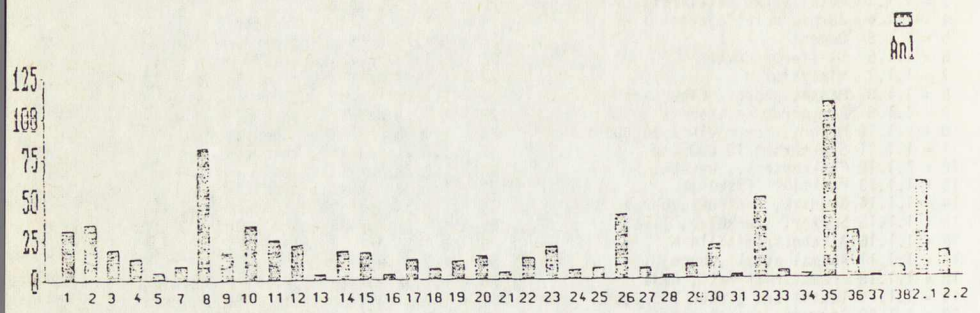


Nr	MF Nr	Branschnamn
		KONCESSIONSNÄMNDSLISTAN
1	1.1.1	Gruva
2	1.1.2	Järn-, stål- ferroleg.v.
3	1.1.3	Metallverk, metallraff.
4	1.1.4	Järn-, metallgjuteri >
5	1.1.5	Cement
6	1.1.6	Skifferprodukter
7	1.1.7	Mineralull
8	1.1.8	Massa, papper, fiberskriv
9	1.1.9	Bryggeri, saltfabrik
10	1.1.10	Mejeri, torrmjölk > 50 000 t
11	1.1.11	Slakteri > 10 000 ton
12	1.1.12	Fiskkonserv.,-beredn. >
13	1.1.13	Fiskmjöl, fiskolja
14	1.1.14	Grönsak, rotfrukt, bär >
15	1.1.15	Socker, stärkelse, jäst
16	1.1.16	Alkoholframställning
17	1.1.17	Animal avfall, benmjöl
18	1.1.18	Framst/raff fett, olja
19	1.1.19	Textilier, garner > 3 000 t
20	1.1.20	Garveri, skinnberedn.
21	1.1.21	Gödselmedel
22	1.1.22	Polyserer, konstfibrer
23	1.1.23	Läkemedel
24	1.1.24	Krut, sprängämne
25	1.1.25	Bekämpningsmedel
26	1.1.26	Andra kemikalier
27	1.1.27	Raff. av mineraloljor
28	1.1.28	Framst. kolbas. bränslen
29	1.1.29	Kärnkraftverk
30	1.1.30	Förbränningsanl. > 300 MW
31	1.1.31	Kolgas-, koksverk, pyrol
32	1.1.32	Verkstadsind. > 20 000 m^2
33	1.1.33	Ackumulatorfabrik
34	1.1.34	Grafitelektroder
35	1.1.35	Avfallsbehandl.anl > 20 000
36	1.1.36	Anl. f. miljöfarl. avfall
37	1.1.37	Hybrid-DNA
38	1.1.38	Värmepump. o.d. > 50 MW
2.1	1.2.1	Avloppsvatt. > 50 000 inv.
2.2	1.2.2	Avloppsvatten

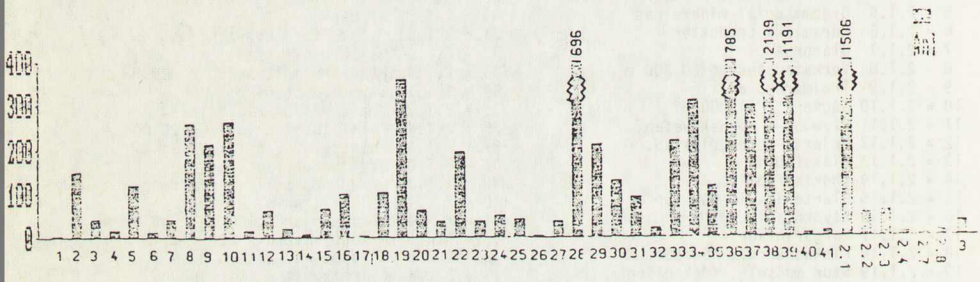
Nr	MF Nr	Branschnamn
		LÄNSSTYRELSELISTAN
1	2.1.1	Gruvanl. f. provbrytn.
2	2.1.2	Järn-, metallgjuteri <
3	2.1.3	Kabel-, gummivarufabrik
4	2.1.4	Kalkprodukter, krita >
5	2.1.5	Byggmaterial mineralbas
6	2.1.6	Keramiska produkter
7	2.1.7	Glasbruk
8	2.1.8	Verkstadsind. < 20 000 m^2
9	2.1.9	Träimpreg. anl.
10	2.1.10	Sågverk > 14 000 m^3
11	2.1.11	Plywood-, spånskivefab.
12	2.1.12	Mejeri, torrmjölksfab. <
13	2.1.13	Glassfabrik
14	2.1.14	Chokladfabrik
15	2.1.15	Slakteri < 10 000 ton
16	2.1.16	Styckn.anl., köttkonservf.
17	2.1.17	Margarinfabrik
18	2.1.18	Fiskkonserv., -beredn. <
19	2.1.19	Stor mussel-, fiskodling
20	2.1.20	Grönsak, rotbrukt, bär <
21	2.1.21	Fodermedelsfabrik
22	2.1.22	Polyester, polyuretan
23	2.1.23	Färg, fernissa > 50 ton
24	2.1.24	Rengöringsmedel > 100 ton
25	2.1.25	Textilier, garner< 3 000 t
26	2.1.26	Ulltvätteri
27	2.1.27	Tvättinrättn. > 10 ton
28	2.1.28	Ytbehandlingsanl.
29	2.1.29	Ytbeläggn. m. färg, lack
30	2.1.30	Tryckerier
31	2.1.31	Större fotolaboratorium
32	2.1.32	Gasturbinkraftanl.
33	2.1.33	Förbränn.anl. > 10, < 300 MW
34	2.1.34	Skrotbearbetning
35	2.1.35	Uppl. miljöfarl. avfall
36	2.1.36	Avfallsbehandl.anl. < 20 000
37	2.1.37	Motorsport-, bilprovn.bana
38	2.1.38	Skjutbanor
39	2.1.39	Ladugård, stall > 100 djur
40	2.1.40	Anl. f. torkn. av gödsel
41	2.1.41	Värmepumpar > 10 MW, < 50 MW
2.1	2.2.1	Avloppsvatten > 200 < 50 000
2.2	2.2.2	Avloppsvat. kasern hotel
2.3	2.2.3	Avloppsvatten fr. sjukhus
2.4	2.2.4	Pressaft fr. siloanl.
2.5	2.2.5	Urin fr. djurstall
2.6	2.2.6	Vassle
2.7	2.2.7	Ytbehandlingsbad
2.8	2.2.8	Avloppsvatten
3	2.3	Fast avfall

Nr	MF Nr	Branschnamn
		ANMÄLNINGSLISTAN
1	B.1.1	Asfaltverk
2	B.1.2	Oljegrusverk
3	B.1.3	Berg och gruskrossverk
4	B.1.4	Doppn.anl. trädskyddsbehandl.
5	B.1.5	Bageri > 1 000 ton
6	B.1.6	Färdiglagad mat, rökeri
7	B.1.7	Beredn. av äggprodukter
8	B.1.8	Blandn., tappn. vin, sprit
9	B.1.9	Kafferosteri
10	B.1.10	Läskedrycksfabrik
11	B.1.11	Konfektyrfabrik
12	B.1.12	Prod. ur råvaror av plast
13	B.1.13	Läkemedelsfabr. farmacev.
14	B.1.14	Rengöringsmedel < 100 ton
15	B.1.15	Tvättinrättn. > 1 t, < 10 ton
16	B.1.16	Vattenverk > 5 000 personer
17	B.1.17	Timmerlagring > 5 000 m^3
18	B.1.18	Skrotupplag
19	B.1.19	Värmepump > 1 MW, < 10 MW
20	B.1.20	Lagring värme > 3 000 KWh
21	B.1.21	Vindkraftaggr. > 25 kW
22	B.1.22	Klor (lagr., anv.) > 200 kg
23	B.1.23	Lager kol, torv, flis > 5 000
24	B.1.24	Lager olja, kemikalier
25	B.1.25	Framst. bränsleflis
26	B.1.26	Mindre fotolaboratorium
27	B.1.27	Förbränn.anl. < 10 MW
28	B.1.28	Musselodl. > 5 000,< 20 000 m^2
29	B.1.29	Fiskodling > 500 kg, < 10 ton
30	B.1.30	Övervintr. fisk > 500 kg
31	B.1.31	Kräftdjursodling > 500 kg
32	B.1.32	Kustuppl. oljeplattform
33	B.2	Avloppsvatten (ej 2.2.1)

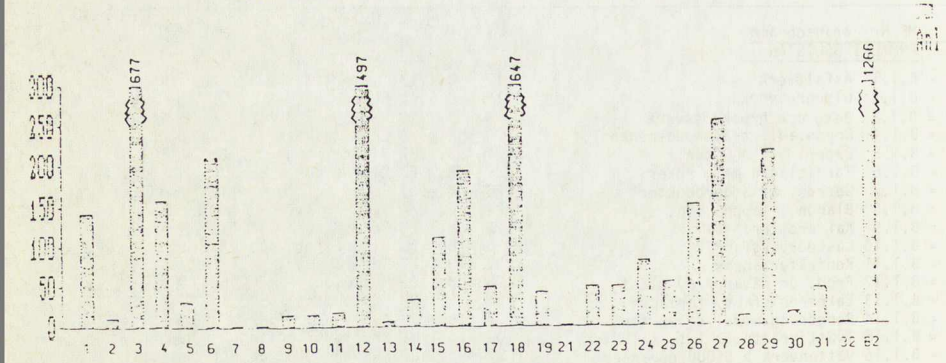
Antal miljöfarliga verksamheter per bransch, KM-listan



Antal miljöfarliga verksamheter per bransch, Ls-listan



Antal miljöfarliga verksamheter per bransch, Ans-listan

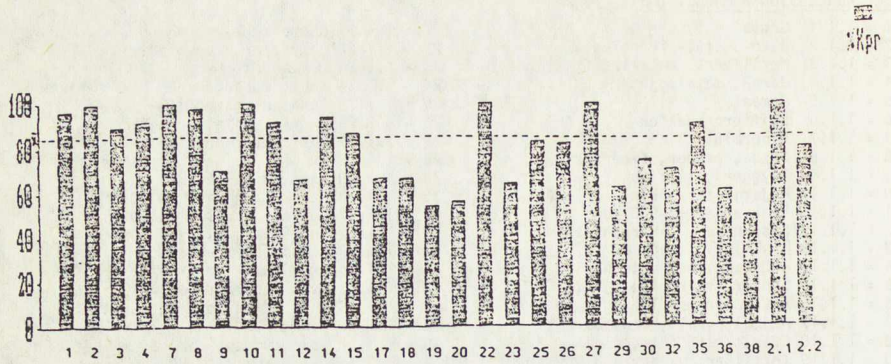


Nr	MF Nr	Bransnamn
		KONCESSIONSNÄMNDSLISTAN
1	1.1.1	Gruva
2	1.1.2	Järn-, stål- ferroleg.v.
3	1.1.3	Metallverk, metallraff.
4	1.1.4	Järn-, metallgjuteri >
5	1.1.5	Cement
6	1.1.6	Skifferprodukter
7	1.1.7	Mineralull
8	1.1.8	Massa, papper, fiberskriv
9	1.1.9	Bryggeri, saltfabrik
10	1.1.10	Mejeri, torrmjölk > 50 000 t
11	1.1.11	Slakteri > 10 000 ton
12	1.1.12	Fiskkonserv.,-beredn. >
13	1.1.13	Fiskmjöl, fiskolja
14	1.1.14	Grönsak, rotfrukt, bär >
15	1.1.15	Socker, stärkelse, jäst
16	1.1.16	Alkoholframställning
17	1.1.17	Animal avfall, benmjöl
18	1.1.18	Framst/raff fett, olja
19	1.1.19	Textilier, garner > 3 000 t
20	1.1.20	Garveri, skinnberedn.
21	1.1.21	Gödselmedel
22	1.1.22	Polyserer, konstfibrer
23	1.1.23	Läkemedel
24	1.1.24	Krut, sprängämne
25	1.1.25	Bekämpningsmedel
26	1.1.26	Andra kemikalier
27	1.1.27	Raff. av mineraloljor
28	1.1.28	Framst. kolbas. bränslen
29	1.1.29	Kärnkraftverk
30	1.1.30	Förbränningsanl. > 300 MW
31	1.1.31	Kolgas-, koksverk, pyrol
32	1.1.32	Verkstadsind. > 20 000 m^2
33	1.1.33	Ackumulatorfabrik
34	1.1.34	Grafitelektroder
35	1.1.35	Avfallsbehandl.anl > 20 000
36	1.1.36	Anl. f. miljöfarl. avfall
37	1.1.37	Hybrid-DNA
38	1.1.38	Värmepump. o.d. > 50 MW
2.1	1.2.1	Avloppsvatt. > 50 000 inv.
2.2	1.2.2	Avloppsvatten

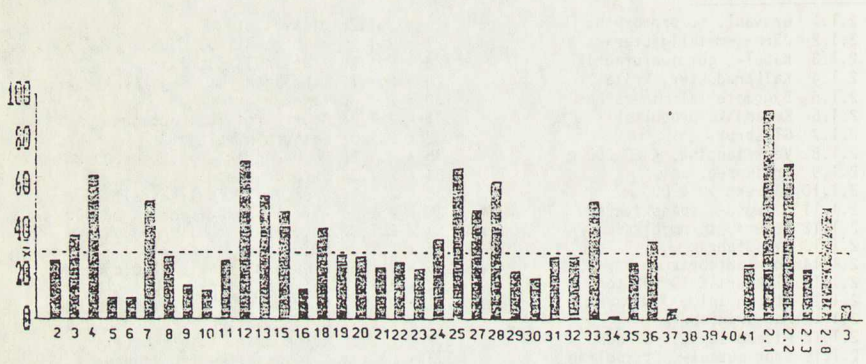
Nr	MF Nr	Branschnamn
		LÄNSSTYRELSELISTAN
1	2.1.1	Gruvanl. f. provbrytn.
2	2.1.2	Järn-, metallgjuteri <
3	2.1.3	Kabel-, gummivarufabrik
4	2.1.4	Kalkprodukter, krita >
5	2.1.5	Byggmaterial mineralbas
6	2.1.6	Keramiska produkter
7	2.1.7	Glasbruk
8	2.1.8	Verkstadsind. < 20 000 m^2
9	2.1.9	Träimpreg. anl.
10	2.1.10	Sågverk > 14 000 m^3
11	2.1.11	Plywood-, spånskivefab.
12	2.1.12	Mejeri, torrmjölksfab. <
13	2.1.13	Glassfabrik
14	2.1.14	Chokladfabrik
15	2.1.15	Slakteri < 10 000 ton
16	2.1.16	Styckn.anl., köttkonservf.
17	2.1.17	Margarinfabrik
18	2.1.18	Fiskkonserv., -beredn. <
19	2.1.19	Stor mussel-, fiskodling
20	2.1.20	Grönsak, rotbrukt, bär <
21	2.1.21	Fodermedelsfabrik
22	2.1.22	Polyester, polyuretan
23	2.1.23	Färg, fernissa > 50 ton
24	2.1.24	Rengöringsmedel > 100 ton
25	2.1.25	Textilier, garner< 3 000 t
26	2.1.26	Ulltvätteri
27	2.1.27	Tvättinrättn.> 10 ton
28	2.1.28	Ytbehandlingsanl.
29	2.1.29	Ytbeläggn. m. färg, lack
30	2.1.30	Tryckerier
31	2.1.31	Större fotolaboratorium
32	2.1.32	Gasturbinkraftanl.
33	2.1.33	Förbränn.anl. > 10, < 300 MW
34	2.1.34	Skrotbearbetning
35	2.1.35	Uppl. miljöfarl. avfall
36	2.1.36	Avfallsbehandl.anl. < 20 000
37	2.1.37	Motorsport-, bilprovn.bana
38	2.1.38	Skjutbanor
39	2.1.39	Ladugård, stall > 100 djur
40	2.1.40	Anl. f. torkn. av gödsel
41	2.1.41	Värmepumpar > 10 MW, < 50 MW
2.1	2.2.1	Avloppsvatten > 200 < 50 000
2.2	2.2.2	Avloppsvat. kasern hotel
2.3	2.2.3	Avloppsvatten fr. sjukhus
2.4	2.2.4	Pressaft fr. siloanl.
2.5	2.2.5	Urin fr. djurstall
2.6	2.2.6	Vassle
2.7	2.2.7	Ytbehandlingsbad
2.8	2.2.8	Avloppsvatten
3	2.3	Fast avfall

Nr	MF Nr	Branschnamn
		ANMÄLNINGSLISTAN
1	B.1.1	Asfaltverk
2	B.1.2	Oljegrusverk
3	B.1.3	Berg och gruskrossverk
4	B.1.4	Doppn.anl. trädskyddsbehandl.
5	B.1.5	Bageri > 1 000 ton
6	B.1.6	Färdiglagad mat, rökeri
7	B.1.7	Beredn. av äggprodukter
8	B.1.8	Blandn., tappn. vin, sprit
9	B.1.9	Kafferosteri
10	B.1.10	Läskedrycksfabrik
11	B.1.11	Konfektyrfabrik
12	B.1.12	Prod. ur råvaror av plast
13	B.1.13	Läkemedelsfabr. farmacev.
14	B.1.14	Rengöringsmedel < 100 ton
15	B.1.15	Tvättinrättn. > 1 t, < 10 ton
16	B.1.16	Vattenverk > 5 000 personer
17	B.1.17	Timmerlagring > 5 000 m^3
18	B.1.18	Skrotupplag
19	B.1.19	Värmepump > 1 MW, < 10 MW
20	B.1.20	Lagring värme > 3 000 KWh
21	B.1.21	Vindkraftaggr. > 25 kW
22	B.1.22	Klor (lagr., anv.) > 200 kg
23	B.1.23	Lager kol, torv, flis > 5 000
24	B.1.24	Lager olja, kemikalier
25	B.1.25	Framst. bränsleflis
26	B.1.26	Mindre fotolaboratorium
27	B.1.27	Förbränn.anl. < 10 MW
28	B.1.28	Musselodl. > 5 000,< 20 000 m^2
29	B.1.29	Fiskodling > 500 kg, < 10 ton
30	B.1.30	Övervintr. fisk > 500 kg
31	B.1.31	Kräftdjursodling > 500 kg
32	B.1.32	Kustuppl. oljeplattform
33	B.2	Avloppsvatten (ej 2.2.1)

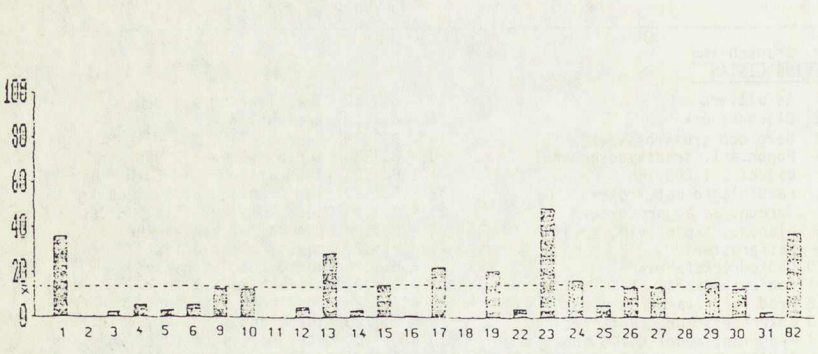
Procentandel kontrollprogram per bransch, KM-listan



Procentandel kontrollprogram per bransch, Ls-listan



Procentandel kontrollprogram per bransch, Anm-listan



Branscher med fem eller färre miljöfarliga verksamheter är exkluderade.

Bilaga till naturvårdsverkets rapport

Antal miljöfarliga anläggningar - kommentar och anvisningar

Utredningen har till SNV ställt frågan hur många miljöfarliga anläggningar som finns i landet, fördelade på branscher och län. Verket har för närvarande inte någon sådan samlad statistik. Detta är en brist, och ett arbete pågår för att SNV framdeles skall kunna tillhandahålla denna statistik, t ex i form av en årlig PM.

För att få fram ett preliminärt material, har SNV använt sig av ett stort antal olika källor, vilka inbördes jämförts. Dessa källor är koncessionsnämndens samtliga beslut, MI-01, SCBs miljöstatistik "Emittenter 1979", RRVs genomgång av antal anläggningar i tre län, vissa länsvisa verksamhetsplaner, SCBs företagsregister, uppgifter från SNVs egna branschansvariga handläggare samt uppgifter från branschorgan. Trots att antalet källor är stort, finns inte och har heller aldrig funnits någon samlad statistik med acceptabel säkerhet. Den enda källan som syftat till att vara heltäckande är SCBs "Emittenter 1979". Den bygger helt på LONs enkät till samtliga län från 1979, och är enligt SCB behäftad med flera allvarliga statistiska brister, som gör att ett stort antal siffror blivit felaktiga. I denna rapport angav att en förnyad enkät planerades för 1982. I denna enkät skulle de statistiska bristerna i största möjliga utsträckning elimineras. En ny enkät genomfördes dock aldrig, varför osäkerheten om hur många anläggningar som finns idag är stor. Att få mer exakta siffror från SCBs företagsregister kommer tyvärr knappast att bli möjligt ens i framtiden, pga skilda definitioner samt de speciella storleksgränser som används på miljöområdet.

I vissa fall är de preliminära siffror som här redovisas byggda på grova uppskattningar. Detta gäller särskilt de län som ej lagt in anläggningsuppgifter i MI-01. Denna enkät syftar alltså till att korrigera och komplettera SNVs preliminära material.

Bristerna i SCB-statistiken uppkom av sex olika orsaker. Dessa listas och kommenteras nedan, så att de så långt möjligt skall kunna undvikas. Denna genomgång av och kommentar till SCB-materialet utgör samtidigt anvisningar för hur denna enkät skall besvaras.

1. Olika tolkningar görs av hur de anläggningstyper som upptas i MF skall definieras.

2. Länsstyrelsen känner inte till det verkliga antalet.

3. Länsstyrelsen tar inte med alla anläggningar, utan enbart prövade resp anmälda.

4. Länsstyrelsen bifogar långa kommentarer till vissa uppgifter, men anger ej exakt antal.

5. Länsstyrelsen tar även med nedlagda anläggningar.

6. Länsstyrelsen svarar inte på enkäten.

Nedan följer kommentarer till hur de ovan nämnda problemen skall undvikas:

1. Detta är ett av de största felen, och det som är svårast att undvika. SCB-rapporten talar om 21 346 anläggningar. Vid en närmare granskning av materialet visar det sig att ett enda län svarar för en fjärdedel av detta antal. Detta län har uppgivit 2000 tillsynsobjekt inom gruppen urin från djurstall, medan övriga län tillsammans uppger 2 stycken. Uppenbart är att det förstnämnda länet använt en helt annan definition. Dessutom synes antalet vara okänt, så länet gissar grovt på 2000. Samma sak gör länet med små avlopp- antalet uppges till 3000. Därmed är totalsumman kraftigt överskattad. Bara genom att rensa bort dessa två överskattningar minskas totalsumman till drygt 16 000 anläggningar! Samma sak fast i mindre omfatttning gör ett annat län när det gäller mindre verkstäder.

I denna enkät bör normalt de gängse definitionerna användas. Några anläggningstyper är speciellt besvärliga!

2.1.30 rulloffsetanläggning, djuptryckanläggning, klichéanstalt. Enligt SNVs mening är MFs formulering illa vald, och verket har skrivit till regeringen och föreslagit ändring. (Denna ändring skulle innebära att en nedre storleksgräns sätts baserad på använd mängd lösningsmedel). Med nuvarande formulering blir även mycket små reproanläggningar tillståndspliktiga. I praktiken har samtliga länsstyrelser bortsett från detta och inte avkrävt dessa små anläggningar tillstånd.Däremot har några län gjort ambitiösa inventeringar, och i samband med dessa meddelat råd till anläggningarna. Detta har bl a skett i Stockholms län (ca 180 anläggningar) och i Södermanlands (ca 25 anläggningar). Det är emellertid bara ett mindre antal anläggningar inom anläggningstypen som ger allvarligare miljöproblem, och det synes också vara sådana som avkrävts tillstånd. För riket har deras antal uppskattats till 50-80 (varav s k heat-set ca 30). För att få en enhetlig tolkning av denna anläggningstyp, bör således endast dessa anläggningar medtas.

2.1.22 fabrik för framställning av produkter av polyester, polyuretan

Även denna anläggningstyp rymmer ett stort antal mindre anläggningar. I vår statistik har vi uppskattat totalantalet till 139. I denna siffra kan knappast de allra minsta anläggningarna ingå, och en möjlig minimigräns är de plastfabriker som länsstyrelsen hittills utövat aktiv tillsyn över eller åtminstone haft en uttalad ambition att göra detta. Detta ger inte mycket ledning, men det är svårt att närmare definiera vilka tillsynsobjekt som bör medtas för denna anläggningstyp.

B.1.15 Tvättinrättning för mer än 1 ton tvättgods per dygn men ej mer än 10 ton

Här synes definitionen vara entydig. Trots detta förekommer mycket kraftiga variationer mellan länen. Enda möjliga anvisning är att länsstyrelsen så långt möjligt utgår från storleksgränserna.

2. Se punkt 4 nedan

3. Samtliga anläggningar skall medtas, således även prövnings-/anmälningspliktiga anläggningar som ej prövats/anmälts samt anläggningar uppförda före 1969, om dessa hade varit prövningspliktiga etc om de uppförts efter 1969.

4. I LON-enkäten gör varje län ett antal reservationer för och kommentarer till sina siffror. Det kan i och för sig vara värdefullt med upplysningar och hur siffran framtagits, men det kan samtidigt göra att enkäten inte besvaras likformigt.

I denna enkät skall antalen uppges på ettdera av tre sätt

ex 1: 57 = relativt säker uppgift (ev fel högst 10%, dvs det verkliga antalet bedöms ligga intervallet 57 st ± 10% = 51 till 63 st)

ex 2: 57* = osäker uppgift (ev fel kan uppgå till högst 25%)

ex 3: 57**= mycket osäker uppgift (ev fel kan uppgå till mer än 25%)

Om länsstyrelserna därutöver vill ge ytterligare information om vad som ligger bakom en uppgift, kan detta anges med vanligt notsystem.

5. Nedlagda verksamheter skall ej medtagas. Ej påbörjade verksamheter skall ej medtagas.

6. Värdet av en enkät minskar givetvis kraftigt om inte alla länsstyrelser svarar.

Avslutningsvis kan konstateras att det kan vara en krävande uppgift att beräkna korrekt antal miljöfarliga verksamheter i ett län. Detta gäller särskilt de län som i dagsläget inte har någon statistik över vilka miljöfarliga verksamheter man utövar tillsyn över. För att göra uppgiften att besvara enkäten tidsmässigt rimlig för länsstyrelserna, kan antalsuppgifter om anmälningsanläggningarna få insändas upp till tre veckor efter slutdatum för de övriga efterfrågade uppgifterna.

Bilaga 5

F Ö R S L A G TILL
ORGANISATION AV
MILJÖSKYDDSKONTROLLEN

Ferenc de Kazinczy
AB STATENS ANLÄGGNINGSPROVNING

1987-03-25

Sammanfattning

Denna PM beskriver ett sätt att organisera övervakningen av företagens egenkontroll. Övervakningen sker genom en kombination av systemkontroll (granskning av instruktioner, rutiner, redovisning o d) och teknisk anläggningskontroll. Det antas att teknisk anläggningskontroll till en början kommer utgöra en betydande del av insatsen men målet är att successivt förstärka systemkontrollen och minska anläggningskontrollen.

För och nackdelar med olika organisationsformer diskuteras. Stor vikt fästs vid det förhållandet att övervakningsuppgiften måste präglas av regelbundenhet och fasta rutiner till skillnad mot tillsynsuppgiften som snarare har problemlösande karaktär. Mycket talar för att övervakningen bör anförtros en ny riksprovplats eller en ny avdelning inom SA.

Riksprovplats får inte bedriva sådan verksamhet vid sidan om obligatorisk kontroll som gör att dess opartiskhet kan ifrågasättas. Den får ge råd rörande provning och kontroll eller föreslå enklare åtgärder för att rätta till brister, men den kan inte bedriva konsultverksamhet i egentlig mening. Om företaget behöver mer omfattande hjälp får det anlita konsulter utanför riksprovplatsen. Detta bidrar till en klar ansvarsfördelning.

På grundval av erhållna uppgifter om antalet företag i tre kategorier som berörs av övervakningen har personalbehovet uppskattats till ca 50 besiktningsmän. Det förutsätts att ledningen och ett fåtal sakkunniga på olika branscher kommer bestå av personer med högskoleutbildning och lång erfarenhet av industriellt miljöskydd, men rekryteringen av besiktningsmän inriktas på gymnasieingenjörer med erfarenhet från underhåll och drift. Innan de sätts i arbete ges de en kompletterande utbildning på högskolenivå i relevanta ämnen.

Intäktsbehovet av arbete har beräknats till 25,7 Mkr per år i 1987 års kostnadsläge. Det täcker även avskrivning av organisationskostnaderna. Timpriset för besiktning beräknas bli 380 kr. Tillkommer resekostnadsersättning och avgift för instrumentanvändning.

Man får räkna med att man i början kommer finna brister vid många av de företag vars egenkontroll övervakas. Det kommer medföra en extra belastning inte bara på besiktningsorganet utan också på tillsynsmyndigheten och konsulterna. Därför måste en prioritering av insatserna i tiden ske. Det föreslås att verksamheten börjar med en förenklad systemkontroll omfattande samtliga aktuella företag för att bestämma deras status. Den kan klaras på åtta månader. Under de följande tre åren prioriteras arbetet vid de företag där behovet av åtgärder är störst. Senast fyra år efter verksamhetsstarten bör dock övervakningsarbetet ha länkats in i sina normala banor.

Bakgrund

Det åligger företagen tillse att de uppfyller de villkor som tillsynsmyndigheten har ställt. Företagen måste dels vidta åtgärder för att begränsa utsläpp, buller m m till godtagna värden, dels måste de övertyga sig om att dessa åtgärder haft avsedd effekt. Företagen måste således göra en egenkontroll.

Från samhällets sida måste man på ett eller annat sätt övervaka att egenkontrollen fungerar på avsett sätt. Övervakning sker i första hand genom systemtillsyn eller systemkontroll, dvs genomgång av organisation, instruktioner, rutiner, provningsresultat och annan dokumentation. Systemkontroll är adekvat när prov- och mätmetoderna är ägnade att på ett tillförlitligt sätt visa att utsläpp, buller m m ligger inom tillåtna gränser. När metoderna inte är tillräckligt täckande måste systemkontrollen kompletteras med en teknisk anläggningskontroll, dvs besiktning av de anordningar som används i syfte att uppnå den avsedda begränsningen.

Grundprincipen vid övervakad egenkontroll är att kontrollansvaret entydigt ligger hos företaget. Denna klara ansvarsbild bidrar i hög grad till att övervakning av egenkontrollen alltmer ersätter ren tredjepartskontroll. I Europa är det vanligt att övervakningen utförs av de traditionella besiktningsorganen. För att ansluta till gängse språkbruk ska övervakningsorganet i det följande kallas för besiktningsorgan och de som utför övervakningen för besiktningsmän.

Systemkontroll

Syftet med systemkontroll är att bedöma om det finns förutsättningar för en väl fungerande egenkontroll samt att granska kontrollresultaten. Detta sker genom regelbundna besök några gånger om året eller med några års mellanrum. Bedömningen sker strikt i relation till vad företaget själv utlovat, dvs som det har beskrivit i ett kontrollprogram. Om besiktningsorganet inte finner förutsättningarna för en god egenkontroll vara tillfredsställande måste tillsyns-

myndigheten kunna beordra att egenkontrollen ska ersättas av tredjepartskontroll genom något utomstående organ tills problemen blivit lösta.

Av kontrollprogrammet ska bland annat framgå vilka mätningar och provningar som utförs, hur ofta det sker, vilka metoder som härvid används samt var och hur proven tas. Kontrollprogrammet ska med andra ord innehålla alla de tekniska uppgifter som är nödvändiga för att mätningen eller provningen ska kunna utföras på ett tillförlitligt sätt. Kontrollprogrammet ska dessutom beskriva ansvarsförhållandena i samband med mätning och provning, hur och till vilka personer inom företaget resultaten redovisas, vilka åtgärder som utlöses vid avvikelser t ex omprovning och hur mät- och provningsresultat arkiveras.

Kontrollprogrammet utarbetas av företaget och bör presenteras för tillsynsmyndigheten för godkännande senast i samband med första besiktning. Godkännandet gäller för viss tid, f n normalt 10 år, och företaget förbinder sig att följa kontrollprogrammet under giltighetstiden. Eventuella ändringar i kontrollprogrammet ska godkännas av tillsynsmyndigheten.

Den centrala uppgiften vid ett övervakningsbesök är att granska om de som utför egenkontrollen har erforderlig kompetens, om de vet och förstår vad de har att göra, om de vårdar och kalibrerar mät- och provningsutrustningen på avsett sätt, om de har instruktioner som täcker alla upptänkliga avvikelser som kan inträffa och slutligen hur de redovisar mät- och provningsresultaten. Detta sker genom samtal och genomgång av instruktioner, journaler, provningsintyg och korrespondens.

Genomgången kombineras ofta med stickprovsvis ommätning eller omprovning i den mån detta kan ske utan större olägenhet. Det är viktigt att notera att det gäller omprovning, dvs en upprepning av samma slags mätningar och

provningar som har gjorts vid egenkontrollen. När företaget saknar egna resurser för egenkontrollen får det anlita någon utomstående som då utför mätningen eller provningen under företagets ansvar. Endast när man misstänker att allt inte står rätt till ska besiktningsorganet göra egna mätningar och provningar, då helst med annan utrustning än den som har använts vid egenkontrollen.

Teknisk anläggningskontroll

Systemtillsyn eller -kontroll är normalt tillräckligt i teknisk verksamhet där mät- eller provningsresultat något så när tydligt återspeglar verkligheten. Om till exempel mätning pågår kontinuerligt med registrerande instrument räcker det med att konstatera att instrumentet visar rätt och att det finns beredskap för lämpliga åtgärder vid avvikelser. Oftast lyckas man dock inte att utforma kontrollprogrammet så att mät- och provningsvärdena utgör en fullgod garanti för att önskade begränsningar av utsläpp, buller m m har uppnåtts. Då är det nödvändigt att även göra en rimlighetsbedömning med hänsyn till beskaffenheten och tillståndet av de anordningar som används i begränsningssyfte, såsom filter, separatorer, sedimenteringsbassänger, återvinningsanordningar m m. Övervakningen får då kombineras med besiktning av dessa anordningar. Det får antas att teknisk anläggningskontroll till en början kommer att ta en betydande del av besiktningsorganets tid i anspråk, men allt eftersom kontrollplanerna utvecklas och tillförlitligheten av mätningar och provningar förbättras kan anläggningskontrollen minska.

När synnerliga skäl föreligger, t ex om företaget inte är samarbetsvilligt och kan misstänkas undanhålla för bedömningen viktiga fakta, kan besiktningen eventuellt utvidgas till anläggningen i sin helhet för att spåra okontrollerade utsläppskällor. Det är dock tveksamt om allmän genomgång av detta slag ska ingå i övervakningsuppgiften, den får snarare ses som särskild undersökning inom ramen för tillsynsuppgiften.

Ett annat sätt att göra rimlighetsbedömningar kan i vissa sammanhang vara att studera materialbalansen för de ämnen vilkas utsläpp man vill begränsa. Det förutsätter att tillförda mängder bokförs och att de mängder som förbrukas, dvs omvandlas i processen, kan beräknas. Skillnaden mellan dessa mängder utgör utsläpp i någon form som får jämföras med de mängder som beräknats på grundval av emissionsmätningarna.

Avgränsning av arbetsområdet

Ovan beskrivna arbetssätt är inriktat på de miljöstörningar som ständigt pågår vid normala driftförhållanden. Akuta störningar av stor omfattning och med svåra skadeverkningar kan dock inträffa i samband med onormala driftförhållanden eller haverier. Exempel på onormalt driftförhållande är att en säkerhetsventil öppnar och släpper ut giftig gas utan att denna kondenseras eller på annat sätt fångas upp. Exempel på haveri är brott i en rörledning eller eldsvåda i en lagerbyggnad. Dessa fall behandlas normalt genom riskanalyser, konsekvensanalyser och beredskapsplaner för konsekvenslindrande åtgärder (evakueringsplaner). Kontrollåtgärder i samband med dem får ses som tillsynsuppgift snarare än övervakningsuppgift. För att undvika missförstånd bör det vara klart uttalat vad som ingår i tillsynsansvaret resp. övervakningsansvaret.

Även gränsytan mot arbetarskydd, närmast arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionernas verksamhet, måste vara klart definierad. Att förhindra giftutsläpp kan lika mycket vara en miljöskyddsfråga som en arbetarskyddsfråga. Vid bedömning av miljörisker i samband med förvaring och hantering av brandfarliga ämnen måste på motsvarande sätt gränsytan till sprängämnesinspektionens ansvarsområde vara definierad. Dessa frågor gäller visserligen samordningen mellan tillsynsmyndigheten för miljöskydd och andra tillsynsmyndigheter, men man får inte glömma att sistnämnda kan utfärda föreskrifter eller föreläggande om besiktning vilka mer eller mindre kan sammanfalla med den besiktning

som man önskar göra ur miljöskyddssynpunkt. Exempelvis anger arbetarskyddsstyrelsen i kommentaren till kungörelsen om tryckkärl (AFS 1986:9 6 kap 5 §) att man vid besiktning ska kontrollera att tryckbärande anordning med tillhörande system är tät. Detta är lika angeläget ur miljösynpunkt när innehållet är giftigt eller brandfarligt. En samordning även på övervaknings- och besiktningsnivå är nödvändig för att undvika dubbelarbete och förhindra att ansvaret för viss fråga faller "mellan två stolar".

Övervakningens organisatoriska placering

Tillsynsmyndighetens uppgift är till sin karaktär problemlösande. De krav som ställs på miljöskyddande åtgärder måste vara anpassade till rådande förutsättningar som kan skifta från företag till företag. När det sker otillåtna utsläpp av betydelse eller när man varseblir stora föroreningskällor måste tillsynsmyndigheten under viss tid kanske satsa en oproportionerligt stor del av sina resurser för att klara upp den aktuella situationen. Detta kräver ett kreativt arbetssätt och ständiga omprioriteringar med hänsyn till de akuta problem som uppkommer. Arbetet präglas därigenom av viss ryckighet. Uppgifter för vilka tidspressen är mindre och som man kan skjuta framför sig kommer i en sådan omgivning lätt i kläm. De blir kanske aldrig utförda.

Övervakning av egenkontrollen sker genom årliga besök eller med några års mellanrum. Det förutsätts att besöksfrekvensen, som ska anges av tillsynsmyndigheten, är så anpassad att den motsvarar ett verkligt behov. Ur samhällets synpunkt är det således angeläget att besöken verkligen genomförs på avsett sätt. Ur den handläggande tjänstemannens synpunkt kan det ibland förefalla mindre viktigt om ett övervakningsbesök sker vid planerad tidpunkt eller kanske två månader senare, det är ju inte fråga om akuta situationer och ingen synes bli direkt lidande av lite försening. Om en sådan inställning accepteras kan dock övervakningsverksamheten inte bedrivas i avsedd ordning. Innehållandet av förfalloterminerna måste ges en mycket hög prioritet inom organisationen och noga följas upp.

En regelbunden och i tiden hårt styrd verksamhet måste i möjligaste mån avskärmas från störningsmoment för att fungera bra. Det är därför svårt att förena övervakning med tillsyn som ju måste vara öppen för snabba ingrepp och täta omprioriteringar. Ur praktisk synpunkt har det stora fördelar att bedriva dessa två verksamheter inom skilda organisationer.

En sådan uppdelning får inte medföra att tillsynsmyndigheten blir avskuren från möjligheten att följa upp resultatet av sitt arbete i det enskilda fallet. Myndigheten ska ha rätt att när helst den önskar inspektera företagens miljöskyddande aktiviteter utanför besiktningsorganets reguljära besöksprogram. Inspektioner kan också föranledas av klagomål från allmänheten eller göras som service till företagen när de begär hjälp. Praxis bör vara att första besiktning av nya anläggningar görs tillsammans av tillsynsmyndigheten och besiktningsorganet.

Verksamhetsformen

Övervakning av egenkontrollen är obligatorisk kontroll och regleras genom lagen om obligatorisk kontroll SFS 1985:1105. Denna innehåller en rekommendation till myndigheterna att anförtro kontrollen åt en riksprovplats (RPP) eller auktoriserad provplats (APP). Dessa står under tillsyn av statens mät- och provråd (MPR). Möjlighet finns att inte följa lagens rekommendation utan istället anförtro kontrollen åt auktoriserade besiktningsmän. I så fall måste först en auktorisationsordning skapas.

I RPP måste staten ha ett bestämmande inflytande, om RPP är bolag måste således staten ha aktiemajoriteten i RPP. För visst kontrollområde utses normalt endast en RPP och därest flera utses ska deras verksamhetsområde vara avgränsat geografiskt eller på annat sätt. Däremot kan flera APP utses inom samma kontrollområde, det förutsätts att de konkurerar med varandra. Både RPP och APP ska vara opartiska,

men på RPP ställs i det avseendet strängare krav. En RPP får inte vid sidan om obligatorisk kontroll bedriva sådan verksamhet som gör att dess opartiskhet kan ifrågasättas. Inget hindrar däremot att från produktionen fristående kontrollavdelningar vid större företag utses till APP, om de har erforderlig kompetens. Även konstruktionsbyråer, service- och underhållsföretag eller konsultfirmor kan utses till APP.

Besiktningsorganet arbetar på uppdrag av företaget vars kontroll det ska övervaka vilket normalt torde regleras i ett avtal mellan parterna. En RPP kan på grundval av uppgift från tillsynsmyndigheten upprätta en förteckning över samtliga företag som har ålagts få sin egenkontroll övervakad. RPP svarar för att avtal om övervakning träffas med samtliga aktuella företag och ingen ytterligare kontroll härav behövs. Om mer än en APP utses måste företaget åläggas att registrera sitt avtal med en APP hos tillsynsmyndigheten som då själv får kontrollera att all övervakning är kontrakterad. Denna kontroll kan bli rätt så vansklig.

En viktig fråga i valet mellan RPP och APP är vilka möjligheter för likformigt arbete man har med respektive system. Om arbetsuppgiften är tekniskt väldefinierad, som till exempel laboratorieprovning enligt någon standardprocedur, behövs ingen nämnvärd samordning mellan arbetsställena. Så länge alla följer standarden blir resultaten praktiskt taget lika. Det är annorlunda med besiktning som är svårare att styra upp i detalj och följaktligen ger mer utrymme för individuell tolkning av reglerna och subjektiva bedömningar. För att kunna trygga likformighet krävs samordning genom arbetsledning, utbildning och erfarenhetsutbyte mellan besiktningsmännen.

Inom arbetarskyddsstyrelsens tillsynsområde hade man fram till 1977 individuella behörigheter för besiktning av lyftanordningar, som huvudsakligen utfördes av anställda vid olika konsultfirmor. Från och med 1977 överfördes besiktningarna till SA som anställde flertalet av de tidigare

verksamma besiktningsmännen. Stora skillnader i deras arbetssätt kunde då konstateras. Det har tagit flera år att arbeta in en enhetlig besiktningspraxis. Ändå är de tekniska reglerna för lyftanordningar ganska detaljerade.

Inom miljöskyddsområdet saknas allmängiltiga tekniska föreskrifter om kontroll och inte heller finns det någon väl inarbetad praxis att falla tillbaka på. Man kan därför vänta sig att ännu större skillnader i övervaknings- och besiktningspraxis uppkommer än inom lyftområdet om inga stora ansträngningar läggs ned på teknisk samordning. Även om man skulle kunna skapa någon form av intresseförening mellan alla APP är det föga troligt att fullt öppet erfarenhetsutbyte och ömsesidig kunskapsutveckling kan förverkligas. Om likformighet prioriteras högt är därför APP-systemet ett mindre lämpligt val.

Som redan nämnt får RPP inte bedriva verksamhet som gör att dess opartiskhet kan ifrågasättas. Den kan ge råd rörande provning och kontroll och den kan också föreslå enklare åtgärder för att rätta till brister, men en RPP får inte ägna sig åt konsultverksamhet i egentlig bemärkelse. En konsultfirma som är APP kan komma med betydligt mer detaljerade förslag till lösningar av de problem som den upptäckt vid besiktningen än vad RPP kan göra eftersom det är en grundregel att RPP inte får kontrollera egna problemlösningar. Denna uppdelning bidrar till en klar ansvarsbild men tenderar att verka fördyrande för företagen.

Slutligen måste beaktas att miljöskyddskontroll är ett känsligt område som även tekniskt mindre välutbildade befolkningsgrupper med känslomässigt engagemang i miljöfrågor kan komma att intressera sig för. I kontakter med dessa är alla förtroendeskapande arrangemang värdefulla. En RPP med erkänt opartisk ställning utan vinstintressen och utan någon intressegemenskap med företaget vars egenkontroll den övervakar inger utan tvekan större förtroende än en APP.

I det följande behandlas organisationsuppbyggnaden i det fall RPP-lösningen väljs.

AB Statens Anläggningsprovning (SA)

En RPP för miljöskyddskontroll kan antingen byggas upp som eget bolag där staten har majoritet, som avdelning inom SA eller som dotterbolag till SA.

Ett fristående bolag kräver kapitaltillskott och kreditgaranti av staten medan SA själv kan finansiera en utökning av sin verksamhet eller bildandet av ett dotterbolag. Dotterbolaget är tänkt att fungera i nära samverkan med moderbolaget och utnyttja dess administrativa resurser varför de två sistnämnda alternativen ur kostnadssynpunkt är tämligen likvärdiga.

Starka skäl talar för dotterbolagsalternativet. I jämförelse med ett fristående bolag blir administrationskostnaderna något lägre, men framförallt får dotterbolaget full tillgång till erfarenheterna från SAs besiktningsverksamhet och inte minst från tiden för SAs uppbyggnad. Samordningen i gränsområdet för tryckkärlsbesiktning underlättas. Fördelen i jämförelse med en avdelning inom SA är att dotterbolaget inte blir bundet av de avtal och de administrativa rutiner som gäller inom SA utan får full frihet att anpassa dessa till miljökontrollens särart. I denna utredning presenterad kalkyl avser visserligen en avdelning inom SA men den kan med få justeringar tillämpas också på ett dotterbolag.

SA tillkom som följd av ett riksdagsbeslut i maj 1975 att bilda ett statligt bolag som kunde bli RPP för tryckkärl och lyftanordningar. Staten representeras vid bolagsstämma av industridepartementet. Verksamheten startade den 1 januari 1977. Antalet ingenjörer för konstruktionskontroll och besiktning har från början varit ca 400 och har hållit sig praktiskt taget konstant sedan dess. Totala antalet anställda, räknat som årsarbetande, är ca 530. SA har sitt huvudkontor i Stockholm, större kontor finns även i Göteborg, Malmö och Sundsvall. Därutöver finns ytterligare 11 mindre kontor för den regionala verksamheten och ett kontor med laboratorier i Täby.

SA är organiserad med centrala staber för administration, personal, data, marknadsutveckling och licensiering. Det finns tre produktionsenheter: tryckdivisionen, lyftdivisionen och kärnkraftdivisionen.

Inom tryck- och lyftdivisionerna finns 140 resp. 150 regionala besiktningsmän. Vardera division har 6 sektionschefer, de har således i medeltal ca 25 besiktningsmän under sig fördelade på två eller tre (i ett fall fyra) kontor. Vid varje kontor finns både tryck- och lyftbesiktningsmän. Kontorspersonal finns vid varje kontor.

12 % av ingenjörerna har högskoleutbildning och ca 85 % har tekniskt gymnasium. Alla besiktningsmän i den regionala organisationen är gymnasieingenjörer.

Tryck- och lyftdivisionen har var sin tekniska stab med huvuduppgiften att verka för ett kompetent och enhetligt arbetssätt. I det syftet utger staberna tekniska instruktioner och meddelanden, anordnar interna kurser och seminarier, sammanställer och bearbetar skaderapporter för att dra erfarenheter från dem etc. Staberna deltar i regelbundna möten med de föreskrivande myndigheterna dels för att inhämta myndighetens synpunkter i aktuella frågor, dels för att återföra erfarenheter från fältet till myndigheten.

Ungefär 10 % av SAs verksamhet är annat än obligatorisk kontroll. Största posten är frivilliga besiktningar, därutöver kan nämnas extern kursverksamhet i säkerhetsrelaterade frågor samt viss uppdragsforskning och betalda tekniska utredningar.

SAs tekniska resurser är noga avvägda och anpassade till nuvarande verksamhet. Miljöskyddskontrollen måste i sin helhet bedrivas med nyanställd personal. Även tillhörande skrivpersonal måste nyanställas. Viss marginalkapacitet finns hos de centrala administrativa enheterna såsom redovisning, data och personal. Kontorslokalerna är på flertalet orter fullt belagda och en utökning förutsätter oftast att man flyttar till nya lokaler.

Bemanning

En beräkning av bemanningsbehovet måste grundas på någon schablon. Tidsåtgången per år för övervakning av egenkontrollen har antagits vara följande:

för 282 anläggningar som föreslås falla under naturvårdsverkets tillsyn: 5 dagar per anläggning

för 1.783 anläggningar under länsstyrelsernas tillsyn vilka ska besökas varje år: 2,5 dagar per anläggning

för 2.721 anläggningar under länsstyrelsernas tillsyn vilka ska besökas vartannat år: 2 dagar per besök, dvs 1 dag per år.

Totala tidsåtgången är då 8.588 dagar. En besiktningsingenjör kan beräknas göra debiterbart arbete under 180 dagar per år, vilket ger 47 ingenjörer. Eftersom en vedertagen teknisk praxis för miljöskyddskontroll saknas kan arbetsledningsbehovet antas bli stort, man får räkna med i genomsnitt 1 arbetsledare per 12 besiktningsingenjörer vilket är dubbelt så många arbetsledare som inom SAs besiktningsverksamhet. Därtill får man räkna en avdelningschef och en kvalificerad assistent till denne för teknisk information (utbildning, erfarenhetsåterföring och myndighetskontakter). Summan är 53 personer av vilka 6 tillhör ledningsgruppen.

Uppskattningen av tidsåtgången grundas på att besiktningsorganet inte bedriver konsultverksamhet. Detta är styrande också för den önskade kompetensprofilen. Erfarenheten visar entydigt att rutinmässig besiktning varken behöver eller kan bedrivas med civilingenjörer. Idealiska för denna uppgift är gymnasieingenjörer med erfarenhet från underhåll eller drift och med praktisk läggning. Konsultföretag som tidigare (innan lagen om riksprovplatser trädde i kraft) har utfört besiktningar av tryckkärl eller lyftanordningar, t ex Ångpanneföreningen eller Elektriska prövningsanstalten, har haft en hel del civilingenjörer på konsultsidan men har uteslutande anlitat gymnasieingenjörer för besiktningsarbete. Besiktningsmän för miljöskydd bör dock genomgå en kompletterande utbildning i relevanta ämnen på högskolenivå innan de sätts i arbete.

Arbetsledaren ska hålla ett vakande öga på planeringen och ge tekniskt stöd åt sina medarbetare. Han bör vara högskoleutbildad och måste ha fördjupade kunskaper om miljöskydd. Det kan finnas situationer då besiktningsmännen behöver ytterligare stöd av t ex en specialist på viss bransch. Innan behovet av egna branschspecialister kan bedömas får sådana tjänster upphandlas hos konsultföretag.

När 47 besiktningsmän ska täcka Sveriges yta blir resvägarna i genomsnitt tämligen långa, jämförbara med dem vid besiktning av grävmaskiner genom statens maskinprovningar. Resvägarna blir kortast om besiktningsmännen sprids ut, t ex så att landet indelas i 47 distrikt och besiktningsmännen placeras i var sitt distrikt med kontoret i bostaden. En sådan modell används av statens maskinprovningar och är ganska vanlig utomlands också för tryckkärlsbesiktning. Nackdelen är att arbetsledning, utbildning och erfarenhetsutbyte avsevärt försvåras. Varje ingenjör måste arbeta mycket mer självständigt, utan stöd av sina kolleger.

Eftersom god arbetsledning och välorganiserat erfarenhetsutbyte i föreliggande fall är av stor vikt, är tanken på individuell utplacering av besiktningsmännen föga tilltalande. Ytterligare ett argument för större enheter är behovet av viss specialisering. En besiktningsman med eget distrikt måste i princip klara alla typer av anläggningar, även om han kan tillkalla specialister vid behov. Om flera personer gemensamt svarar för ett större distrikt kan arbetet fördelas mellan dem, t ex så att en tar alla stålverk och gjuterier, en annan massa- och pappersindustrin, en tredje anläggningarna för miljöfarligt avfall. Dock måste specialiseringen hållas inom gränser då resvägarna snabbt ökar med tilltagande specialisering.

Vid utbyggnaden av SAs kontorsnät följdes principen att minst 4 ingenjörer inom vardera verksamhetsgren (tryck resp. lyft) ska finnas vid ett lokalkontor. Vid de ll

lokalkontoren finns i medeltal 4,9 tryck- och 6,2 lyftbesiktningsmän; endast i ett fall har minimiantalet underskridits. Erfarenheten från SAs besiktningsverksamhet har visat att denna tanke var riktig. Det bör finnas minst 3 personer från viss verksamhetsgren vid samma kontor, vid 6-7 besiktningsmän har man nått ett läge som knappast förbättras vid ytterligare ökning av antalet och vid 12-15 personer har man passerat optimum och en uppdelning på undergrupper bör aktualiseras. Dessa erfarenheter torde vara relevanta även för miljöskyddskontroll.

I bilaga 1 visas en uppbyggnad av miljöskyddskontrollen i anslutning till SAs kontorsnät baserad på ovan nämnd schablon för tidsåtgången. Endast vid 9 av 15 regionala SA-kontor placeras personal för miljöskyddskontroll. I möjligaste mån placeras 6-7 besiktningsmän per kontor men längst söderut och i Norrland måste antalet reduceras med tanke på reseavstånden. De fyra sektionscheferna placeras i Stockholm (varifrån även Örebro leds), Göteborg (leder även Jönköping), Malmö (leder även Växjö) och Sundsvall (leder även Gävle och Skellefteå). Avdelningschefen och hans assistent för teknisk information placeras i Stockholm.

Kontorens verksamhetsområde föreslås bli geografiskt avgränsat strikt efter länsgränserna för att underlätta kontakten med länsstyrelserna. För att minska reseavstånden följer kontorsgränserna vid SA inte riktigt länsgränserna, men länsindelning kan användas vid grövre jämförelser. Tabell 1 visar antalet besiktningsmän vid SA, tryck och lyft tillsammans, som arbetar inom de län som här har tillförts de olika enheterna för miljöskyddskontroll. För att underlätta jämförelsen har antalet uttryckts i 5-tal, t ex vid 10 ± 2 ingenjörer visas siffran 2, vid 15 ± 2 ingenjörer siffran 3 etc.

TABELL 1.

Län	Miljöskydd Ort	Antal	Tryck o. Lyft Ort	5-tal
L M	Malmö	4	Malmö	7-1
G H I K	Växjö	6	Växjö	3
F R	Jönköping	6	Jönköping	2
N O P	Göteborg	7	Göteborg, Vänersborg	13-2
AB C D	Stockholm	6	Stockholm	13-4
E S T U	Örebro	7	Västerås, Örebro, Norrköping, Karlstad	9
W X	Gävle	4	Gävle, Falun	4
Y Z	Sundsvall	3	Sundsvall	5
AC BD	Skellefteå	4	Skellefteå, Luleå	4
		47		60-7

Tryck- och lyftbesiktning speglar industristrukturen med den reservationen att siffrorna för Stockholm, Göteborg och Malmö bör minskas med hissbesiktningsmännen ungefär så som indikerats i tabellen, eftersom dessa inte är relevanta för jämförelsen. Jämförelsen tyder på att man med schablonmetoden kanske placerar för många miljökontrollanter i Växjö och Jönköping på bekostnad av Malmö och Göteborg och att även annan finjustering mellan placeringsorterna kan behövas, men också att orterna synes vara lämpligt valda och att fördelningen i stora drag är rimlig.

Schablonmetoden är trots allt för osäker för att man ska kunna basera rekryteringen enbart på den. Därför måste man gå fram i två steg. I första steget tillgodoses på varje ort endast ca 70 % av det uppskattade personalbehovet. När man vunnit praktisk erfarenhet från arbetet och bättre kan bedöma behovet av insatser för olika typer av anläggningar, finjusteras bemanningsplanen och återstående personalbehov täcks genom en andra anställningsomgång ca 1,5-2 år efter den första.

Tidplan

Vid tidplaneringen måste man utgå från att man lyckas anställa erfarna och yrkeskunniga chefer men att de som anställs som miljöbesiktningsmän måste ges kompletterande utbildning innan de kan träda i verksamhet. En sådan utbildning bör kunna ske med hjälp av lärare från de tekniska högskolorna men kurspaketet måste vara skräddarsytt för ändamålet. Det får bli de nya chefernas första uppgift att ange kursinnehållet. Utbildningen bör ske i en följd under 16 veckor och förläggas till en kursgård. Om man i en första omgång anställer 70 % av det beräknade behovet, dvs 33 miljöbesiktningsmän, får dessa delas på två grupper som undervisas parallellt. 15-20 elever per kurs är ett lämpligt antal. En fördel med en tudelning är också att viss specialisering kan ske, t ex så att man vid den ena kursen ger fördjupade kunskaper om kemisk och petrokemisk industri och vid den andra om skogsindustri.

Efter avslutad utbildning måste den första aktiviteten bli att besöka samtliga ca 4.800 anläggningar för kartläggning av läget vid varje anläggning och framtagning av ett planeringsunderlag i form av beräknad tidsåtgång per år för ordinarie övervakning av ifrågavarande anläggning. Detta första besök begränsas till en audit och får i genomsnitt ta 1 dag per anläggning. Inga mätningar eller provningar utförs. Den totala tidsåtgången med 33 miljöbesiktningsmän blir 0,8 år. Medan det viktigaste syftet är att skapa ett noggrant planeringsunderlag för den framtida besöksverksamheten får man som sidoeffekt en praktikperiod för miljöbesiktningsmännen vilka ju inom ramen för uppbyggnadsprojektet dittills endast har fått teoretisk utbildning. Formellt ska dock den första besöksomgången betraktas som en del av den ordinarie verksamheten och kostnaderna för den bäras av anläggningsägaren.

Anställningen av återstående 30 % av miljöbesiktningsmännen sker så snart finplaneringen är genomförd så att bemanningsbehovet är exakt känt. Skulle det totala be-

hovet bli större eller mindre än vad som ursprungligen antagits, sker motsvarande justeringar i bemanningsplanerna. Den andra omgången anställda genomgår samma 16-veckors teoretiska utbildning men de behöver också någon praktik innan de kan sättas i produktivt arbete. Detta sker genom handledd praktik, dvs genom att den nyanställde får följa med en redan erfaren besiktningsman vid industribesöken under 2 månader.

Anskaffning av prov- och mätutrustning bör helst ske så att erforderlig utrustning föreligger när kartläggningsomgången har avslutats. Eftersom anskaffningen först kan planeras mot slutet av kartläggningen måste man här reservera sig för effekten av ev. långa leveranstider.

Behovet av kontorspersonal är vid full utbyggnad

1	för avd.chef och teknisk assistent
1	vardera på orter med 6-7 besiktningsmän
0,5	vardera på orter med 3-4 besiktningsmän.

Summan 8 kontorister motsvarar ungefär förhållandena vid SA men fördelningen får bli föremål för finjustering. Kontorspersonal på orter där fler än 0,5 kontorister planeras bör anställas i två etapper.

Tidplanen kan sammanfattas enligt nedan. Nollpunkten i tidräkningen är beslutet i SAs styrelse att bygga ut miljöskyddskontrollen på grundval av föregående riksdags- och regeringsbeslut.

Slutet av månad	
0	Platsannonsering efter cheferna
5	De sex cheferna tillträder
5-13	Utbildningen planeras, kursmaterial tas fram
8	Platsannonsering efter 70 % av miljöbesiktningsmännen
13	Miljöbesiktningsmännen tillträder
13-17	Fyra månaders koncentrerad utbildning

forts.:

slutet av månad	
17-27	Samtliga ca 4.800 anläggningar besöks under i genomsnitt 1 dag per anläggning för kartläggning av läget. De 33 besiktningsmännen behöver 0,8 år för det
27	Ordinarie besök vid de anläggningar som ska besiktigas varje år (ca 70 % av arbetsvolymen) startar. Viss belastningsutjämning över kontorsgränserna måste ske
28	Platsannonsering efter återstående 30 % av besiktningsmännen
33	Tillträde
33-37	Utbildning
37-39	Praktiska studier under handledning av redan erfarna miljöbesiktningsmän
39	Ordinarie besök vid de anläggningar som ska besiktigas vartannat år startar

Man kanske kan tycka att åtta månader för utbildningsplanering och framtagning av kursmaterial är lång tid som fördröjer den egentliga verksamhetsstarten i onödan, men en omsorgsfull förberedelse är nödvändig för att trygga kvaliteten och effektiviteten i det senare arbetet.

Övergångsbestämmelser

I början kommer ett ackumulerat behov finnas att rätta till olika brister hos företagen, t ex se till att kontrollplaner kommer fram, att mindre väl genomtänkta kontrollplaner omarbetas, att dokumentation och interna rapporteringsrutiner blir tillfredsställande och att mer tillförlitliga metoder väljs för mätning och provning. Även den tekniska anläggningskontrollen blir mer omfattande innan man har fått förtroende för att rapporterade mät- och provningsresultat på ett adekvat sätt visar att den avsedda begränsningen av utsläpp, buller m m har uppnåtts. Detta kommer under minst ett par år ge besiktningsorganet en extra belastning.

Tillsynsmyndigheten och konsulterna får en extra arbetsbörda i samband med att olika problem, som de måste ta ställning till eller som de ska hjälpa till med att lösa,

dras fram i rampljuset. Det kan ta några år även hos dem att åter nå ett fortvarighetstillstånd.

Eftersom varken besiktningsorganet eller tillsynsmyndigheten rimligen kan tillföras extra resurser för att hjälpa dem över inkörningspuckeln måste denna minskas genom att sprida ut de extra insatserna över flera år. Status för olika anläggningar kommer att framgå när man genomfört de kartläggande besöken som verksamheten inleds med. Man får med ledning av dem välja ut de anläggningar där miljöproblemen synes vara minst. Vid bedömningen beaktas dels mängden av miljöfarliga ämnen som hanteras, dels egenkontrollens kvalitet och efter sammanvägning av dessa storleken av de miljöskador som man riskerar om egenkontrollen inte övervakas. Med andra ord görs en riskbetraktelse i termer av sannolikhet gånger konsekvens. Vid de anläggningar som man bedömt vara minst riskfyllda slopas det första regelbundna övervakningsbesöket. Om till exempel det normala intervallet är två år, görs första övervakningsbesöket först fyra år efter kartläggningsbesöket. Tiden som man på det sättet vunnit används till extra insatser vid de anläggningar där problemen är störst.

Beslutet att hoppa över ett övervakningsbesök får eventuellt fattas i samråd med tillsynsmyndigheten.

Kostnader

Organisationskostnaden har beräknats till ca 17,5 Mkr i 1987 års kostnadsläge, se bilaga 2. Denna måste skrivas av på fem år innebärande att de fem första årens verksamhet belastas med 4,6 Mkr/år extra om hänsyn tas även till räntekostnaden. Intäktsbehovet ökar därigenom från 21,1 Mkr/år till 25,7 Mkr/år och timpriset från 310 kr/h till 380 kr/h.

I jämförelse med konsultarvoden och länsstyrelsernas taxa är 380 kr/h fullt rimligt. Dock kan noteras att även 310 kr/h är högre än SAs timtaxa för besiktning av tryckkärl och lyftanordningar. Skillnaden beror dels på högre

kostnad för arbetsledning, dels på att en något lägre debiteringsgrad för besiktningsmännen har satts in i kalkylen än den som SA har uppnått. Man måste realistiskt räkna med en något lägre effektivitet i en ny verksamhet. Det har tagit SA åtta år att nå sitt produktivitetsmaximum.

Man måste också bedöma rimligheten av de kostnader som företagen vållas. För nära 1.800 medelfarliga anläggningar beräknas övervakning och besiktning ta i medeltal 20 timmar, till dessa 7.600 kr kommer resor och traktamenten samt ev. instrumenthyror; totalt kan det bli omkring 10.000 kr/år.

Bilaga 1 till Statens Anläggningsprovnings rapport

BERÄKNING AV BEMANNINGSBEHOVET

Miljöskyddskontor	Malmö	Växjö	Göteborg	Jönköping	Stockholm	Örebro	Gävle	Sundsvall	Skellefteå
Täcker län	L M	G H J K	N O P	F R	AB C D	E S T U	W X	Y Z	AC BD
Antal anläggningar:									
a) konc.nämnd	25	23	42	13	30	59	34	21	35
b) länsstyrelse 1 år	171	271	249	270	273	269	124	72	84
c) länsstyrelse 2 år	214	243	463	326	281	286	235	316	357
Dagar 5a + 2,5 b + c	766	1035	1295	1066	1114	1253	715	601	742
Besiktn. årsarbete $\frac{1}{180}$	4	6	7	6	6	7	4	3	4
Sektionschefer	1		1		1			1	

Bilaga 2 till Statens Anläggningsprovnings rapport

KALKYLBILAGA (1987 års kostnadsnivå)

Löner	kkr/mån			
Avd.chef	1	x 27	=	27
Tekn.ass + sekt.chef	5	x 21	=	105
Besiktningsing.	47	x 13	=	611
Kontorister	8	x 9	=	72
				815 x 12 = 9.780 kkr/år

Löner och lönebikostnader

9.780 x 1,46 = 14,28 Mkr

Intäktsbehov

Exkl. organisationskostnader och finansiella kostnader (40 % pålägg på lön och lönebikostnader) = 20,0 Mkr.

Ej debiterbara konsultarovden för stöd i egen verksamhet = 0,2 Mkr.

Organisationskostnader (se nedan) 17,5 Mkr avskrivs på 5 år och belastar dessa år (vid en ränta på 13 %) med 4,64 Mkr/år.

Rörelsekapital 4 Mkr ger (vid samma ränta) en räntekostnad = 0,52 Mkr/år.

Kontorsinventarier 2 Mkr avskrivs på 10 år, årskostnad = 0,33 Mkr/år.

Totalt intäktsbehov under de första 5 åren = 25,7 Mkr/år.

Debiterad tid: 47 x 180 x 8 = 67.680 h/år.

Timpris 380 kr.

Tillkommer resor och traktamenten som debiteras utan pålägg samt instrumenthyror som ska täcka instrumentkostnaderna.

Organisationskostnader

	Mkr
Anställningskostnader	1,4
Lön och lönebikostnader för	
6 chefer och 2 kontorister under 12 månader	
33 besiktningsmän under 4 månader + sem.ers.	
14 besiktningsmän under 6 månader + sem.ers.	7,2
Kontors- och administrationskostnader för chefer och kontorister enligt ovan inkl. interna resor etc. (100 kkr för chef och 30 kkr för kontorist)	0,7
Utbildning av 47 besiktningsmän (80 dagars kurs)	6,0

- Konsultarvoden för förberedelse av kursen 1.000 h = 0,55 Mkr
- Utskrift och tryckning av kompendier = 0,25 Mkr
- Kursgårdsförläggning 47 x 80 x 700 = 2,6 Mkr
- Veckoslutshemresor 30 x 16 x 1.500 + 17 x 16 x 300 = 0,8 Mkr
- Lärararvoden (1,5 externa lärare närvarande samtidigt vid 3 skilda kurser)

  1,5 x 3 x 80 x 8 x 400 = 1,15 Mkr
- Kursgårdsförläggning och resor för lärare, egna chefer, summa 3 vid varje kurs

  $3 \times \frac{3}{47} \times (2,6 + 0,8) = 0,65$ Mkr

Omflyttning av 6 SA lokalkontor till nya lokaler	0,6
Oförutsett 10 %	1,6
	17,5

Investeringar

Kontorsinventarier för 64 arbetsplatser = 2 Mkr.

Instrumentinvesteringar kan ej förutses men de påverkar inte kalkylen då timdebitering för deras användning ska täcka kostnaderna.

Bilaga 6

Miljörevisorssystemet i praktisk tillämpning

För att underlätta bedömningen av utredningens förslag diskuteras i denna bilaga den praktiska tillämpningen av ett miljörevisorssystem i tillsynen och kontrollen av sådana miljöfarliga verksamheter som prövas av koncessionsnämnden. Diskussionen förs med utgångspunkt i ett tänkt exempel med en större industri vars verksamhet koncessionsnämndsprövats och för vilken tillsynsmyndigheten fastställt ett kontrollprogram. Exemplet har byggts upp med ledning av förslag till allmänna råd o.d. inom tillsynsområdet och med utgångspunkt i några kontrollprogram och redovisningar från större industrier.

Genomgången anknyter till arbetsgången i tillsyns- och kontrollverksamheten - från prövningsmyndighetens beslut om tillstånd till tillsynsmyndigheternas granskning av och ställningstaganden till företagets redovisning och rapportering. Försök har gjorts att jämföra det föreslagna miljörevisorssystemet med det nuvarande systemet när det gäller arbetssätt, resursbehov o.d. Sådana jämförelser har dock visat sig vara svåra att genomföra beroende på att praxis i tillsynsfrågor, som en följd av den individuella behandlingen av objekten, varierar inom vida gränser mellan olika länsstyrelser och branscher.

Utgångspunkter

En utgångspunkt för diskussionen är att företaget fått tillstånd av koncessionsnämnden att under vissa villkor bedriva miljöfarlig verksamhet. I beslutet ingår följande former av villkor.

- Allmänna villkor som ofta har formen av ... "om ej annat följer av övriga villkor skall verksamheten bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget i ansökningshandlingarna och i övrigt i ärendet har angett eller åtagit sig".

- Villkor och föreskrifter för utsläpp, buller och avfall. Dessa villkor kan gälla enskilda delutsläpp eller summan av utsläpp från hela verksamheten och innehåller ofta någon form av siffervärde, t.ex. gränsvärden eller riktvärden.

- Konstruktionsvillkor som kan gälla utformning, dimensionering och drift av processer, anläggningar och reningsutrustning.

- Delegations- och samrådsvillkor som gäller sådana frågor om utformning och drift av anläggningsdelar o.d. som inte kunnat lösas vid prövningen utan i stället hänskjutits till sökanden och/eller tillsynsmyndigheten.

- Övriga villkor och föreskrifter som kan gälla åtgärder vid haverier, reningseffekter och tillgänglighet för reningsutrustning, utredningar m.m.

Det bör understrykas att alla villkor i tillståndsbeslutet har samma juridiska status och därmed är formellt lika bindande för företaget. Detta gäller således såväl mjukt formulerade villkor, t.ex.

det s.k. allmänna villkoret, som villkor som preciserats siffermässigt i form av gränsvärden eller riktvärden.

Företaget måste som en följd härav organisera sitt miljöskyddsarbete och sin kontroll på ett sådant sätt att man med säkerhet kan uppfylla samtliga villkor i koncessionsnämndens beslut. Denna blandning av "mjuka" och "hårda" villkor i tillståndsbesluten ställer särskilda krav på såväl inriktningen och omfattningen som organisationen av tillsyns- och kontrollverksamheten.

Tillsynsmyndigheten förutsätts vidare ställa krav på utövaren av den miljöfarliga verksamheten att upprätta ett förslag till kontrollprogram som omfattar den miljöfarliga verksamheten, dess utsläpp och störningar samt andra effekter i omgivningen/miljön. Kontrollprogrammet fastställs av myndigheten i enlighet med bestämmelserna i 39 a och 43 §§ i miljöskyddslagen. Företaget skall vidare enligt den tidigare föreslagna 38 a § årligen avge en särskild redovisning - en miljörapport. Till denna rapport skall enligt föreslagen 38 a § en redogörelse som innehåller ett intygande av en auktoriserad miljörevisor om överensstämmelsen mellan rapporten och i verksamheten genomförda åtgärder.

Tillsyns- och kontrollverksamheten kan indelas i följande tre skeden.

Planeringsskedet. - Detta skede avslutas med att tillsynsmyndigheten fastställer kontrollprogrammet för den egenkontroll som företaget skall genomföra. Parallellt härmed fattar företaget beslut om inriktning, omfattning, organisation och genomförande av sin driftkontroll samt sådan övrig frivillig egenkontroll som erfordras för att effektivt miljöskyddsarbete skall kunna bedrivas.

Kontrollskedet. - Under detta skede genomför företaget den obligatoriska och frivilliga egenkontrollen, vidtar erforderliga åtgärder för att uppfylla fastställda villkor och anmäler eventuella avvikelser som kan leda till överträdelser. Miljörevisorn följer företagets miljöskyddsarbete och rapporterar sina eventuella iakttagelser till företagsledningen. Tillsynsmyndigheterna tar under denna period ställning till eventuella avvikelserapporter, ger råd och utfärdar vid behov förelägganden samt genomför om så bedöms erforderligt inspektioner av företaget och dess miljöfarliga verksamhet.

Redovisningsskedet. - Verksamheten under detta skede är för företagets del koncentrerad till utarbetandet av den årliga miljörapporten, som överlämnas till tillsynsmyndigheten. Miljörevisorn slutför granskningen av företagets miljöfarliga verksamhet och utarbetar sin redogörelse som bifogas företagets miljörapport till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten granskar miljörapporten och miljörevisorns redogörelse samt vidtar eventuella åtgärder med anledning av denna granskning.

Dessa tre skeden återkommer i princip under varje "kontrollår". Om inget oförutsett inträffar som föranleder särskilda åtgärder bör dock de årliga återkommande planeringsinsatserna kunna begränsas. Utredningen vill dock understryka vikten av att tillsynsmyndigheten och företaget går igenom och diskuterar kontrollprogrammet i anslutning till att miljörapporten och miljörevisorns redogörelse redovisas. I detta sammanhang kan miljörevisorns erfarenheter och synpunkter vara av stort värde. En sådan översyn bör kunna vara ett effektivt instrument i arbetet att rationellt utnyttja resurserna i tillsyns- och kontrollverksamheten.

Planeringsskedet

Parallellt med att företaget genomför de miljöskyddsåtgärder som krävs för att den miljöfarliga verksamheten skall få bedrivas enligt koncessionsnämndens beslut utarbetas ett förslag till kontrollprogram. Utredningen utgår härvid från att naturvårdsverket med stöd av föreslaget bemyndigande har publicerat både generella och för branschen specifika föreskrifter om kontrollprogrammens inriktning, innehåll, omfattning och genomförande. Det gäller också föreskrifter om den miljörapport som företag på koncessionslistan årligen skall redovisa till tillsynsmyndigheten samt den s.k. avvikelserapporteringen.

Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att miljörevisorn deltar i detta arbete med upprättande av förslag till kontrollprogram och i planeringen av företagets övriga kontrollverksamhet. Detta gäller givetvis också förslaget till uppläggning av miljörapport och annan redovisning från företagets sida till tillsynsmyndigheten. Företagsledningen bör därför så snart som möjligt efter koncessionsnämndens beslut utse miljörevisor och anmäla valet till tillsynsmyndigheten. Företaget väljer miljörevisor från den förteckning över auktoriserade miljörevisorer som upprättats av den auktoriserande myndigheten - statens naturvårdsverk. Auktorisationen av miljörevisorer förutsätts bli generell till sin karaktär, men det är givetvis viktigt att företaget anlitar en miljörevisor som har god kompetens inom de aktuella områdena.

Utredningen vill understryka vikten av att företagsledningen redan i detta inledande skede ställer tillräckliga resurser till miljörevisorns för-

fogande. Det är också angeläget att han ges goda möjligheter att skaffa sig erforderlig information om företaget och dess miljöfarliga verksamhet. Detta är en förutsättning för att miljörevisorn skall kunna medverka vid utformningen av förslaget till program för den obligatoriska kontrollen och vid uppbyggnaden av företagets interna miljökontroll. Utredningen har som tidigare redovisats i kapitel 10.2.4 förutsatt att bestämmelser som underlättar miljörevisorns arbete införs i lagen om miljörevisorer.

I det nuvarande systemet baserar myndigheten sin tillsyn framför allt på den obligatoriska kontroll som företaget skall utföra enligt fastställda kontrollprogram. Den övriga egenkontroll som företaget genomför för att kunna bedriva ett effektivt miljöskyddsarbete har i dagsläget inte samma betydelse i tillsynsarbetet. I ett system med årliga miljörapporter och miljörevisorer kan företagets samlade interna anläggnings-, utsläpps- och miljökontroll väntas få större betydelse för möjligheterna att bedriva ett effektivt miljöskyddsarbete och att uppfylla fastställda villkor.

Det övergripande målet för företagets miljöskydds- och kontrollarbete är givetvis att den miljöfarliga verksamheten skall bedrivas på ett sådant sätt att villkoren i koncessionsnämndens beslut kan uppfyllas. Miljörevisorns intyg i den årliga redogörelsen utgör bekräftelsen på att företaget klarat denna målsättning. En plan för företagets interna miljökontroll bör kunna vara ett bra hjälpmedel både som instrument för styrning och kontroll. I praktiken arbetar också vissa större företag redan i dag med en sådan modell i vilken den obligatoriska kontrollen utgör en del. I ett miljörevisorssystem kan det vara motiverat att företagsledningen efter samråd med miljörevisorn fastställer en sådan intern miljökontrollplan,

fastlägger formerna för kvalitetssäkring av kontrollen samt beslutar om organisation och ansvarsfördelning.

Det är viktigt att uppläggningen av och innehållet i den miljörapport som årligen skall redovisas diskuteras i anslutning till uppläggningen av kontrollen och granskningen. Miljörevisorn bör delta i detta arbete för att säkerställa att miljörapporten får en sådan uppläggning att den kan fylla de krav som ställs, inte minst med hänsyn till den granskning av rapporten som miljörevisorn skall utföra och i ett senare skede tillsynsmyndigheten. Det bör i anslutning härtill understrykas vikten av att rapporten täcker företagets hela miljöskyddsfält och samtliga villkor. Risk finns annars att tillsynen och kontrollen i alltför hög grad koncentreras till sådana villkor som är siffermässigt lätta att kontrollera, även om dessa från miljösynpunkt inte är de mest centrala.

Planeringsskedet avslutas med att företaget insänder förslaget till kontrollprogram till tillsynsmyndigheten för granskning och fastställande. I detta program bör även ingå förslag till innehåll i och uppläggning av den årliga miljörapporten.

Kontrollskedet

Företagets obligatoriska kontroll enligt fastställt kontrollprogram kommer som tidigare framhållits att även i fortsättningen vara en viktig del i tillsynen och kontrollen. I ett system med miljörevisorer kommer emellertid företagets driftkontroll och övrig egenkontroll att få en större betydelse som styr- och kontrollinstrument. Miljörevisorn bör genom sin ställning och närhet till företaget ha goda möjligheter att i sitt granskningS- och rådgivningsarbete utnyttja detta bredare underlag.

En uppläggning av det framtida tillsyns- och kontrollarbetet enligt den redovisade modellen, där obligatorisk rapportering och miljörevisorer är viktiga element, kommer att ställa delvis nya krav på kontrollprogrammen. I detta system kommer den årliga miljörapporten och miljörevisorns redogörelse att vara av avgörande betydelse. Det innebär att tillsynsmyndigheten måste precisera kraven på företagens redovisnings- och rapporteringsskyldighet för att systemet skall kunna fungera på avsett sätt. Det är särskilt viktigt att det av miljörapporten och miljörevisorns redogörelse klart framgår om företaget uppfyllt de villkor som fastställts i tillståndsbeslutet från koncessionsnämnden.

Naturvårdsverket föreslår i ett utkast till allmänna råd för kontrollprogram enligt miljöskyddslagen avseende anläggningskontroll följande generella disposition av kontrollprogram.

- Allmänt om giltighet, organisation, ansvar m.m.
- Gällande villkor och föreskrifter
- Anläggningskontroll
- Analysmetoder
- Besiktningar
- Rapporteringar
- Recipientkontroll

I ett kontrollprogram för en större miljöfarlig anläggning kommer således i ett miljörevisorssystem redovisning och rapportering att få en väsentligt viktigare och tydligare roll än i dagsläget. Företagens rapportering skall enligt utredningens förslag koncentreras på dels en årlig miljörapport, dels den s.k. avvikelserapporteringen. Den löpande rapportering av mätvärden, analysresultat o.d. från företag till tillsynsmyndighet som nu ofta förekommer enligt gällande

kontrollprogram bör med detta system kunna reduceras kraftigt och i vissa fall helt utgå. Erfarenheterna av den nuvarande rutinmässiga inrapporteringen av ofta mycket stora informationsmängder tyder också på att värdet av denna rapportering från tillsyns- och kontrollsynpunkt är begränsat.

Viktiga förutsättningar både för företagets möjligheter att klara miljöskyddskraven och för miljörevisorn att utöva en effektiv granskning av verksamheten är som tidigare framhållits att företaget har en intern miljökontrollplan, att kontrollen är kvalitetssäkrad och att företaget har en effektiv miljöskyddsorganisation. Miljörevisorn genomför under kontrollskedet en löpande kontroll av att företagets internkontroll fungerar tillfredsställande. Med en väl genomförd planering som grund bör miljörevisorns arbete kunna utformas som en systemkontroll kombinerad med besök och överläggningar.

Miljörevisorns huvuduppgift är att granska att företagets verksamhet bedrivs inom de ramar som fastställts av koncessionsnämnden vid prövningen av verksamheten. Det är viktigt att understryka att verksamheten så långt möjligt bör utformas så att den i första hand får en förebyggande och preventiv effekt. Om miljörevisorn i sitt löpande granskningsarbete finner att företaget bedriver verksamheten på ett sådant sätt att det finns risk för överträdelser bör den första åtgärden givetvis vara att upplysa företagsledningen om förhållandena och begära omedelbara åtgärder. Om det gäller haverier, olyckshändelser e.d. som kan medföra överträdelser är företaget skyldigt att omedelbart anmäla detta till tillsynsmyndigheterna genom s.k. avvikelserapportering. Om detta inte sker eller om överträdelser skett

utan att anmälan gjorts är miljörevisorn skyldig att redovisa detta i sin årliga redogörelse.

Utredningen har förutsatt att regeringen i en särskild förordning kommer att meddela närmare föreskrifter om auktorisation av miljörevisorer. Naturvårdsverket föreslås att i sin roll som central tillsynsmyndighet även få ansvaret för auktorisation av miljörevisorer och för tillsynen av deras verksamhet. Som grund för detta auktorisationsarbete kommer verket att precisera kraven på de blivande miljörevisorerna. Det finns anledning att räkna med att mycket höga krav kommer att ställas på kompetens och erfarenhet hos de personer som ansöker om sådan auktorisation. Miljörevisorernas verksamhet får sedan utvecklas med hänsyn till de krav som tillsynsmyndigheterna ställer framför allt på företagens egenkontroll och redovisning/rapportering.

Genom företagets avvikelserapportering, samordnad recipientkontroll och annan form av miljöövervakning bör tillsynsmyndigheten i normalfallet kunna överblicka läget och därmed ingripa om så erfordras. Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att begära ytterligare information av företaget och även kompletterande undersökningar. Med stöd av bestämmelserna i miljöskyddslagen har myndigheten dessutom rätt att när som helst genomföra inspektion av företaget och dess miljöfarliga verksamhet. I detta sammanhang bör inte heller värdet av den informella övervakning av företaget som utövas av de anställda och av allmänheten underskattas.

Redovisningsskedet

Företaget avslutar sin årliga anläggnings- och miljökontroll med redovisningen av miljörapporten till tillsynsmyndigheten. Föreskrifter för den närmare utformningen av miljörapporter förutsätts bli utfärdade av statens naturvårdsverk som central tillsynsmyndighet. Med en god planering av företagets miljöskyddsarbete och den interna miljökontrollen bör arbetet med utarbetande av miljörapporten inte behöva bli någon särskilt betungande uppgift. Miljöfrågornas betydelse för företaget även från kommersiella utgångspunkter kan dock motivera en mer omfattande rapportering än vad som föreskrivs av tillsynsmyndigheterna.

Miljörevisorns granskning av miljörapporten måste i stora delar bygga på de genomgångar och kontroller som gjorts under året. Genom en god kontakt med företagsledningen bör miljörevisorn kunna se till att åtgärder vidtas så att villkor inte överträds. Skulle detta trots allt ha skett och om företaget inte omgående rapporterat detta till tillsynsmyndigheten har givetvis miljörevisorn skylighet att anmäla detta förhållande i sin redogörelse. Om han inte fullgör sina skyldigheter i detta och andra viktiga avseenden kan den auktoriserande myndigheten aktualisera frågan om återkallande av miljörevisorns auktorisation.

Tillsynsmyndigheten granskar såväl miljörapporten som miljörevisorns redogörelse med eventuella kommentarer. Det är angeläget inte minst för systemets trovärdighet att myndigheten i någon form tar ställning till rapporten och dess innehåll. Frågan om formerna för tillsynsmyndighetens ställningstagande kan dock diskuteras med hänsyn till gällande bestämmelser om preskriptionstider m.m. Miljö-

rapporten bör tillsammans med miljörevisorns redogörelse kunna bilda en god bas för överläggningar mellan tillsynsmyndighet och företag om den fortsatta kontrollverksamheten.

Bilaga 7

FÖRSLAG TILL NY BILAGA TILL MILJÖSKYDDSFÖRORDNINGEN DISPONERAD MED UTGÅNGSPUNKT I SVENSK NÄRINGSGRENSINDELNING (SNI)

Förteckning över fabriker eller andra inrättningar för vilkas anläggande tillstånds- eller miljölovsplikt gäller.

För varje slag av verksamhet anges genom symboler enligt följande om tillstånd skall sökas hos koncessionsnämnden för miljöskydd eller länsstyrelsen eller om miljölov skall sökas hos miljö- och hälsoskyddsnämnden:

A: Tillstånd skall sökas hos koncessionsnämnden.

B: Tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen.

C: Miljölov skall sökas hos miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Förslag

1	Jordbruk, fiske
11	Jordbruk
C.11.01	landugård, stall eller annan anläggning för djur med utrymme för mer än 100 djur-

enheter, varvid som en enhet avses ett fullvuxet nötkreatur, en häst, två ungnöt, tre suggor, tio slaktsvin, tio pälsdjur (avelshonor) eller 100 fjäderfän.

C.11.02 anläggning för torkning av gödsel

13 Fiske

B.13.01 musselodling med en areal, inbegripet förtöjningar, av minst 20 000 m^2 eller fiskodling med möjlighet att hålla minst 10 ton fisk i odlingen.

C.13.02 musselodling med en areal, inbegripet förtöjningar, av mer än 5 000 m^2 men mindre än 20 000 m^2.

C.13.03 fiskodling med möjlighet att hålla mer än 500 kg men mindre än 10 ton fisk i odlingen.

C.13.04 anläggning för övervintring av mer än 500 kg fisk.

C.13.05 Kräftdjursodling med möjlighet att hålla mer än 500 kg kräftdjur i odlingen.

2 Brytning av mineraliska produkter

A.2301 gruva, dock inte anläggning för provbrytning, eller anrikningsverk.

B.23.02 gruvanläggning för provbrytning.

3 Tillverkning

31 Livsmedels- och dryckesvarutillverkning

B.31.01 slakteri för en produktion överstigande 10 000 ton slaktvikt per år.

C.31.02 slakteri för en produktion av högst 10 000 ton slaktvikt per år.

C.31.03 charkuteri eller styckningsanläggning för en produktion av mer än 400 ton per år eller köttkonservfabrik.

B.31.04 mejeri eller torrmjölksfabrik för en produktion baserad på en invägning överstigande 50 000 ton per år

C.31.05 mejeri eller torrmjölksfabrik för en produktion baserad på en invägning av högst 50 000 ton per år

C.31.06 glassfabrik

B.31.07 fabrik för beredning eller konservering av grönsaker, rotfrukter, frukter eller bär för en produktion baserad på mer än 5 000 ton råvara per år.

C.31.08 fabrik för beredning eller konservering av grönsaker, rotfrukter, frukter eller bär för en produktion baserad på högst 5 000 ton per år.

B.31.09 fabrik för beredning eller konservering av fisk eller skaldjur för en produktion baserad på mer än 2 000 ton råvara per år.

C.31.10 fabrik för beredning eller konservering av fisk eller skaldjur för en produktion baserad på högst 2 000 ton per år.

B.31.11 fiskmjöls- eller fiskoljefabrik

A.31.12 anläggning för framställning eller raffinering av fett eller olja av animaliskt eller vegetabilitiskt slag med en tillverkning av mer än 100 000 ton per år.

B.31.13 anläggning för framställning eller raffnering av fett eller olja av animaliskt eller vegetabiliskt slag med en tillverkning av mindre än 100 000 ton per år.

B.31.14 margarinfabrik eller annan fabrik för förädling av vegetabiliskt fett till olika livsmedelsprodukter.

B.31.15 sockerfabrik.

B.31.16 stärkelsefabrik.

B.31.17 stärkelsederivatfabrik.

B.31.18 jästfabrik.

C.31.19 fabrik för rostning av kaffe.

C.31.20 rökeri för en produktion av mer än 200 kg rökta produkter per dygn.

C.31.21 fabrik för beredning av äggprodukter för en produktion av mer än 50 ton per år.

C.31.22 fodermedelsfabrik.

C.31.23 anläggning för bearbetning av slaktbiprodukter eller annat animaliskt avfall, benmjöls- eller hudlimsfabrik.

B.31.24 fabrik för framställning av alkohol.

B.31.25 bryggeri eller maltfabrik.

32 Textil-, beklädnads-, läder- och lädervarutillverkning

B.32.01 fabrik för beredning eller färgning av mer än 200 ton textilier eller garner per år.

C.32.02 fabrik för beredning eller färgning av högst 200 ton textilier eller garner per år.

B.32.03 garveri eller annan fabrik för skinnberedning för en produktion baserad på mer än 100 ton råvara per år.

C.32.04 garveri eller annan fabrik för skinnberedning för en produktion baserad på högst 100 ton råvara per år.

33 Trävarutillverkning

B.33.01 sågverk för framställning av mer än 14 000 kubikmeter trävaror per år.

C.33.02 sågverk för framställning av mer än 1 000 kubikmeter men högst 14 000 kubikmeter trävaror per år.

B.33.03 plywood- eller spånskivefabrik

B.33.04 anläggning för lagring av timmer på land med begjutning av vatten om lagerkapaciteten överstiger 10 000 kubikmeter eller anläggning för lagring av timmer i vatten om lagerkapaciteten överstiger 5 000 kubikmeter.

C.33.05 anläggning för lagring av timmer på land med begjutning av vatten om lagerkapaciteten uppgår till mer än 5 000 kubikmeter men högst till 10 000 kubikmeter.

B.33.06 anläggning för träskyddsbehandling.

34 Massa-, pappers- och pappersvarutillverkning, grafisk produktion

A.34.01 fabrik för framställning av massa, papper eller fiberskivor.

A.34.02 fabrik för framställning av regenererad cellulosa.

A.34.03 fabrik för framställning av bindemedel ur skogsråvara.

B.34.04 tryckeri där mer än 20 ton organiska lösningsmedel (inkl. lösningsmedel i färg) förbrukas varje år eller där torkning sker vid förhöjd temperatur.

C.34.05 tryckeri där mer än 5 ton men högst 20 ton organiska lösningsmedel (inkl. lösningsmedel i färg) förbrukas varje år.

C.34.06 klichéanstalt.

35 Tillverkning av kemiska produkter, petroleumprodukter, gummi och plastvaror

A.35.01 fabrik för framställning av andra polymerer ur enskilda monomerer eller kombinationer av monomerer än som avses i punkt B.35.02.

B.35.02 fabrik för framställning av polymerer av epoxi- eller polyuretantyp.

B.35.03 fabrik för tillverkning av plastprodukter ur polymera material såsom polyester, latex eller andra förpolymeriserade produkter, där tillverkningen innefattar ytterligare polymerisation.

B.35.04 fabrik för tillverkning av plastprodukter där mer än 5 ton halogenerade organiska lösningsmedel förbrukas per år.

C.35.05 fabrik för tillverkning, på annat sätt än genom polymerisation, av plastprodukter genom mekanisk, termisk eller annan bearbetning av polymera material.

A.35.06 läkemedelsfabrik med kemisk eller biologisk tillverkning.

B.35.07 läkemedelsfabrik med enbart farmacevtisk tillverkning.

B.35.08 krut- eller sprängämnesfabrik.

A.35.09 fabrik för framställning av gödselmedel.

A.35.10 fabrik för framställning av bekämpningsmedel på annat sätt än enbart genom blandning av färdiga råvaror.

B.35.11 fabrik för framställning av bekämpningsmedel enbart genom blandning av färdiga råvaror.

B.35.12 kabelfabrik.

B.35.13 gummivarufabrik för bearbetning av ovulkaniserade gummiråvaror.

B.35.14 fabrik för framställning av färg eller fernissa.

B.35.15 fabrik för framställning av produkter där organiska lösningsmedel ingår till en mängd överstigande 500 ton per år eller där halogenerade organiska lösningsmedel ingår till en mängd överstigande 10 ton per år.

C.35.16 fabrik för framställning av produkter där organiska lösningsmedel ingår till en mängd av mer än 10 ton men högst 500 ton per år eller där halogenerade organiska lösningsmedel ingår till en mängd av mer än 1 ton men högst 10 ton per år.

C.35.17 fabrik för framställning av rengöringsmedel genom blandningsförfarande.

A.35.18 fabrik för raffinering av mineraloljor.

C.35.19 anläggning där mer än 5 000 ton olja, oljeprodukter eller kemikalier lagras eller hanteras per år.

C.35.20 bensinstation där mer än 2 000 kubikmeter bensin hanteras per år.

B.35.21 anläggning för framställning av kolbaserade bränslen.

A.35.22 koksverk eller anläggning för förgasning av andra fossila bränslen än lättbensin och torv.

C.35.23 anläggning för framställning, bearbetning eller omvandling av bränsle eller bränsleprodukt baserad på torv, skogs- eller jordbruksprodukt.

C.35.24 anläggning där mer än 5 000 ton kol, torv eller bränsleflis lagras.

C.35.25 asfaltverk.

C.35.26 oljegrusverk.

A.35.27 fabrik för framställning av andra kemikalier än som tidigare har nämnts, där tillverkningen omfattar kemiska reaktioner.

B.35.28 fabrik för framställning av andra kemikalier än som tidigare har nämnts, där tillverkningen enbart omfattar fysikaliska processer, såsom t.ex. blandning, destillation eller lakning.

36 Tillverkning av varor av mineraliska ämnen, utom metaller

B.36.01 fabrik för framställning av keramiska produkter.

B.36.01 glasbruk.

A.36.03 cementfabrik.

B.36.04 anläggning för framställning av kalk, krita eller kalkprodukter för en produktion överstigande 10 000 ton per år eller av gipsskivor, lättklinker eller lättbetong.

C.36.05 fabrik för framställning av annat byggmaterial eller andra byggnadsprodukter på mineralbas än som avses under A.36.04.

C.36.06 anläggning för framställning av produkter ur skiffer.

C.36.07 berg- och gruskrossverk.

B.36.08 mineralullsfabrik.

37 Metallframställning

A.37.01 sintrings-, järn- eller stålverk eller ferrolegeringsverk.

A.37.02 metallverk, metallgjuteri eller metallraffinaderi för en produktion överstigande 3 000 ton per år (exklusive järngjuteri).

B.37.03 metallverk, metallgjuteri eller metallraffinaderi för en produktion ej överstigande 3 000 ton per år.

B.37.04 järngjuteri.

38 Verkstadsvarutillverkning

A.38.01 anläggning för verkstadsindustri med en tillverkningsyta överstigande 100 000 kvadratmeter

B.38.02 anläggning för verkstadsindustri med en tillverkningsyta större än 5 000 m^2 men mindre än 100 000 m^2.

B.38.03 anläggning för kemisk, elektrolytisk eller termisk ytbehandling, beläggning med metall eller trumling eller betning av metall eller anläggning för avfettning där mer än 5 ton organiska lösningsmedel förbrukas varje år.

B.38.04 ackumulatorfabrik.

A.38.05 fabrik för framställning av grafitelektroder.

39 Annan tillverkning

B.39.01 anläggning för ytbehandling med epoxipulver eller med färg eller lack där mer än 20 ton organiska lösningsmedel (inkl. lösningsmedel i färg och lack) förbrukas varje år eller där torkning sker vid förhöjd temperatur.

C.39.02 anläggning för ytbehandling med färg eller lack där mer än 5 ton men högst 20 ton organiska lösningsmedel (inkl. lösningsmedel i färg och lack) förbrukas varje år.

A.39.03 anläggning för verksamhet i vilken används hybrid-DNA-teknik, dock inte anläggning för sådan forskning som av delegationen för hybrid-DNA-frågor bedömts tillhöra riskklass P 1 eller P 2.

4 El-, gas-, värme- och vattenförsörjning

41 El-, gas- och värmeförsörjning

B.41.01 kärnkraftverk eller annan anläggning inom kärnbränslecykeln.

A.41.02 förbränningsanläggning för en tillförd effekt överstigande 300 MW.

B.41.03 förbränningsanläggning för en tillförd effekt överstigande 10 MW men ej 300 MW.

C.41.04 förbränningsanläggning för en tillförd effekt överstigande 500 kW men ej 10 MW, som är avsedd för annat bränsle än enbart eldningsolja eller bränslegas.

B.41.05 gasturbinkraftanläggning.

C.41.06 anläggning för utvinning, på annat sätt än genom vattentäkt, av värme ur mark, luft, vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller ur grundvatten och avloppsvatten för en ur värmekällan uttagen effekt överstigande 500 KW.

C.41.07 anläggning för lagring av värme i mark, vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller i grundvatten för en tillförd energimängd överstigande 3 000 MWh.

C.41.08 vindkraftverk för en uttagen effekt överstigande 25 kW.

9 Offentlig förvaltning och andra tjänster

92 Renings-, renhållnings- och rengörings-verksamhet

B.92.01 upplag eller anläggning för behandling av avfall från hushåll, sjukhus, industri, reningsanläggning eller därmed jämförlig inrättning om den avfallsmängd som tillförs upplaget eller anläggningen överstiger 200 ton om året.

C.92.02 upplag eller anläggning för behandling av avfall från hushåll, sjukhus, industri, reningsanläggning eller därmed jämförlig inrättning om den avfallsmängd som tillförs upplaget eller anläggningen överstiger 50 men ej 200 ton om året.

A.92.03 Anläggning för förbränning av avfall från hushåll, sjukhus, industri, reningsanläggning eller därmed jämförlig inrättning.

A.92.04 anläggning för behandling av sådant miljöfarligt avfall som avses i förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall, om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen härrör från andra inrättningar.

B.92.05 anläggning för mottagning av miljöfarligt avfall eller mellanlagring av mer än 50 ton oljeavfall eller mer än 10 ton annat miljöfarligt avfall per år.

B.92.06 anläggning för långtidsförvaring av miljöfarligt avfall.

C.92.07 anläggning för bearbetning av skrot.

C.92.08 kabelbränning.

C.92.09 anläggning för omlastning av avfall från hushåll, sjukhus, industri, reningsanläggning eller därmed jämförlig inrättning om den hanterade avfallsmängden överstiger 5 000 ton per år.

C.92.10 anläggning i industriell skala för sterilisering av sjukvårdsartiklar där freon eller etenoxid används som steriliseringsmedium.

94 Rekreationsverksamhet

C.94.01 motorsport- eller bilprovningsbana för stadigvarande bruk.

C.94.02 skjutbana eller annnan anläggning som är stadigvarande inrättad för användning av skarp ammunition utomhus.

95 Tvätteriverksamhet, fotoservice, kopiering och framkallning

C.95.01 ulltvätteri.

C.95.02 tvättinrättning för mer än 1 ton tvättgods per dygn eller där halogenerade kolväten förbrukas i en mängd överstigande 1 ton per år.

C.95.03 anläggning för framkallning av mer än 1 000 kvadratmeter fotografisk film eller 5 000 kvadratmeter papperskopior per år.

B.95.04 fabrik för tillverkning av fotografisk film eller fotografiskt papper.

Förteckning över avloppsvatten av sådan mängd, art eller sammansättning för vars utsläppande i vattendrag, sjö eller annat vattenområde tillstånds- eller miljölovsplikt gäller enligt 2 § miljöskyddsförordningen.

A: Tillstånd skall sökas hos koncessionsnämnden.

B: Tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen.

C: Miljölov skall sökas hos miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Förslag

A.00.01 avloppsvatten från tätbebyggelse med minst 100 000 invånare eller från sådan bebyggelse med färre antal invånare om föroreningsmängden i avloppsvattnet motsvarar minst den mängd som härrör från 100 000 invånare.

B.00.02 avloppsvatten från tätbebyggelse med minst 2 000 men högst 100 000 invånare eller från sådan bebyggelse med färre antal invånare om föroreningsmängden motsvarar den mängd som härrör från minst 2 000 invånare men högst 100 000 invånare.

C.00.03 avloppsvatten från en kommunal avloppsanläggning eller någon annan fristående avloppsanläggning med högst 2 000 invånare.

C.00.04 avloppsvatten från kasern, hotell eller därmed jämförlig inrättning som inte ingår i tätbebyggelse med mer än 200 invånare och som är avsedd för mer än 200 personer.

B.00.05 avloppsvatten från sjukhus.

C.00.06 pressaft från siloanläggning.

C.00.07 urin från djurstall.

C.00.08 vassle, som inte är endast av spillkaraktär.

B.00.09 ytbehandlingsbad i metallindustri eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad.

Bilaga nr 8

Miljörättssystemet - särskilt straffreglerna - en jämförande analys

Den svenska miljörätten är uppbyggd av ett stort antal författningar. Dessa har tillkommit vid olika tidpunkter, har olika ändamål, ställer varierande krav på miljöstörande verksamhet och uppvisar olikheter i sanktionssystem. Ibland gäller flera olika författningar samma verksamhet och osäkerhet om vilka regler som skall tillämpas kan uppkomma.

Så lyder kritiken som framförts i den juridiska litteraturen. Främst av Gabriel Michanek i Den svenska miljörättens uppbyggnad, 1985 och av Staffan Westerlund, bl.a. i en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift 1984 s. 163 Att utvärdera svensk miljölagstiftning. Inger Eriksson har tagit upp problemet från straffrättslig synpunkt i en artikel i BRÅ Forskning 1985:5 s. 115 Miljöbrott - en dold brottslighet.

Michanek har indelat miljörätten i tre huvudkategorier: marklagstiftning, skyddslagstiftning och utnyttjandelagstiftning. Indelningen är att anse som grov. I vissa lagar finns regler som passar in under flera av huvudkategorierna. Den fortsatta framställningen bygger på Michaneks indelning.

Marklagstiftningen reglerar användningen av markområden och marktyper. Författningarna tillhandahåller

ibland instrument för att kunna ställa särskilda krav på markanvändningen inom geografiskt avgränsade områden. Skyddslagstiftningen har växt fram ur offentligrättslig lagstiftning till skydd för hälsan och ordningen och härrör också från äldre, grannelagrättsliga principer. Utvinningslagstiftningen har historiskt sett varit övervägande exploateringsinriktad, men har på senare år kommit att innehålla mer av kontrollregler.

Under marklagstiftningen kan man hänföra plan- och bygglagen (1987:10), naturresurslagen (1987:12), naturvårdslagen (1964:822, ändrad senast 1986:262) och bevarandelagstiftning som ädellövskogslagen (1984:119), lagen (1942:350, ändrad senast 1985:281) om fornminnen, lagen (1960:690 ändrad senast 1981:857) om byggnadsminnen samt vissa bestämmelser i miljöskyddslagen (1969:387 ändrad senast 1987:397) och i vattenlagen (1983:291 ändrad senast 1986:326). Eventuellt bör naturresurslagen klassificeras snarare som en övergripande lagstiftning.

Skyddslagstiftningen omfattar ett tjugotal författningar. Centrala är miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen (1981:574 ändrad senast 1985:848), hälsoskyddslagen (1982:1080 ändrad senast 1986:1188) och lagen (1985:426) och förordningen (1985:835 ändrad senast 1986:1237) om kemiska produkter. Skyddsförfattningar som rör olika specialområden kan med Michaneks systematik uppdelas i regler om produktkontroll, luftföroreningar, fordon och luftfartyg, fartyg, renhållning och avfall, faunaskydd, joniserande strålning och övrig grannerätt. Exempel på lagstiftning som hör till dessa områden är: Förordningen (1985:841 ändrad senast 1986:1238) om miljöfarligt avfall, lagen (1982:821) om transport av farligt gods, lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle, bilavgaslagen (1986:1386) och bilavgaskungörelsen (1972:596 ändrad senast 1987:34), fordons-

kungörelsen (1972:595 ändrad senast 1987:30), luftfartslagen (1957:297 ändrad senast 1985:444), lagen (1980:424 ändrad senast 1986:1185) och förordningen (1980:789 ändrad senast 1987:53) om vattenförorening från fartyg, renhållningslagen (1979:596 ändrad senast 1985:427), lagen (1971:1154 ändrad senast 1985:862) och kungörelsen (1971:1156) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, lagen (1938:274 ändrad senast 1984:378) om rätt till jakt, lagen (1984:3 ändrad senast 1987:3) om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen (1958:110 ändrad senast 1984:10), 3 kap. jordabalken (1970 ändrad senast 1986:226).

Utnyttjandelagstiftningen omfattar bl.a. vattenlagen, skogsvårdslagen (1979:429 ändrad senast 1983:427), gruvlagen (1974:342 ändrad senast 1985:623), lagen (1974:840 ändrad senast 1985:639) om vissa mineralfyndigheter, lagen (1979:425 ändrad senast 1984:197) om skötsel av jordbruksmark. Väglagen (1971:948 ändrad senast 1987:745).

De flesta författningarna innehåller regler om under vilka förutsättningar en viss verksamhet är tillåten och vilka krav som skall ställas på verksamheten. Dessa är centrala regler som styr tillståndsprövningen där sådan skall ske och tillsynen och kontrollen samt som regel också sanktioneringen av bristande efterlevnad av lagen ifråga. I det följande skall kort presenteras några av de mer centrala författningarna med avseende på framförallt regler om tillämpningsområde, krav- och sanktionsregler. Syftet är främst att belysa det straffbara området.

De lagar som behandlas är

miljöskyddslagen (ML)
hälsoskyddslagen (HL)
lagen om kemiska produkter (LKP)

naturvårdslagen (NvL)
lagen om kärnteknisk verksamhet (KtL)
vattenlagen (VL)

Miljöskyddslagens (ML) tillämpningsområde kan kort beskrivas som markanvändning som kan orsaka antingen mark- eller vattenförorening eller omgivningsstörning som inte är helt tillfällig. Undantagna från ML:s tillämpningsområde är utsläpp av avfall som avses i lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten, störning i radiomottagningsapparat, joniserande strålning eller elektrisk och magnetisk inverkan av elektriska anläggningar.

Hälsoskyddslagens (HL) tillämpningsområde omfattar störningar som kan vara skadliga för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfälliga. Detta är samtidigt definitionen på sanitär olägenhet.

Lagens om kemiska produkter (LKP) tillämpningsområde är hantering och import av kemiska ämnen och beredningar (kemiska produkter) med syftet att förebygga skada på människors hälsa eller i miljön förorsakade av kemiska ämnens inneboende egenskaper.

Lagen gäller inte sådana kemiska produkter som omfattas av livsmedelslagen (1971:511), läkemedelsförordningen (1962:701) eller lagen (1985:295) om foder. Vidare gäller att kemiska produkter som omfattas av strålskyddslagen (1958:110) eller lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor inte faller under LKP när det gäller att förebygga hälso- och miljöskador p.g.a. joniserande strålning respektive explosion eller brand. Däremot gäller LKP för andra kemiska effekter av sådana ämnen. Ifråga om transport av farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods gäller LKP bara i den utsträckning som särskilt föreskrivs. Vidare gäller

inte LKP för sådan hantering av kemiska produkter som omfattas av lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel i skogsbruket. Förordningen om kemiska produkter hänvisar till en rad särskilda förordningar om specificerade kemiska produkter.

Naturvårdslagens (NvL) tillämpningsområde är vidsträckt och omfattar naturskydd och tillgodoseende av friluftslivet. Alla åtgärder som kan skada ekologiska värden, förfula landskapsbilden eller hindra allemansrätten omfattas av lagen.

Lagens om kärnteknisk verksamhet (KtL) tillämpningsområde är kärnteknisk verksamhet enligt närmare definition.

Vattenlagens (VL) tillämpningsområde är vattenföretag och vattenanläggningar samt skydd för vattenförsörjningen.

ML:s kravregler anger i tillåtlighetsreglerna 4-7 §§ en rad avvägningar som skall göras och som avser både lokaliseringen av den miljöfarliga verksamheten och krav på verksamheten som sådan. Den miljöfarliga verksamheten skall lokaliseras till en plats där ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Där skall man vidta de skyddsåtgärder, tåla de begränsningar och iaktta de försiktighetsmått som skäligen kan fordras, dvs. som är tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga. Man utgår då inte från vad det aktuella företaget kan klara utan från vad som är branschtypiskt. Det krävs särskilda eller t.o.m. synnerliga skäl för att en verksamhet som kan orsaka allvarligare olägenhet skall vara tillåtlig.

Tillåtlighetsreglerna preciseras i de tillståndsbeslut som skall fattas av ML:s tillståndsmyndigheter i de fall som framgår av miljöskyddsförord-

ningen, men reglerna gäller all miljöfarlig verksamhet enligt lagens definition. Det skall noteras att vissa verksamheter prövas i särskild ordning enligt annan speciallagstiftning. En del större anläggningar som uppräknas i 4 kap. naturresurslagen (tidigare 136 a § byggnadslagen) kräver vidare tillstånd av regeringen.

Den som fått tillstånd enligt ML kan ej åläggas att upphöra med verksamheten eller att vidta ytterligare försiktighetsmått utöver vad som angetts i tillståndet p.g.a. ML, HL eller renhållningslagen. Nya krav kan bara ställas i samband med omprövning av villkoren för verksamheten enligt ML:s särskilda regler härom. Möjligheten för sakägare att vid domstol utverka förbud eller skyddsåtgärder är också utesluten när tillstånd föreligger.

HL:s kravregel innebär att ägaren eller motsvarande till berörd egendom skall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomst av sanitär olägenhet eller för att undanröja den. Vissa specificerade verksamheter kräver tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

LKP:s kravregel innebär att de åtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön skall vidtas av den som hanterar eller importerar en kemisk produkt. Med försiktighetsmått kan i LKP förstås också att ersätta produkten med en annan, mindre farlig (substitutionsprincipen). Tillstånd krävs för bl.a. yrkesmässig import, överlåtelse och hantering av livsfarliga kemiska produkter.

NvL:s kravregel har karaktär av å ena sidan hänsynsregler som bygger på en intresseavvägning, men närmare anvisningar för hur den skall göras finns inte i lagen, å andra sidan finns särskilda skyddsformer

som nationalpark, naturreservat och naturminne som ger mycket långtgående skydd för naturmiljön inom avgränsade områden. Det finns också skyddsmöjligheter med avseende på växt- och djurarter. Vissa verksamheter, typ täkt, är tillståndspliktiga enligt lagen. Andra arbetsföretag kan föreläggas att begränsa eller motverka skada på naturmiljön men pågående markanvändning får inte avsevärt försvåras om inte någon av de särskilda skyddsformerna kan komma ifråga. Inte heller får föreläggande om att begränsa skada meddelas om tillstånd lämnats enligt ML eller VL eller om arbetsföretaget avser bebyggelse som ingår i plan.

KtL:s kravregel anger att kärnteknisk verksamhet skall bedrivas på sådant sätt att kraven på säkerhet tillgodoses och de förpliktelser uppfylls som följer av Sveriges överenskommelse i syfte att förhindra kärnvapenspridning. Lagen innehåller inga lokaliseringsregler. Det anges att bestämmelser om strålskydd finns i strålskyddslagen. Tillståndsplikt råder.

VL:s kravregel föreskriver att vattenföretag inte får komma till stånd om det med hänsyn till valet av plats eller på något annat sätt möter hinder från allmänna planeringssynpunkter eller strider mot plan. Även om sådant hinder inte föreligger får vattenföretag inte komma till stånd om någon skada eller olägenhet av större betydelse för allmänna intressen uppkommer. Vidare finns alltid ett krav på nyttoövervikt utom vid vissa vattenföretag som prövas enligt naturresurslagens 4 kap. och vid broar m.m. för järnvägar osv. som prövas i särskild ordning. I VL finns vidare en minimeringsregel, att ändamålet med ett vattenföretag skall vinnas med minsta intrång och olägenheter utan skälig kostnad. Tillstånd krävs för alla vattenföretag av någon omfattning.

ML:s straffbestämmelse föreskriver straffansvar för överträdelser av förbud, villkor och föreskrifter som meddelats av myndighet i det särskilda fallet med stöd av lagen. I ett par fall kan förbud m.m. följa av generella föreskrifter. Vidare straffbeläggs underlåtenhet att iaktta förprövningsplikten enligt ML, att inte uppfylla upplysningsplikten samt att lämna oriktiga uppgifter. För ansvar krävs uppsåt eller oaktsamhet. I ringa fall döms inte till ansvar. Straffskalan är böter eller fängelse högst två år. Det åligger tillsynsmyndighet att se till att överträdelse av lagen beivras.

HL:s straffbestämmelse straffbelägger brott mot prövningsplikten beträffande vissa avloppsanordningar, brott mot anmälningsplikten beträffande vissa andra anläggningar som nyttjas av allmänheten och brott mot villkor i särskilda fall för att hindra sanitär olägenhet, vidare brott mot föreskrifter för vissa i hälsoskyddsförordningen angivna verksamheter. För ansvar krävs uppsåt eller oaktsamhet. Straffet är böter.

LKP:s straffregel straffbelägger brott mot lagens kravregel samt brott mot föreskrifter, villkor och forbud som meddelats med stöd av lagen. Vidare är brott mot upplysningsplikten straffbelagt liksom lämnande av oriktiga uppgifter. För det senare brottet döms till böter. I övriga fall är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år. I dessa fall undantas ringa brott från ansvar. I samtliga fall förutsätts för ansvar uppsåt eller oaktsamhet.

NvL:s straffbestämmelse innehåller brott mot förbud eller föreskrifter som meddelats avseende de särskilda skyddsformerna. Vidare är överträdelse av villkor som meddelats för täkttillstånd straffbelagt liksom underlåtenhet att anmäla vissa arbetsföretag. Dessutom är nedskräpning och viss skyltning straff-

belagt. Straffskalan är böter eller fängelse högst sex månader och straffansvar förutsätter uppsåt eller oaktsamhet. Ringa fall undantas från straffbarhet vid vissa gärningar.

KtL:s straffbestämmelse straffbelägger bedrivande av kärnteknisk verksamhet utan tillstånd och åsidosättande av villkor eller föreskrifter enligt lagen. Det krävs varken uppsåt eller oaktsamhet för straffbarhet. Straffskalan är boter eller fängelse högst två år. Till böter eller fängelse högst sex månader döms den som inte fullgör vad tillsynsmyndighet begär eller beslutar med stöd av lagen och den som med uppsåt eller oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter. Brotten får åtalas endast om tillsynsmyndighet anmält dem till åtal.

VL:s straffbestämmelse straffbelägger brott mot prövningsplikt, villkor och föreskrifter med stöd av lagen, brott mot upplysningsplikten samt åsidosättande av viss skyldighet att underhålla anläggning. För straffbarhet krävs uppsåt eller oaktsamhet. Ringa fall är undantagna. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år.

Den genomgång som här gjorts är schematisk och inte alls heltäckande för miljöförfattningarna. Den ger dock underlag för vissa iakttagelser som narmast rör straffbestämmelsernas utformning och innehåll.

Karaktären av övervägande blankettstraffbud är genomgående, men vilka beteenden som därigenom kriminaliseras är ytterst beroende på lagarnas kravregler, eftersom det är dessa som ligger till grund för myndigheternas beslut. Själva kravregeln är straffsanktionerad bara i LKP.

De kravregler som här presenterats är ofta allmänt hållna, t.ex. kärntekniklagens, och kan knappast heller betecknas som sinsemellan enhetliga med avseende på kravnivå. Vad gäller exempelvis krav på lämplig lokalisering av viss verksamhet kan iakttas skillnader mellan ML, som kräver bästa möjliga plats vid en objektiv bedömning, VL, som hindrar val av plats som strider mot plan eller möter hinder från allmänna planeringssynpunkter och KtL som inte innehåller någon lokaliseringsregel alls. Det skall då också noteras, att 4 kap. naturesurslagen, som reglerar tillkomst och lokalisering av vissa större miljöfarliga anläggningar, t.ex. kärntekniska sådana, inte innehåller några regler som styr val av plats och krav på platsen. Plan- och bygglagens lokaliseringsregel kräver att mark som skall användas för bebyggelse skall vara lämplig för ändamålet från allmän synpunkt. Vad gäller kravet på miljöhänsyn i övrigt kan också iakttas variationer t.ex. mellan ML och NvL.

Det går i och för sig sällan att på förhand peka ut beteenden som är straffbara på det specialstraffrättsliga området. När det gäller den centrala miljörättslagstiftningen kan olika kravnivåer på den verksamhet som regleras ge egendomliga konsekvenser. Likartade beteenden kan komma att föranleda olika straffrättslig bedömning. För vissa beteenden eller verksamheter gäller flera lagar parallellt, vilket understryker vad som nu sagts. Det kan vara straffbart enligt LKP att hantera en kemisk produkt, trots att tillstånd till den verksamhet där den förekommer meddelats enligt miljöskyddslagen och tvärtom.

En del miljöstörande beteenden täcks inte upp av någon lagstiftning, t.ex. att orsaka skada på själva verksamhetsområdet för en miljöfarlig verksamhet - ML gäller omgivningsstörning och NvL gäller inte verksamheter som har tillstånd enligt ML. Joniseran-

de strålning faller utanför både ML och LKP. Strålskyddslagen, som skall ge skyddsregler ifråga om sådan strålning, ger gällande lydelse inte något ekologiskt skydd utan behandlar endast skydd för människor. En ändring härvidlag har dock förslagits av utredningen och översyn av strålskyddslagstiftningen (SOU 1985:58). NvL omfattar visserligen all inverkan på naturmiljön, således även strålning, men så tillämpas inte lagen i praktiken (exempel: prövning av ansökningar om uranbrytning i Pleutajokk resp. SFR 1 - lagret vid Forsmark).

Om straffbestämmelsernas innehåll och utformning är vidare att säga, att genomgången visar olika spännvidd i straffskalorna, varierande krav på det subjektiva brottsrekvisitet, olika behandling av ringa fall, att inte alla lagar innehåller en straffsanktionerad upplysningsplikt eller än mindre en straffsanktionerad sanningsplikt. Som enda lag ålägger ML tillsynsmyndigheten att verka för att brott beivras medan KtL kräver en anmälan från tillsynsmyndigheten för att brott skall åtalas.

För de rättsvårdande myndigheterna torde det miljörättsliga systemet och därmed straffbestämmelserna te sig både inkonsekvent och svåröverskådligt. Redan en preliminär bedömning huruvida ett visst beteende kan vara straffbart förutsätter en ingående undersökning, där hänförandet av gärningen under rätt lagstiftning är ett svårt rättsligt problem. Detta illustreras tydligt i den genomgång av anmälda brott som redovisats i BRÅ Forskning 1985:5 s. 115.

Från straffrättslig synpunkt är en översyn av det miljörättsliga sanktionssystemet i hög grad motiverad både utifrån vad som anförts i detta avsnitt och även av intresset av att åstadkomma ett sammanhängande sanktionssystem på miljöområdet. Översynen bör också innefatta de brottsbalksbrott som kan

komma ifråga. För att åstadkomma ett enhetligt sanktionssystem torde det dock vara nödvändigt att se över också kravreglerna i de olika specialförfattningarna. En sådan översyn borde emellertid också te sig motiverad av intresse att erhålla någorlunda likartade kravnivåer på olika verksamheter som kan vara störande för miljön.

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning Ju.
2. Dödsboägande och samägande av jordbruksfastighet m. m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. Ud.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m. m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Mordet på Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Äldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.
25. Ökat kommunalt väghållningsansvar. K.
26. Enskilda vägar. K.
27. Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. K.
28. Bistånd för bättre miljö i u-land. Ud.
29. Stöd till näringslivet. Fi.
30. Fel i fastighet. Ju.
31. Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Ju.
32. För en bättre miljö. ME.
33. Ju mer vi är tillsammans. C.
34. —"—, Exempelsamling. C.
35. —"—, Underlag för reformer samt förslag. C.
36. För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. ME.

Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Otillbörlig efterbildning. [1]
Dödsboägande och samägande av jordbruksfastighet m. m. [2]
Folkstyrelsens villkor. [6]
Barnets rätt. [7]
Skydd för det väntade barnet. [11]
Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
Mordet på Olof Palme. [14]
Franchising. [17]
Internationella familjerättsfrågor. [18]
Fel i fastighet [30]
Integritetsskyddet i informationssamhället 4. [31]

Utrikesdepartementet

Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]
Bistånd för bättre miljö i u-land [28]

Försvarsdepartementet

Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
Läkemedel och hälsa. [20]
Äldreomsorg i utveckling. [21]
Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget. [22]
Medicinteknisk säkerhet. [23]

Kommunikationsdepartementet

Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]
Enskilda vägar. [26]
Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen '87. [3]
Indrivningslag m. m. [10]
Produktsäkerhetslag. [24]
Stöd till näringslivet. [29]

Miljö- och Energidepartementet

Miljöskadefond. [15]
För en bättre miljö. [32]
—"—, Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar.[36]

Arbetsmarknadsdepartementet

Varannan damernas. [19]

Civildepartementet

En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
Begravningslag. [16]
Ju mer vi är tillsammans. [33]
—"—, Exempelsamling. [34]
—"—, Underlag för reformer samt förslag. [35]

KUNGL. BIBL.
1987 -09- 07
STOCKHOLM

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10007-X
ISSN 0375-250X