

Ref KB 00

BILAGA 2

MILJÖ- LAGSTIFTNINGEN I FRAMTIDEN

Sekretariatets kartläggning
och analys

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



Principbetänkande av miljöskyddskommittén

SOU
1991:5

Ref U.S. 00

BILAGA 2

MILJÖ- LAGSTIFTNINGEN I FRAMTIDEN

Sekretariatets kartläggning
och analys

Principbetänkande av miljöskyddskommittén

SOU
1991:5



Statens offentliga utredningar
1991:5
Miljödepartementet

BILAGA 2

MILJÖLAGSTIFTNINGEN I FRAMTIDEN

Sekretariatets kartläggning och analys

Principbetänkande av miljöskyddskommittén
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10725-2
ISSN 0375-250X

INNEHÅLL

1	INLEDNING	11
2	GÄLLANDE RÄTT	14
2.1	Inledning	14
2.2	Plan- och marklagstiftning	15
2.2.1	Lagen om hushållning med natur- resurser m.m.	15
2.2.1.1	Inledning	15
2.2.1.2	Allmänt	15
2.2.1.3	Grundläggande hushållningsbestämmelser	17
2.2.1.4	Särskilda hushållningsbestämmelser	18
2.2.1.5	Skyddsbestämmelsernas genomförande	19
2.2.1.6	Regeringens prövning av vissa anläggningar och verksamheter	20
2.2.2	Plan- och bygglagen	24
2.2.2.1	Inledning	24
2.2.2.2	Kravregler	25
2.2.2.3	Bestämmelser om störningsgränser m.m.	28
2.2.3	Naturvårdslagen	29
2.2.3.1	Inledning	29
2.2.3.2	Olika former för skydd av naturen	30
2.2.3.3	Att beakta vid prövningen	34
2.2.4	Lagen om skötsel av jordbruksmark	35
2.2.4.1	Inledning	35
2.2.4.2	Miljöskyddsaspekterna i skötsellagen	36
2.2.5	Skogsvårdslagen	39
2.2.5.1	Inledning	39
2.2.5.2	Miljöaspekterna i skogsvårdslagen	39
2.3	Skyddslagstiftning	40
2.3.1	Miljöskyddslagen	40
2.3.1.1	Grunddragen i miljöskyddslagen	40
2.3.1.2	Miljöskyddslagens grundläggande kravregler	44
2.3.1.3	Särskilda regler för avloppsvatten	54
2.3.1.4	Miljöskyddsområden och generella föreskrifter	56
2.3.2	Miljöskadelagen	60
2.3.3	Hälsoskyddslagen	61
2.3.3.1	Inledning	61
2.3.3.2	Aktsamhetsregler	62
2.3.3.3	Tillståndplikt m.m.	63
2.3.3.4	Föreskrifter	64

2.3.3.5	Kommunernas ansvar m.m.	64
2.3.4	Lagen om kemiska produkter	65
2.3.4.1	Inledning	65
2.3.4.2	Lagens tillämpningsområde	66
2.3.4.3	Aktsamhetsregler	67
2.3.4.4	Förhandsanmälan, tillstånd m.m.	72
2.3.4.5	Dispensavgift	74
2.3.5	Lagen om spridning av bekämpnings- medel över skogsmark	75
2.3.6	Lagen om transport av farligt gods	75
2.3.7	Lagen om svavelhaltigt bränsle	77
2.3.8	Bilavgaslagen	77
2.3.9	Lagen om kärnteknisk verksamhet	80
2.3.10	Strålskyddslagen	81
2.3.11	Atomansvarighetslagen	82
2.3.12	Lagen om åtgärder mot vatten- förorening från fartyg	84
2.3.12.1	Inledning	84
2.3.12.2	Förbud mot förorening från fartyg	84
2.3.12.3	Mottagning av skadliga ämnen från fartyg	85
2.3.12.4	Fartygs konstruktion m.m.	85
2.3.12.5	Särskilda åtgärder mot vatten- förorening	85
2.3.12.6	Vattenföreningensavgift	86
2.3.13	Renhållningslagen	86
2.3.13.1	Inledning	86
2.3.13.2	Allmän aktsamhetsregel	87
2.3.13.3	Den kommunala renhållningsskyldigheten	87
2.3.13.4	Kommunal renhållningsordning	89
2.3.13.5	Särskilda bestämmelser	90
2.3.14	Lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten	90
2.4	Lagstiftning om utnyttjande av naturresurser	91
2.4.1	Vattenlagen	91
2.4.1.1	Inledning	91
2.4.1.2	Allmänt om vattenlagen	91
2.4.1.3	Kravreglerna	92
2.4.1.4	Tillståndsplikt	95
2.4.1.5	Prövningsförfarandet	96
2.4.1.6	Begränsning, omprövning och förverkande	97
2.4.1.7	Skydd för vattenförsörjningen m.m.	99
2.4.2	Minerallagen	100
2.4.2.1	Inledning	100
2.4.2.2	Undersökningstillstånd	100
2.4.2.3	Bearbetningskoncession	101
2.4.2.4	Återkallelse m.m.	102
2.4.3	Lagen om vissa torvfyndigheter	102
3	EN NY, SAMLAD MILJÖLAG	104
3.1	Fråga om samordning	104
3.1.1	Framförda önskemål om samordning	104
3.1.2	Behov av samordning	105
3.2	Omfattningen av och sättet för en samordning	107

3.3	Särskilda bestämmelser i en ny miljölag	118
3.3.1	Inledning	118
3.3.2	Särskilda bestämmelser för kemiska produkter	119
3.3.3	Särskilda bestämmelser för hälsoskyddet	120
3.3.4	Särskilda bestämmelser för avfall	124
3.3.5	Särskilda bestämmelser för naturmiljön	126
4	AKTSAMHETSREGLER	128
4.1	Inledning	128
4.2	Aktsamhetsregler i nuvarande lagar	129
4.2.1	Naturresurslagen	129
4.2.2	Miljöskyddslagen	132
4.2.3	Lagen om kemiska produkter	141
4.2.4	Hälsoskyddslagen	143
4.2.5	Renhållningslagen	144
4.2.6	Lagen om skötsel av jordbruksmark	146
4.2.7	Lagen om svavelhaltigt bränsle	147
4.2.8	Andra skyddslag	148
4.3	Synpunkter på nuvarande regelsystem	148
4.3.1	Gränsdragningsproblem	148
4.3.2	Aktsamhetsregler	151
4.3.3	Möjligheter att meddela föreskrifter	154
4.4	Aktsamhetsregler i en ny, samlad miljölag	156
4.4.1	Inledning	156
4.4.2	Hushållnings- och lokaliseringsfrågor	157
4.4.3	Försiktighetsmått	160
4.4.4	Föreskrifter om skyddsåtgärder	164
4.4.4.1	Tillståndsprovade verksamheter	164
4.4.4.2	Verksamhetsanknutna föreskrifter	168
4.4.4.3	Områdesanknutna föreskrifter	170
4.4.4.4	Övriga föreskrifter	171
4.4.4.5	Föreskrifter i en ny, samlad miljölag	171
4.4.4.6	Föreskrifter om förbud	172
5	MILJÖKVALITETSNORMER	176
5.1	Inledning	176
5.2	Naturvårdsverkets förslag	177
5.3	Förslag till landskapslag för Åland	178
5.4	Synpunkter på vattenskyddslagstiftningen från länsstyrelsen i Hallands län	180
5.5	Förslag från Miljödelegationen Västra Skåne	182
5.6	Den amerikanska "bubbelprincipen"	183
5.7	Sammanfattande synpunkter	184
6	MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNINGAR	186
6.1	Inledning	186
6.2	Behovet av konsekvensbeskrivningar	187
6.3	Innehållet i en konsekvensbeskrivning	189
6.4	Miljökonsekvensbeskrivningar i nuvarande lagstiftning	192
6.5	Miljökonsekvensbeskrivningar i andra länder	193

6.6	Möjliga vägar till miljökonsekvensbeskrivningar i svensk lagstiftning	196
6.7	Miljökonsekvensbeskrivningar i en ny, samlad miljölag	199
7	PRÖVNING OCH TALERÄTT	201
7.1	Allmänt om miljövärdorganisationen	201
7.2	Tillståndsprövning	203
7.2.1	Enligt nuvarande system	203
7.2.1.1	Miljöskyddslagen	203
7.2.1.2	Lagen om kemiska produkter	205
7.2.1.3	Hälsoskyddslagen	208
7.2.1.4	Renhållningslagen	209
7.2.1.5	4 kap. naturresurslagen	209
7.2.1.6	Naturvårdslagen	210
7.2.2	Möjligheter till samordning	210
7.2.3	Tillståndsmyndigheterna och deras kompetensområden	216
7.2.3.1	Allmänna synpunkter	216
7.2.3.2	Tillståndsmyndigheter i en ny, samlad miljölag	218
7.2.4	Förfarandet vid tillståndsprövning	219
7.2.5	Fullföljdsfrågor i samband med tillståndsprövning	220
7.2.5.1	Nuvarande ordning	220
7.2.5.2	Fullföljd enligt en ny miljölag	220
7.3	Omprövning	222
7.3.1	Allmänt	222
7.3.2	Nuvarande system	223
7.3.2.1	Miljöskyddslagen	223
7.3.2.2	Lagen om kemiska produkter	226
7.3.3	Rättskraften i tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen	227
7.3.3.1	Miljöskyddslagens tillkomst	227
7.3.3.2	1981 års ändringar i miljöskyddslagen	229
7.3.3.3	1989 års ändringar i miljöskyddslagen	232
7.3.4	Problem och brister samt möjligheter till förändringar	234
7.3.5	Generella föreskrifter i stället för omprövning	240
7.4	Talerätt och miljöombudsman	241
7.4.1	Inledning	241
7.4.2	Fråga om talerätt för ideella organisationer	242
7.4.2.1	De ideella organisationerna	242
7.4.2.2	Gällande rätt	243
7.4.2.3	Tidigare framlagda förslag	245
7.4.2.4	Möjligheter till förändringar	246
7.4.3	Fråga om inrättande av ett miljöombudsmannaämbete	248
7.4.3.1	Ombudsmannainstitutionen	248
7.4.3.2	Tidigare framlagda förslag	252
7.4.3.3	Möjligheter till förändringar	254

8	TILLSYN	257
8.1	Allmänt	257
8.2	Nuvarande system	258
8.2.1	Tillsynsmyndigheterna	258
8.2.2	Tillsynsmyndigheternas befogenheter	260
8.3	Problem och brister samt möjligheter till samordning	261
9	MILJÖLAGSTIFTNINGEN OCH TRAFIKEN	266
9.1	Inledning	266
9.2	Miljöstörningar	267
9.2.1	Utsläpp till luft	267
9.2.2	Buller	270
9.3	Målsättningar	271
9.3.1	Trafikpolitiken	271
9.3.2	Begränsning av buller	273
9.4	Styrmedel	273
9.4.1	Administrativa styrmedel	274
9.4.1.1	Miljöskyddslagen	274
9.4.1.2	Hälsoskyddslagen	279
9.4.1.3	Naturresurslagen	280
9.4.1.4	Plan- och bygglagen	281
9.4.1.5	Väglagen	282
9.4.1.6	Trafikfordonens beskaffenhet	284
9.4.1.7	Reglering av motorbränslen	288
9.4.1.8	Trafiktekniska styrmedel	290
9.4.2	Ekonomiska styrmedel	295
9.4.2.1	Inledning	295
9.4.2.2	Skatter	295
9.4.2.3	Avgifter	297
9.4.2.4	Bidrag m.m.	300
10	AVGIFTER	301
10.1	Inledning	301
10.2	Nuvarande avgifter	303
10.3	Avgifter i framtiden	303
10.3.1	MIAs förslag	303
10.3.2	Övergripande synpunkter	307
11	SANKTIONER	312
11.1	Inledning	312
11.2	Sanktionssystemet i miljöskyddslagen i praktisk tillämpning	313
11.3	Några problem vid tillämpningen av gällande sanktionsregler	318
11.4	Önskemål om lagändringar	321
11.5	Motiv för straffansvar	323
11.6	Utformning av ansvarsbestämmelser	326
11.7	Brottsbalken	328
11.8	Den specialstraffrättsliga regleringen	331
11.9	Frågor gemensamma för brottsbalken och specialstraffrätten	336
11.9.1	Subjektivt rekvisit	336
11.9.2	Straffsatser	338
11.9.3	Konkurrens	340
11.9.4	Preskription	341

11.9.5	Brott inom företag	342
11.10	Förverkande	343
11.10.1	Allmänt	343
11.10.2	Vid brott i utövning av närings- verksamhet	344
11.11	Företagsbot	346
11.12	Näringsförbud	348
11.13	Sanktionsavgifter	349
11.13.1	Miljöskyddsavgift	349
11.13.2	Vattenföreningssavgift	354
11.14	Vite	354
11.15	Rättelse	357
11.16	Återkallelse av tillstånd	359
11.17	Skadestånd	359
11.18	Övriga frågor	360
12	MILJÖSKYDDSLAGSTIFTNINGEN M.M. I EG OCH NORDEN	361
12.1	Inledning	361
12.2	EG	362
12.2.1	Romfördraget och enhetsakten	362
12.2.2	EGs regelsystem på miljövårdsområdet	364
12.2.3	Direktiv inom miljöområdet	365
12.2.4	Miljökonsekvensbeskrivningar	370
12.2.5	Direktiv inom produktområdet	371
12.2.6	Talerätt	374
12.3	Danmark	374
12.3.1	Inledning	374
12.3.2	Miljöskyddsbestämmelser	375
12.3.3	Produktlagstiftningen på kemikalie- området	380
12.3.4	EG-direktiven i dansk miljölagstiftning	382
12.4	Finland	383
12.4.1	Inledning	383
12.4.2	Miljöskyddslagstiftningen	384
12.4.3	Produktlagstiftningen	389
12.5	Norge	390
12.5.1	Inledning	390
12.5.2	Miljöskyddsbestämmelser	391
12.5.3	Produktkontroll	395
12.6	Sammanfattande synpunkter	396
13	INTERNATIONELLT MILJÖSAMARBETE M.M.	399
13.1	Inledning	399
13.2	Det internationella miljösamarbetets framväxt	400
13.2.1	Inledning	400
13.2.2	FN och ECE	400
13.2.3	OECD	402
13.2.4	Sverige och EG	403
13.2.5	Nordiskt miljösamarbete	404
13.2.6	Bilateralt samarbete i Norden	406
13.3	Multilaterala konventioner m.m. om luftvård	406
13.3.1	1979 års Genèvekonvention	406
13.3.2	Svenska åtgärder	408

13.3.3	Wienkonventionen	410
13.3.4	Montrealprotokollet	411
13.3.5	Svenska åtgärder	412
13.3.6	Förberedelser för konvention om klimatförändringar	413
13.3.7	Internationellt miljösamarbete inom trafikområdet	414
13.3.8	Svenska åtgärder	415
13.4	Multilaterala konventioner m.m. om vattenvård	417
13.4.1	Inledning	417
13.4.2	Helsingforskonventionen	417
13.4.3	Pariskonventionen	418
13.4.4	Oslokonventionen	420
13.4.5	Nordsjökonferensen	421
13.4.6	Londonkonventionen	422
13.4.7	Svenska åtgärder	423
13.4.8	Oljeskyddskonventionen	424
13.4.9	MARPOL-protokollet	425
13.4.10	1969 års ingreppskonvention	426
13.4.11	Ingreppsprotokollet	427
13.4.12	Svenska åtgärder	427
13.5	Samarbete inom kemikalieområdet	429
13.5.1	Inledning	429
13.5.2	OECD	430
13.5.3	FN	430
13.5.4	Svenska åtgärder	430
13.6	Samarbete inom avfallsområdet	432
13.6.1	OECD och FN	432
13.6.2	Baselkonventionen	433
13.6.3	Nordiskt samarbete	434
13.6.4	Svenska åtgärder	434
13.7	Miljöskydd och internationell handelspolitik	436
13.7.1	Inledning	436
13.7.2	GATT	437
13.7.3	OECD	439
13.7.4	EG och den inre marknaden	440
13.7.4.1	Inledning	440
13.7.4.2	Fri varucirkulation	441
13.7.4.3	Ekonomiska styrmedel	443
13.7.5	EES-förhandlingarna och miljön	444
13.8	Arbetsmiljö- och hälsoskyddet	447
13.8.1	Miljö och arbetsmiljö	447
13.8.2	Miljö- och hälsoskydd	448
X	LAGSKISSER	449
X.1	Skiss till miljölag	449
X.2	Skiss till lag om ändring i brottsbalken	468

1 Inledning

Miljöskyddskommittén (ME 1989:04) har i sina direktiv (Dir. 1989:32) fått i uppdrag att kartlägga den lagstiftning som innehåller bestämmelser med miljöskyddande syfte och de straffbestämmelser som anknyter till denna lagstiftning. Kommittén har vidare fått i uppdrag att kartlägga de internationella avtal och åtaganden som finns på miljöskyddsområdet och hur den svenska lagstiftningen förhåller sig till dessa samt att vid utformningen av sina förslag även beakta hur dessa förhåller sig till miljölagstiftningen och gällande produktkrav i de andra nordiska länderna och EG. Kommittén skall enligt direktiven i ett principbetänkande, med sitt ställningstagande angående den framtida miljölagstiftningen, redovisa också den kartläggning som gjorts.

Kommittén har uppdragit åt sitt sekretariat att utföra den nyss angivna kartläggningen. Sekretariatet har i sin tur gett jur.kand. MariAnne Olsson i uppdrag att göra den kartläggning av internationella förhållanden som förutsätts i direktiven.

Resultatet av kartläggningen redovisas i denna bilaga till kommitténs principbetänkande. För innehållet i bilagan svarar sekretariatet ensamt. Kommittén har inte tagit ställning till de analyser som redovisas däri i vidare mån än som framgår av principbetänkandet.

Bilagan inleds med en i huvudsak deskriptiv framställning av innehållet i de viktigare lagarna på hälso- och miljöskyddsområdet (kap. 2). Därefter följer en analys av innehållet och av möjligheterna till en samordning av miljölagstiftningen, fördelad på olika ämnesområden. Sålunda behandlas i kap. 3 förutsättningarna för samordning av olika lagar, sedda i stort, i kap. 4 aktsamhetsreglerna, i kap. 5 möjligheterna att arbeta med miljö kvalitetsnormer, i kap. 6 miljökonsekvensbeskrivningar, i kap. 7 prövning och talarätt, i kap. 8 tillsynsfrågor, i kap. 9 styrmedlen inom trafiksektorn, i kap. 10 miljöavgifter och i kap. 11 olika former av sanktioner för överträdelser av miljölagstiftningen. Här efter följer två kapitler om internationella förhållanden, kap. 12 om miljöskyddslagstiftningen m.m. i EG och Norden och kap. 13 om internationellt miljösamarbete m.m. De båda sistnämnda kapitlen har skrivits av MariAnne Olsson.

Avslutningsvis följer skisser till en ny, samlad miljölag och till en lag om ändring i brottsbalken. Avsikten med dessa skisser är att illustrera hur en ny, samlad miljölag kan byggas upp och hur sanktionsreglerna kan utformas. Skisserna är upprättade av sekretariatet och kommittén har inte tagit ställning till dem. Kommittén har inte heller hunnit gå igenom de olika sakfrågorna så inträngande att det materiella innehållet i en ny, samlad miljölag kan läggas fast, långt mindre enskilda bestämmelser i lagen. Det är bl.a. självklart att lagen måste innehålla långt fler bestämmelser i skilda frågor än som här skisserats. Flera kapitler har sålunda endast markerats, ytterligare kapitler måste komma till och enskilda bestämmelser är endast antydda till sitt innehåll. Med dessa reservationer är det sekretariatets förhoppning att skisserna ändå skall kunna ge läsaren ett bättre

underlag för en uppfattning om hur en ny, samlad
miljölag kan komma att se ut.

2.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för flertalet av de lagar och andra författningar som i första hand bedömts vara av intresse för kommitténs arbete. I den mån det bedömts erforderligt för diskussionen i de följande kapitlen, främst 3, 4, 7 och 9, har även i dessa lämnats redogörelser för gällande rätt. Detta leder till att viss dubbelredovisning förekommer.

På miljörettens område finns ett stort antal författningar, som kan systematiseras efter deras mer eller mindre nära förhållande till varandra. Sålunda kan göras en uppdelning i bl.a.

- plan- och marklagstiftning,
- skyddslagstiftning, samt
- lagstiftning om utnyttjande av naturresurser.

Som exempel på den första gruppen kan nämnas lagstiftningen om fysisk planering, naturskydd och areella näringar. Till skyddslagstiftningen hör bl.a. lagstiftningen om miljöskydd, hälsoskydd och kemiska produkter. Inom utnyttjandelagstiftningen kan framhållas vattenlagstiftningen, minerallagstiftningen samt jakt- och fiskelagstiftningen.

I redogörelserna för de olika författningarna har i regel utelämnats bestämmelser om bl.a. tillsyn och sanktioner. I dessa delar hänvisas till kapitel 8 resp. 11 nedan.

2.2 Plan- och marklagstiftning

2.2.1 Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

2.2.1.1 Inledning

Genom naturresurslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1987, har de tidigare gällande riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen ersatts med egentlig lagstiftning. Något förenklat kan sägas att de verksamhetsanknutna riktlinjerna ersatts med grundläggande hushållningsbestämmelser och de geografiska med särskilda hushållningsbestämmelser. Till naturresurslagen har också överförts de tidigare i 136 a § byggnadslagen intagna bestämmelserna om regeringsprövning av vissa industrianläggningar m.m.

I materiellt hänseende innehåller naturresurslagen dels vissa allmänna kravregler, grundläggande hushållningsbestämmelser (2 kap.), dels områdesbestämda hushållningsbestämmelser, särskilda hushållningsbestämmelser (3 kap.). I formellt hänseende innehåller lagen också bestämmelser om regeringsprövning vad gäller lokalisering av vissa från miljösynpunkt särskilt ingripande anläggningar och verksamheter (4 kap.).

2.2.1.2 Allmänt

Syftet med bestämmelserna i naturresurslagen är att

främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Såväl bevarande- som exploateringsintressen skall beaktas vid tillämpning av lagen.

Naturresurslagen är en s.k. paraplylag, som skall tillämpas då beslut fattas enligt vissa andra lagar, bl.a. plan- och bygglagen, vattenlagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen, och tar därför sikte på sådana frågor där det är viktigt att få till stånd en beslutssamordning. Mot bakgrund härav är bestämmelserna i naturresurslagen i första hand inriktade på att ge vägledning för att avgöra konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändningen.

Det är framför allt vid ianspråktagande av områden för olika verksamheter som beslut enligt skilda lagar med olika utgångspunkter kan komma i konflikt med varandra. Mot denna bakgrund är det naturligt att naturresurslagen är inriktad mot arealhushållning, genom dels grundläggande (verksamhetsanknutna) hushållningsbestämmelser, dels särskilda (geografiskt anknutna) hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet.

I första hand innehåller naturresurslagen avvägningsregler för situationer där samhället har väsentliga intressen att bevaka utifrån ett markpolitiskt perspektiv. De grundläggande hushållningsbestämmelserna i 2 kap. kan sägas ge anvisningar om avvägningar, som skall göras vid planläggning och tillståndsprovning i fråga om den framtida användningen av marken och vattnet. I de särskilda hushållningsbestämmelserna i 3 kap. har däremot denna avvägning redan gjorts av lagstiftaren, som genom bestämmelserna i kapitlet tagit ställning till hur vissa områden i landet skall användas eller inte användas. Som exempel på sådana

områdesbestämmelser kan nämnas dels de som anger var särskilt ingripande industrianläggningar får komma tillstånd, dels de som i princip förbjuder att vissa älvar och älvsträckor byggs ut för kraftändamål.

2.2.1.3 Grundläggande hushållningsbestämmelser

Bland de grundläggande hushållningsbestämmelserna finns en som kan betecknas som portalbestämmelse. Enligt denna (1 §) skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov. Företråde skall därvid ges åt sådan användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

Enligt ett par andra grundläggande hushållningsbestämmelser (2 och 3 §§) skall stora mark- och vattenområden, som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön, så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka områdenas karaktär. Vidare skall mark- och vattenområden, som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt, så långt som möjligt skyddas mot åtgärder, som kan skada naturmiljön.

Förutom de nu nämnda områdestyperna upptas bland de grundläggande hushållningsbestämmelserna även mark- och vattenområden som är av betydelse för

- jord- och skogsbruket (4 §),
- rennäringen, yrkesfisket eller vattenbruk (5 §),
- naturmiljön, kulturmiljön eller friluftslivet (6 §),
- åtkomst av värdefulla ämnen eller mineral (7 §),
- industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning

eller avfallshantering (8 §), samt
- totalförsvaret (9 §).

Genomgående gäller för dessa områdestyper att de så långt som möjligt skall skyddas mot åtgärder, som kan skada de nämnda intressena. För vissa områdestyper som är av riksintresse för en viss verksamhet gäller ett förstärkt skydd. Vid konkurrens mellan flera oförenliga riksintressen skall företräde ges åt det intresse som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om ett område eller en del av detta behövs för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Som exempel på områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt nämns i motiven de sötvattenområden och kustområden där det under senare år har kunnat konstateras betydande negativa miljöeffekter till följd av övergödning och utsläpp av föroreningar från industrier, tätorter och fritidsbebyggelse.

2.2.1.4 Särskilda hushållningsbestämmelser

Av de särskilda hushållningsbestämmelserna kan direkt utläsas vilka områden som är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Bestämmelserna innebär att inom de områden som anges ingrepp inte får göras så att de skyddade intressena skadas påtagligt. Vissa undantag görs dock.

De särskilda hushållningsbestämmelserna behandlar skärgårdarna och kustområdena från gränsen mot Norge till Forsmark, Höga kusten i Ångermanland, Norrbottens skärgård med angränsande kustområde, Öland och Gotland, hela fjällvärlden, älvar och älvsträckor som undantagits från vattenkraftutbyggnad och dessa älvars

dalgångar samt vissa områden i övrigt som har särskilt stora värden för turism och friluftsliv.

Vissa av de särskilda hushållningsbestämmelserna tar särskilt sikte på sådana stora industrianläggningar som alltid skall prövas av regeringen. Sålunda stadgas om sådana anläggningar att de inom vissa områden dels inte får komma till stånd (3 §), dels att de får komma till stånd endast på platser där anläggningar av sådant slag redan finns (4 §).

2.2.1.5 Skyddsbestämmelsernas genomförande

Kravreglerna i naturresurslagen är ganska vagt utformade. Ett genomförande kräver därför till en början att reglerna preciseras. Detta gäller framför allt de grundläggande hushållningsbestämmelserna.

En precisering sker dels genom kommunal planering, dels genom vad som kan kallas kunskapsförsörjning. Med det senare avses att olika sektorsmyndigheter tar fram underlag som är av betydelse för skilda bedömningar. Kunskapsförsörjningen är i många fall också en förutsättning för kommunernas planläggning.

Beträffande riksintressena är det förutsatt, att de centrala myndigheterna med ledning av bestämmelserna i lagen var och en på sitt område skall redovisa vilka områden som bedöms vara särskilt skyddsvärda. Det är dock att märka att en sektorsmyndighets bedömning härvidlag i och för sig inte är rättsligt bindande.

2.2.1.6 Regeringens prövning av vissa anläggningar och verksamheter

Som redan påpekats innehåller naturresurslagen också bestämmelser om regeringsprövning av vissa från miljösynpunkt särskilt ingripande anläggningar och verksamheter. När regeringsprövningen infördes i dåvarande byggnadslagen år 1972 var ett av motiven härtill att det var endast regeringen som ansågs kunna åstadkomma en allsidig prövning med sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt ansågs det viktigt att ifrågavarande avgöranden träffades av ett organ som kunde avkrävas politiskt ansvar.

Prövningspliktiga anläggningar

Följande slag av nya anläggningar får inte utföras utan tillstånd av regeringen, nämligen

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. förbränningsanläggningar om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera

- vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 megawatt,
9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,
 10. anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen härrör från andra inrättningar och mer än 10.000 ton miljöfarligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt slutligt omhändertas vid anläggningen,
 11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom vissa fjällområden.

Regeringens tillstånd krävs också för att bygga plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden och för att ankra eller förtöja sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av annan anledning.

Tillståndsprovning efter särskilt beslut

Regeringen kan under vissa förutsättningar besluta om provning (s.k. förbehåll) även av andra anläggningar eller åtgärder än de för vilka provningsskyldighet särskilt föreskrivits. Detta kan bli aktuellt om en anläggning eller åtgärd kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. Så kan vara fallet om den orsakar betydande miljöstörning eller andra ingrepp i naturen. Såväl nyanläggningar som utvidgningar kan provas enligt denna bestämmelse. Utvidgning av befintlig verksamhet är dock endast i undantagsfall av sådan beskaffenhet att regeringsprovning behövs.

För att regeringen skall kunna utnyttja möjligheten till förbehåll skall statliga myndigheter, som får

kännedom om sådana anläggningar eller åtgärder, under-
rätta regeringen om detta.

Som exempel på fall där regeringen förbehållit sig
prövningen kan nämnas större hamnar, främst kolhamnar.
Från senare tid kan nämnas att regeringen förbehållit
sig prövningen av det berglaboratorium som skall
byggas i anslutning till kärnkraftverket i Simpevarp
utanför Oskarshamn och byggandet av den tredje banan
på Arlanda flygplats.

Undantag från kravet på tillstånd

Om det finns särskilda skäl, får regeringen för visst
fall medge undantag från kravet på tillstånd. Denna
undantagsmöjlighet kan bli aktuell om en anläggning
eller åtgärd är av mindre omfattning eller av mindre
ingripande beskaffenhet när det gäller omgivningspå-
verkan.

Förutsättningar för tillstånd

Regeringen får lämna tillstånd om hinder inte möter på
grund av bestämmelserna i 2 eller 3 kap. eller med
hänsyn till andra allmänna planeringssynpunkter och om
kommunfullmäktige har tillstyrkt att tillstånd får
lämnas (kommunal vetorätt).

Emellertid finns det sedan den 1 juli 1990 vissa
inskränkningar i den kommunala vetorätten. Så är
fallet beträffande anläggning enligt 6. ovan om den
avser mellanlagring eller slutlig förvaring av kärn-
ämne eller kärnavfall eller anläggning enligt 7-10
ovan. Beträffande sådana anläggningar får, om det från
nationell synpunkt är synnerligen angeläget att

anläggningen kommer till stånd, regeringen lämna tillstånd även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt detta. Inskränkningen gäller dock inte om en lämplig plats för anläggningen anvisats inom annan kommun som kan antas godta en placering där, eller, i annat fall, om en annan plats bedöms vara lämpligare.

Regeringens beslut

Ett tillstånd kan förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen som påverkas av etableringen och som annars inte skulle kunna kompenseras. Det kan vara fråga om att betala för eller vidta åtgärder för att kompensera eller förebygga skador. Villkor kan också avse andra allmänna intressen, exempelvis regionalpolitiska sådana. Regeringen kan också ge villkor med hänsyn till de försiktighetsmått som skall iakttas från miljösynpunkt. Slutligen kan föreskrivas villkor som direkt sammanhänger med utförande, igångsättande eller drift av en anläggning.

Samband med annan lagstiftning

Regeringens prövning är samordnad med prövningen enligt vissa speciallagar. Detta gäller miljöskyddslagen, fastbränslelagen och vattenlagen.

Regeringens beslut är bindande för prövningen enligt miljöskyddslagen. Koncessionsnämnden skall vid sin prövning enligt miljöskyddslagen föreskriva de ytterligare villkor som krävs från miljöskyddssynpunkt. Det bör påpekas att prövningen enligt miljöskyddslagen kan fortgå parallellt med prövningen enligt 4 kap. naturresurslagen. Tillstånd enligt miljöskyddslagen får

dock inte meddelas förrän regeringsprövningen har skett.

Tillstånd enligt fastbränslelagen behövs inte om tillstånd har lämnats enligt 4 kap. naturresurslagen.

Om ett vattenföretag anges som villkor för viss verksamhet, är vattendomstolen bunden av villkoret vid sin prövning enligt vattenlagen.

När det gäller plan- och bygglagen anses kravet på kommunal tillstyrkan innebära tillräckliga garantier för att planläggning kommer till stånd i den omfattning som behövs.

2.2.2 Plan- och bygglagen (1987:10)

2.2.2.1 Inledning

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Enligt lagens portalparagraf är lagens syfte att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

I lagen fastslås att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

Varje kommun skall upprätta en översiktsplan som omfattar hela kommunen. I översiktsplanen skall i stort anges hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen. För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt naturresurslagen tillgodoses. Områdesbestämmelser är i likhet med detaljplaner bindande för myndigheter och enskilda.

För samordning av flera kommuners planläggning får regionplaner antas.

2.2.2.2 Kravregler

Inledning

Vid planläggning och även vid prövning av ärenden om bygglov, rivningslov och marklov - marklov erfordras bland annat vid schaktning och fyllning - skall både allmänna och enskilda intressen beaktas.

För att mark skall få användas till bebyggelse krävs att den från allmän synpunkt är lämplig härför.

Allmänna intressen som skall beaktas

Bestämmelserna som anger de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse är allmänt hållna.

I lagen stadgas att planläggning skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och

ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Vidare stadgas att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Med ett områdes beskaffenhet avses både markens känslighet för påverkan, områdets kulturella förutsättningar, terrängens utseende, grundförhållanden och andra liknande förhållanden.

Vid både planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall naturresurslagen tillämpas.

Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. de boendes och övrigas hälsa samt möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

Bestämmelserna är, som redan tidigare påpekats, allmänt hållna och kan synas svåra att tillämpa i praktiken. Det har emellertid inte ansetts möjligt att ange de allmänna utgångspunkterna för planering och bebyggelseutveckling på ett mera preciserat sätt. Avsikten är att bestämmelserna skall läggas till grund för en planerad utveckling som det ankommer på kommunens företrädare att besluta om. Departementschefen påpekade i lagstiftningsärendet att det vore olyckligt att genom bindande regler mera i detalj styra utvecklingen i kommunerna.

Krav på byggnader m.m.

Om ett område har befunnits lämpligt för bebyggelse, avgörs därefter hur byggnaderna skall placeras i

detalj och hur de skall bl.a. tekniskt utföras med hänsyn till behovet av skydd mot brand och olycksfall, kraven på hållfasthet, hushållning med energi m.m.

Även dessa krav är allmänt hållna. De kompletteras emellertid av föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigande i plan- och byggförordningen (1987:383).

Byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Hänsynen till kulturvärdena kan t.ex. avse en värdefull naturmiljö och kulturlandskapet på platsen.

Vidare skall byggnader placeras och utformas så att de eller deras avsedda användningsområde inte medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen.

Bestämmelserna tar sikte på att förhindra olägenheter för omgivningen genom en byggnads tilltänkta användning. Avsikten är givetvis inte att det med stöd av stadgandet skall kunna ställas större krav än vad som kan följa av miljöskyddslagen utan syftet med bestämmelsen är att ge kommunerna möjlighet att redan vid bygglovstillfället ställa sådana krav på byggnaden och dess placering som motiveras av den avsedda verksamheten. De olägenheter som åsyftas kan bestå av luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller andra liknande störningar som inte är helt tillfälliga.

Vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet är att betrakta som betydande olägenhet för omgivningen måste även beaktas områdets karaktär och förhållandena på orten. Toleransnivån kan med andra ord variera mellan olika platser. Departementschefen har i lagstiftningsärendet något förenklat uttryckt detta så, att viss fiskluk i fiskesamhällen och gödsellukt i

jordbruksområden måste godtas. Givetvis innebär detta dock inte att störningarna kan tillåtas ge upphov till sanitära olägenheter för omgivningen.

För sådana verksamheter som kan innebära omgivningsstörningar, t.ex. flygplatser eller sopstationer, torde ofta särskilda områden finnas angivna i översiktsplanen. Om det finns behov av skyddsområden kring vissa verksamheter eller speciella krav på tekniskt utförande av vissa byggnader, kan detta säkerställas genom bestämmelser i detaljplan eller genom områdesbestämmelser.

2.2.2.3 Bestämmelser om störningsgränser m.m.

Detaljplaner används för att närmare reglera rättigheter och skyldigheter inte bara mellan markägarna och samhället utan även markägare emellan.

I en detaljplan får t.ex. meddelas bestämmelser om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen.

Syftet med bestämmelsen är att säkerställa de förhållanden som har avgjort lokaliseringen av verksamheten till den aktuella platsen. Man skall således kunna trygga en lämplig miljö för den markanvändning som planen tillåter.

I motiven framhöll departementschefen att skäl att meddela störningsgränser av detta slag i en detaljplan kan vara att detaljplanen avser särskilt störningskänslig verksamhet eller att detaljplaneområdets loka-

lisering talar för att man på detta sätt bör ange en gränsnivå för den framtida miljöbelastning som i ett visst avseende kan tillåtas för planområdet. Det bör enligt honom emellertid inte komma i fråga att för bostadsbebyggelse eller för vård- och undervisningslokaler genom detaljplan meddela längre gående krav vad gäller vägtrafikbuller och flygtrafikbuller än de riktlinjer som riksdagen godkänt. Som exempel på verksamheter som i speciella fall kan medföra behov av sådana bestämmelser angav departementschefen en skola för utvecklingsstörda, ett känsligt laboratorium, viss livsmedelsindustri och liknande verksamheter. Även annan, mer ordinär bebyggelse kan komma i fråga.

Till skillnad mot andra regleringar i en detaljplan riktar sig bestämmelser med störningsgränser även mot verksamheter utanför planområdet. Bestämmelserna kan som nämnts avse sådana störningar som provas enligt miljöskyddslagen. Den lagen innehåller en bestämmelse om att tillstånd enligt miljöskyddslagen inte får meddelas i strid mot en detaljplan. Mindre avvikelser får dock medges, om de är förenliga med planens syfte. Om en detaljplan innehåller bestämmelser med en högsta tillåten störningsnivå, får således tillstånd enligt miljöskyddslagen inte lämnas till verksamheter som orsakar störningar över denna nivå.

2.2.3 Naturvårdslagen (1964:822)

2.2.3.1 Inledning

I naturvårdslagens portalstadgande anges huvudprinciperna bakom lagen. Där fastslås att naturen utgör en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas, att den är tillgänglig för alla enligt allemansrätten samt att envar skall visa hänsyn och varsamhet i sitt

umgänge med naturen. Vidare fastslås att om det vid arbetsföretag eller eljest ej kan undvikas skada å naturen skall de åtgärder vidtas som behövs för att begränsa eller motverka skadan.

Naturvårdslagen innehåller bl.a. bestämmelser som syftar till bevarande av och skydd för

- vissa typer av områden,
- naturminnen,
- växt- och djurarter,
- friluftslivet,
- naturmiljön, samt till skydd mot
- nedskräpning.

2.2.3.2 Olika former för skydd av naturen

Områdesskydd

Nationalpark bildas för att bevara större områden av viss landskapstyp i naturligt tillstånd på mark som tillhör staten. Om ett område behöver särskilt skydd eller vård på grund av dess betydelse för kännedomen om landets natur, skönhet, märkliga beskaffenhet eller betydelse för allmänhetens friluftsliv kan det förklaras som naturreservat. Ett område som behöver skyddas och vårdas, men där behovet av skyddsföreskrifter är begränsat, kan avsättas som naturvårdsområde.

Fridlysning av naturminnen samt växt- och djurarter

Naturföremål får fridlysas som naturminne om det bör särskilt skyddas eller vårdas på grund av sin betydelse för kännedom om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet.

Föreligger det fara för att växtart försvinner eller utsätts för plundring får meddelas förbud att bortta eller skada den där den växer vilt. Vidare får djurart fridlysas om det föreligger fara för att den försvinner.

Skydd för friluftslivet

För att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv råder strandskydd vid havet, insjöar och vattendrag intill 100 m. från strandlinjen. Strandskyddsområde kan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer utvidgas, dock högst till 300 m. från strandlinjen. Ett område kan även undantas från bestämmelserna om strandskydd.

Inom ett strandskyddsområde får bebyggelse och andra åtgärder som inskränker allemansrätten inte utföras annat än när särskilda skäl föreligger. Bestämmelsen om strandskydd gäller dock inte företag som har erhållit tillstånd enligt 4 kap. naturresurslagen, vattenlagen eller miljöskyddslagen.

Skydd för naturmiljön

Täktverksamhet är en typ av företag som medför särskilda faror för naturmiljön och då närmast för landskapsbilden, men även för bl.a. grundvattnet. Utnyttjande av exempelvis ett berg till stentäkt eller en grusås medför skador på naturen som inte kan botas. Å andra sidan är det fråga om ekonomiskt mycket värdefull egendom som är nödvändig för näringslivet och samhället.

Täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter får inte ske utan länsstyrelsens tillstånd. En markinnehavare får dock för sitt husbehov bedriva täkt av sand, sten m.m. utan tillstånd. Om tillstånd till täkt lämnats enligt vattenlagen, torvlagen eller lagen om kontinentalsockeln krävs inte heller något tillstånd enligt naturvårdslagen.

Det kan nämnas att täkt av matjord för annat ändamål än fastighetsägarens husbehov kräver tillstånd förutom enligt naturvårdslagen även enligt lagen om skötsel av jordbruksmark. Syftet med prövningen enligt skötsel-lagen, som för övrigt utförs av lantbruksnämnden, är att få kontroll över att brukningsvärd mark inte tas ur produktion genom matjordstäkt.

Täkttillstånd skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka företagets skadliga inverkan på naturmiljön. Det kan i villkoren för en grustäkt tänkas föreskrivas att en viss del av den berörda grusåsen skall bevaras som t.ex. utsiktspunkt eller skidbacke. En torvtäkt kan i villkoren begränsas till skydd för fågellivet. I regel förpliktas en tillståndshavare i villkoren att ställa säkerhet.

Meddelade villkor kan ändras eller ett tillstånd kan upphävas helt eller delvis sedan tio år förflutit efter beslutet. Om det dessförinnan visar sig att de föreskrivna villkoren inte är tillfyllest för att begränsa eller motverka företagets skadliga inverkan på naturmiljön kan ytterligare villkor meddelas.

Markavvattning kallas de åtgärder som vidtas för att varaktigt öka en fastighets lämplighet för ett visst ändamål genom att avvattna mark, sänka eller tappa ur en sjö eller att skydda mot vatten. Markavvattning får inte vidtas utan länsstyrelsens tillstånd. Ett sådant

tillstånd skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka skadlig inverkan på naturmiljön av företaget.

Lagstiftningen har i denna del motiverats med att utvecklingen inom jordbruket, men framför allt inom skogsbruket, har gjort det angeläget med särskilda regler för att bevara våra våtmarker.

Även vattenlagen innehåller krav på tillståndsplikt för vissa markavvattningsföretag. Om det emellertid är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom företagets inverkan på vattenförhållandena erfordras inte tillstånd enligt vattenlagen. Tillstånd enligt naturvårdslagen krävs i motsats härtill i princip för varje åtgärd som utgör markavvattning, dock ej för sådan skyddsdikning, som avser att hindra att grundvattnet stiger efter en skogsavverkning. Sådan dikning har ansetts sakna betydelse från naturvårdssynpunkt.

I lagen föreskrivs vidare samrådsskyldighet för vissa större arbetsföretag. Sådan skyldighet föreligger ej för sådana företag som fordrar tillstånd enligt lagen. Samrådet skall ske med länsstyrelsen. Länsstyrelsen får förelägga företagaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på miljön.

Skydd mot nedskräpning

Bestämmelsen till skydd mot nedskräpning går ut på att envar skall se till att han inte skräpar ned utomhus, vare sig i naturen eller inom bebyggda områden, med plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat.

För det fall naturen skräpats ned eller eljest osnyggats kan miljö- och hälsoskyddsnämnden ålägga den som vållat eller eljest är ansvarig för nedskräpningen eller osnyggandet att iordningställa platsen samt vidta erforderliga förebyggande åtgärder för framtiden.

En överträdelse av nedskräpningsförbudet är straffbar om inte gärningen sker på plats till vilken allmänheten ej äger tillträde eller har insyn. Inte heller är ringa gärning straffbar.

2.2.3.3 Att beakta vid provningen

Vid provning av frågor som rör naturvård skall tas tillbörlig hänsyn till övriga allmänna intressen och enskilda intressen. Vidare skall naturresurslagen tillämpas vid provningen.

Ett beslut om en åtgärd i naturvårdens intresse kan naturligtvis ibland medföra intrång och olägenheter både för enskilda intressen och för andra allmänna intressen. En förutsättning för att åtgärden ändå skall få vidtas är att naturvårdsintresset väger tyngre än motstående intressen.

Beslut om bildandet av bl.a. naturreservat och naturvårdsområde samt beslut om t.ex. täkttillstånd får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas får dock mindre avvikelse göras. Principen är att beslut enligt en speciallag som naturvårdslagen inte får strida mot kommunens detaljplan eller områdesbestämmelser. Det är alltså kommunen som vid sin planläggning skall få göra sammanvägningarna av de olika anspråk som kan ställas på mark och vatten. En översiktsplan är dock inte utan vidare bindande vid beslut

enligt naturvårdslagen. Planen bör dock naturligtvis beaktas vid prövningen.

Lagen anger inte direkt efter vilka grunder en ansökan om täkttillstånd bör prövas. Departementschefen har emellertid i prop. 1981/82:220 s. 12 uttalat bl.a. följande.

Av lagen framgår --- att stor hänsyn skall tas till den tilltänkta täktens inverkan på naturmiljön. Bestämmelserna skall användas till att skydda naturmiljön i dess helhet, inbegripet landformer, vegetation och alltså även t.ex. kultur- och odlingslandskapet. Hänsyn skall också tas till naturmiljöns betydelse för friluftslivet. Tillbörlig hänsyn skall å andra sidan tas till övriga allmänna och enskilda intressen som berörs av frågan om täkttillstånd. Nyttan av verksamheten och behovet av materialet kan alltså beaktas. Länsstyrelsen får alltså ta med i avvägningen hur stort samhällsintresset är av att naturtillgången exploateras. Det innebär bl.a. att om täkttillstånd, som täcker det beräknade behovet för flera år framåt, redan har lämnats inom någon region kan ytterligare tillstånd vägras. Vid täktprövningen bör också beaktas hur stort behovet är av att ta täktmaterial av viss kvalitet i anspråk. Även tillgången på ersättningsmaterial bör beaktas. --- Samtidigt bör betonas att en alltför stor restriktivitet vid tillståndsprövningen kan medföra en ökad förbrukning av energi för längre transporter och knapphet på täktmaterial som i sin tur kan orsaka prisstegringar. Bedömningen av frågan om ett täkttillstånd måste givetvis ske individuellt med hänsyn till de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet.

2.2.4 Lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark

2.2.4.1 Inledning

Den nuvarande skötsellagen utgår från att brukningsvärd åkermark och kultiverad betesmark skall brukas och att brukningen skall ske så att markens produk-

tionsförmåga tas till vara. Endast då brukningsvärd mark på grund av särskilda omständigheter inte bör behållas för jordbruksproduktion får den tas ur produktionen. Skötsellagen kan betraktas som en speciallagstiftning. Lagen är emellertid inte exklusiv, utan jämsides med den gäller bl.a. miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter och naturvårdslagen.

Ursprungligen innehöll skötsellagen inga regler om miljöhänsyn i samband med skötsel av jordbruksmark. Fr.o.m. den 1 juli 1988 ställs dock i skötsellagen även krav på att skälig hänsyn skall tas från miljöskyddssynpunkt i vissa avseenden.

2.2.4.2 Miljöskyddsaspekterna i skötsellagen

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som skäligen kan fordras från miljöskyddssynpunkt i fråga om

- begränsningar av antalet djur i ett jordbruk,
- försiktighetsmått för gödselhanteringen, samt
- växtodlingen.

Sådana föreskrifter innebär dock inte ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen.

Med stöd av bemyndigandet föreskrivs i förordningen (1979:426) om skötsel av jordbruksmark bl.a.

- att lantbruksstyrelsen, efter samråd med naturvårdsverket, får meddela föreskrifter om begränsning av antalet djur i ett jordbruk för jordbruksföretag med fler än tio djurenheter,
- att stallgödsel och andra organiska gödselmedel inte

får spridas under tiden 1 december - 28 februari annat än om nedbrukning sker samma dag, samt under tiden 1 augusti - 30 november annat än i växande gröda eller före höstsädd såvitt avser Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands och Gotlands län, kustområdena i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar och Göteborgs och Bohus län samt Öland,

- att inom de nämnda områdena jordbruksföretag med fler än tio djurenheter skall ha utrymme för lagring av stallgödsel som motsvarar en gödselproduktion under åtta månader vid djurhållning som omfattar nötkreatur, hästar, får eller getter, och tio månader vid annan djurhållning, samt att i övriga delar av landet bestämmelserna om lagringskapacitet gäller enbart jordbruksföretag med mer än 100 djurenheter.

Bestämmelserna om spridning och lagring av gödsel skall inte tillämpas förrän den 1 januari 1995 på jordbruksföretag, som var i drift den 1 juli 1988 beträffande den då befintliga djurhållningen.

Om det finns särskilda skäl får lantbruksnämnden medge undantag från bestämmelserna om spridning och lagring av gödsel.

Begreppet djurenhet har samma betydelse som i miljöskyddsförordningen. Vilka områden som är att anse som kustområden anges i föreskrifter av lantbrukstyrelsen.

I december 1988 gavs föreskrifter om djurtäthet för jordbruk med fler än tio djurenheter. Antalet djur per hektar av den för ett jordbruksföretag tillgängliga arealen för spridning av stallgödsel får inte vara större för olika djurslag än vad som anges i en särskild förteckning. Av föreskrifterna framgår även hur arealunderlaget skall beräknas. Det är därvid att

märka att även kontrakterad areal i vissa fall kan få räknas in i underlaget. De nu nämnda föreskrifterna träder i kraft den 1 januari 1995, dock att, om antalet djur som fanns i ett jordbruk den 1 januari 1989 utökas före ikraftträdandet, föreskrifterna skall gälla från tidpunkten för utökningen.

Några föreskrifter angående växtodling har ännu inte utfärdats. Syftet med sådana bestämmelser är att på sikt öka andelen höst- och vinterbevuxen mark, särskilt vad gäller lätta jordar i Götalands och Svealands slättbygder där kväveurlakningen är betydligt större än i övriga delar av landet. Ett mål är att 60 % av jordbrukens åkerareal skall vara höstbevuxen år 1995 inom områden där kväveläckaget är stort.

I likhet med vad som gäller enligt miljöskyddslagen kan föreskrifter med stöd av skötsellagen inte medföra någon ersättningsrätt för den som drabbas av inskränkningar. Skälet härtill är att föreskrifterna betingas av miljöskyddshänsyn.

Om föreskrifter redan finns vid en tillståndsprovning enligt miljöskyddslagen blir dessa bindande för verksamheten och det blir knappast aktuellt för tillståndsmyndigheten att meddela några villkor i förvarande hänseende. Om tillståndsmyndigheten däremot skulle finna att bestämmelserna enligt skötsellagen skulle behöva skärpas i det enskilda fallet är detta naturligtvis möjligt vid den individuella provningen enligt miljöskyddslagen.

2.2.5 Skogsvårdslagen (1979:429)

2.2.5.1 Inledning

Allt sedan skogsindustrins framväxt har skogspolitiken främst tagit sikte på att säkerställa en uthållig produktion av virke. I samband med senare lagstiftning har dock gjorts uttalanden, som manar till försiktighet beträffande nya trädslag, eftersom en storskalig introduktion av sådana ansetts kunna rubba balansen i ekosystemen.

Skogsvårdslagen utgår från det övergripande skogspolitiska målet, nämligen en varaktigt hög och värdefull virkesavkastning under hänsynstagande till naturvårdens och andra allmänna intressen. Lagen kan betecknas som en ramförfattning med vissa grundläggande bestämmelser om anläggning och avverkning av skog samt hänsynstagande. Bestämmelserna kompletteras med tillämpningsföreskrifter som utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I likhet med skötsellagen gäller skogsvårdslagen jämsides med miljöskyddslagen och naturvårdslagen. Till skillnad från skötsellagen saknar skogsvårdslagen miljöskyddsbestämmelser i snävare bemärkelse.

2.2.5.2 Miljöaspekterna i skogsvårdslagen

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen vid skötsel av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning. Bemyndigandet medför dock inte befogenhet att meddela så ingripande föreskrifter att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Med stöd av bemyndigandet har i skogsvårdsförordningen (1979:791) intagits bestämmelser om naturvårdshänsyn. Dessa bestämmelser skall inte tillämpas på visst markområde, utan på åtgärder i skogsbruket som medför olägenhet från naturvårdshänsyn. Detta innebär att hänsyn skall tas även till åtgärder, som vidtas på mark som i lagens mening inte är skogsmark.

Syftet med bestämmelserna kan sammanfattas på följande sätt. Skogsbruket måste bedrivas med hänsyn tagen till skogen som livsmiljö för växter och djur, till skogens inverkan på vattenbalans och lokalklimat och till möjligheterna att utnyttja skogsmarken för friluftsliv och rekreation. Vidare måste hänsyn tas till intresset av att bevara vissa inslag i kulturlandskapet. Skogsbruket måste alltså bedrivas så att förutsättningarna för en mångsidig användning av landets skogar inte rubbas.

2.3 Skyddslagstiftning

2.3.1 Miljöskyddslagen (1969:387)

2.3.1.1 Grunddragen i miljöskyddslagen

Miljöskyddslagen är till sin räckvidd den mest omfattande lagstiftningen på det miljörättsliga området. Den reglerar vatten- och luftföroreningar samt buller och andra störningar i den yttre miljön förutsatt att störningen härrör från användningen av fast egendom.

Lagen syftar främst till att förebygga störningar men även till att återställa redan skadade miljöer. Den har således både en preventiv och en reparativ funktion.

I miljöskyddslagen benämns det den gäller för "miljöfarlig verksamhet". Härefter ligger att redan risken för olägenhet skall beaktas. Beteckningen ger också uttryck för en annan huvudtanke i lagen, nämligen att miljöstörande verksamheter i viss utsträckning måste tolereras.

Det grundläggande materiella kravet i miljöskyddslagen är att skyddsåtgärder - åtgärder för att minimera störningar - alltid måste vidtas. Omfattningen av de krav på försiktighetsmått som ställs på miljöfarlig verksamhet kommer till uttryck i lagens allmänna tillåtlighetsregler. Dessa är enhetligt utformade och täcker all miljöfarlig verksamhet. Dessutom innehåller miljöskyddslagen särskilda tillåtlighetsregler för vissa kategorier av loppsvatten. Dessa senare regler brukar karaktäriseras som principiella förbudsregler.

Enligt de allmänna tillåtlighetsreglerna krävs att den från miljöskyddssynpunkt bästa rimliga platsen väljs för miljöfarlig verksamhet och att bästa rimliga teknik utnyttjas för att förebygga eller minska inverkan på den yttre miljön. Utöver dessa grundkrav krävs för att en verksamhet skall vara tillåtlig att den inte medför väsentlig olägenhet, såvida inte nyttan av verksamheten överväger olägenheterna.

Tillåtlighetsbedömningen skall ske individuellt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen skall dock göras enligt en objektiv måttstock, eller annorlunda uttryckt, efter objektiva grunder. De allmänt hållna reglerna i miljöskyddslagen kompletteras av uttalanden i förarbetena och vägledning ges även i koncessionsnämndens för miljöskydd praxis.

Miljöskyddslagens tillåtlighetsregler är så utformade att ny teknik, ekonomiska förändringar och, i viss utsträckning, ändrade värderingar skall kunna beaktas. Däri ligger en annan grundtanke bakom lagen, nämligen en flexibelt utformad lagstiftning.

I vissa speciella situationer medger miljöskyddslagen avsteg från den grundläggande principen om individuell prövning, nämligen då generella föreskrifter utfärdats för miljöfarlig verksamhet inom vissa områden.

Någon gräns för hur mycket den yttre miljön får påverkas i negativ riktning finns inte i miljöskyddslagen. I stället utgår denna från att det finns en gräns för de krav som kan ställas på den som utövar eller avser utöva miljöfarlig verksamhet. Lagen ger således inget svar huruvida ett visst tillstånd i den yttre miljön är lagligt eller inte. Häri ligger något utmärkande för miljöskyddslagen, nämligen att den bygger på en dämpningsprincip. Miljöpåverkan skall således motverkas genom krav på enskilda verksamheter. Däremot sätts i lagen inte någon absolut gräns för miljöpåverkan i stort.

Gentemot den som utövar eller avser utöva miljöfarlig verksamhet bygger miljöskyddslagen på principen om omvänd bevisbörda, såväl i fråga om lagens tillämplighet som i vilken utsträckning skyddsåtgärder är erforderliga.

Enligt miljöskyddslagen föreligger en relativt omfattande förprövningsplikt, häri inbegripet både tillstånds- och anmälningsplikt. Tillståndspliktiga verksamheter är sådana som typiskt sätt bedömts som särskilt riskabla från störningssynpunkt. Sådana verksamheter får i regel påbörjas eller ändras först om och när tillstånd erhållits. Lagen lämnar även möjlig-

het till frivillig tillståndsprovning av icke tillståndspliktiga verksamheter. Att vissa verksamheter är anmälningspliktiga syftar närmast till att ge tillsynsmyndigheterna information och underlätta tillsynsarbetet. Omfattningen av förprövningsplikten regleras inte i själva lagen, utan i en förordning, miljöskyddsförordningen (1989:364), vilken utfärdats med stöd av miljöskyddslagen.

I princip krävs tillstånd också för att ändra en tillståndspliktig verksamhet. Härigenom har många äldre verksamheter - sådana som redan bedrevs vid miljöskyddslagens ikraftträdande - kommit att bli provade enligt lagen. I övrigt är inte tillståndsplikten retroaktiv. Äldre verksamheter träffas således av tillståndsplikt först då de avses att ändras.

Då en miljöfarlig verksamhet tillåtlighetsprövas omsätts lagens allmänna tillåtlighetsregler genom att tillståndsmyndigheten bestämmer de närmare villkor som måste uppfyllas för att verksamheten skall få bedrivas.

Ett tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet gäller i princip för all framtid. Däremot kan de villkor som föreskrivits för verksamheten omprövas efter tio år, i vissa fall redan dessförinnan.

Frågor om tillstånd prövas av koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Tillsynen över miljöfarlig verksamhet utövas av naturvårdsverket, länsstyrelserna samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

2.3.1.2 Miljöskyddslagens grundläggande kravregler - de allmänna tillåtlighetsreglerna

Allmänt

Tillåtlighetsreglerna är de bestämmelser som anger vad som i materiellt hänseende krävs för att miljöfarlig verksamhet skall få bedrivas. De anger med andra ord de krav på utformning, drift m.m. som skall vara uppfyllda för att verksamheten skall anses tillätlig. Reglerna vänder sig till både utövare av miljöfarlig verksamhet och beslutsfattare som skall pröva sådan verksamhet.

Lagtekniskt är de allmänna tillåtlighetsreglerna uppbyggda i tre steg, nämligen krav på lokalisering, krav på övriga försiktighetsmått samt kontroll av att inte en väsentlighetsgräns överskrids. Principen är att varje steg måste klaras vid en tillåtlighetsprövning, dock får de olika stegen inte ses helt åtskilda från varandra. Gemensamt för kraven på lokalisering och övriga försiktighetsmått är att de inte får gå utöver en viss skälighetsnivå.

Lokaliseringen

För miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad (4 §).

Denna särskilda lokaliseringsregel markerar betydelsen av platsvalet som ett särskilt försiktighetsmått. Utgångspunkten skall vara att den plats skall väljas som är lämpligast - eller minst olämplig - från miljösynpunkt, dvs. där en miljöfarlig verksamhet orsakar minst störning. Emellertid är inte kravet på den lämp-

ligaste platsen ovillkorligt utan förutsätter dels att ändamålet kan vinnas där, dels att kostnaden jämförd med kostnaden för en annan möjlig lokalisering inte blir oskäligt hög.

Med en verksamhets ändamål avses vad som utövas eller planeras vid tidpunkten för en tillåtlighetsprövning. Bestämmelsen ger inte utrymme för den myndighet som har att göra tillåtlighetsprövningen att bedöma huruvida en verksamhet är nyttig eller inte. Inte heller får prövningsmyndigheten bedöma om ändamålet kan tillgodoses på något annat sätt än det en tillståndssökande tänkt sig. Prövningsmyndigheten måste således utgå från det ändamål som en sökande bestämt sig för, dvs. denne bestämmer själv produktvalet.

Med stöd av lokaliseringsregeln i 4 § har en prövningsmyndighet inte bara möjlighet att bedöma valet av plats sett utifrån en ort eller en viss del av landet utan även var inom en fastighet en verksamhet skall förläggas. Man kan här tala om makro- och mikrobedömningar. Som redan framgått skall lokaliseringsprövningen ske på objektiva grunder, varför prövningsmyndigheten i princip skall bortse från sådana omständigheter som har att göra med en utövares person.

Lokaliseringsregeln är tillämplig även på befintliga verksamheter, varmed avses sådana som redan bedrivs vid prövningstillfället. Härvid är att skilja mellan sådana verksamheter som påbörjats före resp. efter miljöskyddslagens ikraftträdande den 1 juli 1969. Särskild hänsyn skall därvid tas till äldre anläggningar, förutsatt att de består oförändrade. Den som bedriver miljöfarlig verksamhet vid en sådan anläggning kan i princip inte åläggas att upphöra med verksamheten med mindre skadeverkningarna av den befintliga lokaliseringen blir betydande. I stället får

andra utvägar tillgripas för att minska olägenheterna t.ex. reningsåtgärder eller förändringar i driften, förutsatt att dessa åtgärder kan bäras av utövaren.

Beträffande anläggningar som har tillkommit efter den 1 juli 1969 är förhållandena annorlunda. För dessa kan i princip krävas samma försiktighetsmått i efterhand som de som skulle ha kunnat föreskrivas om verksamheten prövats innan den sattes i gång.

Utöver de två nu nämnda kategorierna kan som en tredje grupp nämnas verksamheter som ändrats och som en fjärde verksamheter som vid tillkomsten bedömts förenliga med lokaliseringskravet, men som inte uppfyller detta om verksamheten skulle ha prövats vid ett senare tillfälle. För att i ett sådant fall skydda sig mot ytterligare krav måste en utövare ha sökt tillstånd till verksamheten.

Vid tillåtlighetsprövning av de olika kategorierna skall jämförelse göras med branschtypiska välskötta företag inom varje kategori.

En mellanställning intar sådana verksamheter som planeras att ändras eller utvidgas. Ju större ändringen eller utvidgningen är desto mer lik blir situationen den som gäller för en helt ny verksamhet. Vid smärre ändringar, som utgör en naturlig utveckling av en verksamhet, torde gälla samma principer som för en befintlig oförändrad verksamhet.

En särskild fråga vid lokaliseringsprövningen är den vilken betydelse det förhållandet har att en annan verksamhet med störningar av likartat slag redan bedrivs inom det område som är aktuellt. Olika störningar kan också samverka på skilda sätt, antingen så att de förstärker varandra (adderas), eller så att

de får andra effekter än de skulle ge var för sig (synergism). Dessa situationer väcker frågan vilken betydelse en redan befintlig verksamhet inom ett område skall tillmätas då en ny verksamhet prövas. Av praxis synes den slutsatsen kunna dras att befintlig miljöfarlig verksamhet inom ett område tas till intäkt för att tillåta ytterligare verksamhet inom området. En förutsättning är emellertid att väsentlighetsgränsen inte överskrids.

Tillstånd enligt miljöskyddslagen får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. Vid prövning av miljöfarlig verksamhet skall naturresurslagen tillämpas (4 a §).

Förevarande paragrafs utformning ger vid handen att dess tillämpningsområde begränsats. Således utgör bestämmelsen hinder endast mot att tillstånd lämnas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Däremot utgör den inte något hinder mot att icke tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet bedrivs i strid mot planbestämmelser. I fråga om verksamheter som står i överensstämmelse med gällande planbestämmelser gäller att planöverensstämmelse är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för tillstånd enligt miljöskyddslagen.

Enligt motivuttalanden skall naturresurslagen tillämpas endast vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen. Likaså ger motivuttalanden vid handen att naturresurslagen inte är tillämplig vid tillståndsprövning av en befintlig verksamhet. Detta kan inte utläsas av författningstexten. Slutligen bör noteras att hänvisningen till naturresurslagen riktar sig

endast till myndigheter, medan övriga tillåtlighetsregler har dubbla adressater.

Övriga försiktighetsmått

Den mest grundläggande principen då det gäller kravreglerna i miljöskyddslagen finns i 5 §. Enligt denna skall den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört. Omfattningen av åliggandena skall 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 särskild hänsyn tas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

I paragrafen finns den grundläggande regeln att alla som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet är skyldiga att vidta skäliga försiktighetsmått. En begränsning kan innebära såväl en begränsad totalproduktion som att viss del av en sammansatt produktion hålls nere. Begränsningen kan även bestå i att en verksamhet avbryts, exempelvis vid vissa väderleksförhållanden som påverkar risken för olägenheter.

Den grundläggande skälighetsregeln kompletteras av två hjälpregler. Den första av dessa innebär till en

början att bedömningen av den immitterande fastighe-
tens förhållanden skall ske efter objektiva grunder.
Sålunda skall i princip bortses från den aktuella
nyttjarens personliga omständigheter. I stället skall
utgångspunkten vara ett genomsnittligt företag i
branschen. Hänsyn bör dock tas till den aktuella
anläggningens allmänna typ, dess storlek och ålder.
Det går nämligen i regel inte att kräva detsamma av
stora och små företag eller av gamla och nya anlägg-
ningar.

Begreppet "tekniskt möjligt" i miljöskyddslagen är en
juridisk standard som kan sammanfattas enligt föl-
jande. Tekniskt möjligt är den från miljöskyddssyn-
punkt bästa teknik som används någonstans i världen i
någon liknande verksamhet. Det skall vara fråga om en
användning i kommersiellt bruk eller liknande. Stan-
darden innebär inte något krav på ett visst bestämt
utförande utan anknyter till ett visst resultat.

Den andra hjälpregeln anknyter till beskaffenheten av
det område som bedöms bli utsatt för en störning. Även
här skall en objektiv måttstock tillämpas. Av betydelse
är inte bara de befintliga förhållandena, utan även
framtida väntade förändringar skall beaktas. I denna
del finns en klar koppling mellan miljöskyddslagen och
planlagstiftningen. Tidigare rådde viss osäkerhet om
hur planförhållanden skulle påverka tillåtlighets-
bedömningen, ett förhållande som numera är avhjälpt
åtminstone vad gäller tillståndsprovning.

Omgivningens beskaffenhet skall ligga till grund för
en störnings verkningar. Dessa skall därefter vägas
mot nyttan av verksamheten samt kostnaderna för
skyddsåtgärderna och verkan i övrigt av de försik-
tighetsmått som kan komma i fråga. Kraven på lämplig
lokalisering och övriga försiktighetsmått har det

gemensamt att de kan medföra kostnader. Såväl 4 § som 5 § hänvisar till samma skälighetsnivå. Det är denna som normalt blir bestämmande för hur omfattande åtgärder som krävs enligt tillåtlighetsreglerna.

Kraven enligt miljöskyddslagen hänför sig till tre olika faktorer, varvid utgångspunkten är vad som är tekniskt möjligt. Emellertid skall även ekonomiska faktorer beaktas. Det är då inte säkert att ett idealförhållande låter sig realiseras. Av ekonomiska skäl kan därför en justering behöva göras av de krav som i miljöskyddslagens mening är tekniskt möjliga.

Uttrycket "ekonomiskt möjligt" används inte i lagtexten. Inte heller synes koncessionsnämndens beslut innehålla uttrycket. I stället talar nämnden om "ekonomiskt rimligt". I förarbetena används rimlighetsbegreppet närmast då det framhålls att omotiverade åtgärder inte skall krävas.

Även de ekonomiska faktorerna skall i princip bedömas objektivt, varav följer att det skall bortses från en företagares personliga förhållanden. Avgörande skall i stället vara omständigheter, som är normala eller typiska för liknande företag i branschen eller liknande. Måttstocken torde vara ett typiskt, välskött företag i Sverige. Hänsyn måste därvid tas till den aktuella anläggningens allmänna typ och storlek samt till dess ålder. Det är således det branschtypiska välskötta företagets ekonomi och inte det enskilda prövade företaget som är bestämmande för nivån för vad som är ekonomiskt rimligt. Från denna huvudprincip finns undantag där i stället subjektiva omständigheter skall tillmätas betydelse.

Av såväl förarbeten som praxis framgår att subjektiva omständigheter i vissa fall kan bli avgörande. För det

fall en befintlig verksamhet inte bär sig i längden och om verksamheten inte medför olägenheter av väsentlig betydelse kan en lägre kravnivå komma att bestämmas utifrån det enskilda företagets förutsättningar. I dessa fall torde det även krävas att det föreligger särskilda allmänna intressen. Det finns även exempel på att kravnivån satts högre utifrån subjektiva omständigheter, nämligen då ett företags ekonomiska förhållanden varit särskilt goda och då en högre kravnivå varit nödvändig för att undvika olägenheter av väsentlig betydelse.

Förutom att bestämma de åtgärder som är tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga måste även bedömas om åtgärderna är miljömässigt motiverade, eller med andra ord, om åtgärderna står i rimligt förhållande till den effekt de kan beräknas få.

Den stegvisa uppbyggnaden av 5 § visar att en skälighetsbedömning inte kan medföra högre krav än vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Däremot kan omgivningens beskaffenhet och/eller betydelsen av störningen ibland innebära att tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga försiktighetsmått inte framstår som miljömässigt motiverade. Således görs här en avvägning mellan kostnaderna för tänkta skyddsåtgärder, bestämda utifrån vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, och den nytta från miljöskyddssynpunkt som dessa åtgärder kan antas medföra. Häri ligger en samhälls- och företagsekonomisk tankegång. Onödiga försiktighetsmått skall undvikas.

Vid en tillåtlighetsbedömning är det oftast fråga om att pröva flera olika försiktighetsmått och hur dessa skall kombineras med varandra. Genom att varje enskild åtgärd måste vara miljöskyddsmässigt motiverad är det möjligt att komma fram till den mest kostnadseffektiva

kombinationen av åtgärder beträffande den verksamhet som prövas.

Olägenheter av väsentlig betydelse

Kan miljöfarlig verksamhet befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått enligt 5 § iakttas, får verksamheten utövas endast om särskilda skäl föreligger. Innebär den befarade olägenheten att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänt intresse skadas avsevärt, får verksamheten inte utövas. Regeringen kan dock lämna tillstånd enligt miljöskyddslagen, om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt. Bestämmelserna gäller inte anläggning eller åtgärd, vars tillåtlighet har prövats enligt 4 kap. naturresurslagen, eller rörledning, vars framdragande eller begagnande prövats enligt lagen om vissa rörledningar. Bestämmelserna hindrar inte att sådan flygplats, väg eller järnväg, vars anläggande prövats i särskild ordning, används för avsett ändamål (6 §).

Eftersom lagstiftaren inte bedömt att åtgärder enligt 4 och 5 §§ alltid är tillräckliga har vad som kan benämnas en slutkontroll lagts in i tillåtlighetsprovningen. Det är detta sista led som behandlas i 6 §. För att en olägenhet av väsentlig betydelse skall kunna tolereras krävs typiskt sett en klart dokumenterad övervikt på nyttosidan. Verksamheten måste medföra fördelar, som från allmän och enskild synpunkt avsevärt överväger olägenheterna. Ju större den befarade olägenheten är desto större nyttoövervikt måste föreligga för att särskilda skäl skall anses

föreligga. Bestämmelsen sätter således upp en gräns för tillåtna skadeverkningar, en väsentlighetsgräns som i princip inte får överskridas. Det räcker att det föreligger risk för att väsentlighetsgränsen skall överskridas för att det principiella förbudet skall gälla. Väsentlighetsrekvisitet är relativt och i hög grad beroende på en skälighetsbedömning. Sålunda kan vad som är väsentligt växla med hänsyn till lokala förhållanden, ekonomiska förutsättningar, fortgående utveckling, ändrade värderingar etc.

Det är viktigt att vid bedömningen i det enskilda fallet beakta inte blott en störnings intensitet, utan även omfattningen och beskaffenheten av det område som kan bli utsatt för störning. Detta medför t.ex. att en störning som inte är så intensiv men som berör ett stort område kan orsaka störning av väsentlig betydelse i miljöskyddslagens mening.

Ortsovanlighet är inte tillräckligt för att nå upp till väsentlighetsgränsen. Normalt krävs också att verkligt stora värden står på spel såsom försämring av levnadsförhållandena inom ett stort område eller en nedgång av fastighetsvärdena inom området. Då det gäller olägenheter som innebär hälsorisker torde det vara tillräckligt att endast en mindre krets drabbas för att olägenheten skall bedömas som väsentlig.

Även en verksamhets omfattning har enligt praxis betydelse för väsentlighetsbedömningen. Sålunda skall ett slags proportionell bedömning göras där olägenheterna ställs i relation till omfattningen av en verksamhet. Härav följer att en verksamhet av stor omfattning kan tillåtas orsaka olägenheter utan att väsentlighetsgränsen överskrids, under det att en mindre verksamhet, som orsakar samma olägenheter, anses passera gränsen. Det proportionella synsättet

tyder på att nyttosynpunkter vägs in vid väsentlighetsbedömningen.

Som synes är väsentlighetsgränsen inte knuten till något absolut värde utan fastställs relativt fritt med undantag för ett par fall, nämligen vid hälsorisker och då en verksamhet orsakar oproportionerligt stora olägenheter. Det finns således ett glapp mellan de olägenheter som tillåts vid en prövning enligt 4 och 5 §§ och de störningar som träffas av det principiella förbudet i 6 §. Detta förhållande kan innebära risk för att de samlade effekterna av flera enskilda verksamheter inte beaktas fullt ut i samband med prövningen av en enskild verksamhet. En sådan kan nämligen tillåtas medföra olägenheter så länge dessa, sedda för sig, inte blir av väsentlig betydelse i miljöskyddslagens mening.

Kravet på orsakssamband innebär en begränsning av möjligheterna att beakta effekter av samlade utsläpp eller störningar. Detta synes även vara uppfattningen i praxis, där endast sådan verksamhet som specifikt orsakar olägenhet av väsentlig betydelse har ansetts kunna förbjudas med stöd av 6 §.

2.3.1.3 Särskilda regler för avloppsvatten

Tillåtlighetsregler för vissa slag av avloppsvatten

Avloppsvatten av följande slag får inte släppas ut i vattendrag, sjö eller annat vattenområde om det inte är uppenbart att det kan ske utan olägenhet, nämligen

- avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som inte undergått längre gående rening än slamavskiljning,

- pressaft från siloanläggning,
- urin från djurstall,
- vassle,
- ytbehandlingsbad i metallindustri eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad.

Regeringen kan föreskriva att förbudet mot utsläpp skall gälla även avloppsvatten av visst annat slag (7 §).

Till skillnad från 4 och 5 §§ innehåller bestämmelsen i 7 § mera konkreta krav på försiktighetsmått vad gäller de angivna slagen av avloppsvatten. Det är således här inte fråga om några bedömningsgrunder eller egentliga avvägningar. I stället är tillåtlighetsreglerna uppbyggda som principiella förbud.

I förhållande till de allmänna tillåtlighetsreglerna innehåller de särskilda reglerna för avloppsvatten minimikrav, vilka i princip inte får underskridas. Däremot kan strängare krav ställas i det enskilda fallet med stöd av de allmänna tillåtlighetsreglerna.

Fredning av vissa vattenområden

Är det av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt eller eljest med hänsyn till allmänt intresse, kan regeringen med avseende på viss del av landet förbjuda allt utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller så att mark eller grundvatten kan förorenas, om det kan ske utan oskäligt intrång för innehavare av fabrik eller inrättning som anlagts innan beslutet meddelats eller för kommun eller annan som dessförinnan börjat avleda avloppsvatten (8 §).

Den nu nämnda regeln är främst avsedd att användas för att skydda vattenområden i vilka inga utsläpp skett tidigare, dvs. områden som ännu inte har börjat att användas som recipienter. Bestämmelsen har generell innebörd och skall inte tillämpas utifrån de allmänna tillåtlighetsreglerna. Möjligheterna att med stöd av paragrafen meddela generella föreskrifter i form av förbud begränsas av att oskäligt intrång inte får förorsakas. Det är sålunda svårt att ingripa mot pågående avloppsutsläpp. Varken författningstexten eller förarbetena ger någon närmare vägledning om den hänsyn som skall tas till pågående verksamheter vid tillämpning av bestämmelsen. Det torde dock vara fråga om ett längre gående hänsynstagande till den som bedriver miljöfarlig verksamhet än som gäller vid bedömning enligt de allmänna tillåtlighetsreglerna.

2.3.1.4 Miljöskyddsområden och generella föreskrifter

Bakgrund

Från slutet av 1960-talet har gjorts stora satsningar på utbyggnad av kommunala reningsverk och begränsningar av industrins avloppsutsläpp. Satsningarna beträffande dylika punktutsläpp har varit framgångsrika och i många sjöar, vattendrag och kustvatten har åtgärderna mot utsläppen av vissa växtnäringsämnen och andra förorenande ämnen visat sig medföra stora förbättringar.

Emellertid har i många fall de positiva effekterna av de vidtagna reningsåtgärderna blivit små eller uteblivit, beroende bl.a. på andra föroreningar än de som härrör från kommunala och industriella punktutsläpp.

Ett allvarligt problem härvidlag är det överflöd av växtnäringsämnen i sjöar, vattendrag och kustvatten inom vissa jordbruksbygder i den södra delen av landet. Som exempel kan nämnas Laholmsbukten. Gjorda undersökningar tyder på att moderna jordbruksmetoder med bl.a. ökad gödsling bidrar till att öka andelen växtnäringsämnen i vissa vattenområden.

Fr.o.m. den 1 januari 1985 infördes i miljöskyddslagen en bestämmelse (8 a §) enligt vilken regeringen bemyndigades att förklara ett vattenområde och angränsande marker som ett särskilt föroreningskänsligt område om det från allmän synpunkt var angeläget att skydda området mot förorening. I syfte att täcka in även andra störningar än vattenföroreningar, t.ex. luftföroreningar och buller, ändrades 8 a § fr.o.m. den 1 januari 1989 på så sätt att regeringen kan förklara ett område som miljöskyddsområde.

De generella föreskrifterna och deras rättsliga innebörd

Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett mark- eller vattenområde som är utsatt för miljöfarlig verksamhet, får regeringen förklara området och dess närmaste omgivningar som miljöskyddsområde. För ett sådant område skall regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen ge närmare föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området. Sådana föreskrifter innebär inte ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut. Länsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från meddelade föreskrifter (8 a §). Bestämmelsen utgör ett avsteg från den för miljöskyddslagen eljest kännetecknande och

grundläggande principen om individuell prövning av miljöfarliga verksamheter.

För att avgöra vad det utökade skyddet som åsyftas med bestämmelsen innebär i rättsligt hänseende kan ledning sökas främst i förarbetena till 1984/85 års lagstiftning.

Föredragande statsrådet framhöll att ett förordnande av regeringen av angivet slag innebär ett konstaterande av att det behövs skärpta krav på mark- och vattenanvändningen inom området redan vid tillämpningen av de vanliga tillåtlighetsreglerna i 4-7 §§ miljöskyddslagen, och då särskilt 5 och 7 §§. Genom ett dylikt förordnande slås fast att miljön är så känslig att det måste ställas långt gående krav på t.ex. skyddsåtgärder vid miljöfarliga verksamheter inom området. Ett förordnande anses dessutom innebära sådana ändrade förhållanden som enligt 24 och 25 §§ miljöskyddslagen kan utgöra grund för omprövning.

Vid sin granskning av det aktuella lagförslaget framhöll lagrådet - något som föredraganden inte invände mot - att den föreslagna regleringen inte i och för sig var avsedd att innebära någon skärpning av de allmänna tillåtlighetsreglerna i 4-7 §§ miljöskyddslagen, utan i princip endast torde innebära att ett moment i den avvägning, som skall göras enligt 5 §, ges särskild tyngd. Lagrådets uttalande torde åsyfta den del av prövningen enligt 5 § som gäller hänsynen till omgivningens beskaffenhet och närmast innebära att de krav som enligt paragrafen kan ställas utifrån vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt i princip också måste bli utslagsgivande för kravnivån vid individuella tillåtlighetsbedömningar av enskilda verksamheter inom ett område av nu aktuellt slag och för utformningen av föreskrifter för området enligt

8 a §. Detta innebär att det, vid den enskilda tillåtlighetsbedömningen av en verksamhet inom ett miljöskyddsområde, gäller en stark presumtion för att vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt också är miljömässigt motiverat.

På nyss angivet sätt torde även föredragandens uttalande få förstås vad gäller tillämpningen av 5 §. Beträffande 7 § och dess tillämpning synes föredragandens uttalande närmast innebära att det principiella förbudet mot utsläpp av vissa slags avloppsvatten skall upprätthållas mycket strikt.

I materiellt hänseende innebär ett förordnande om miljöskyddsområde ett slags signal till de myndigheter som skall pröva tillåtlighet och utöva tillsyn enligt miljöskyddslagen. Av detta följer att kraven på försiktighetsmått normalt inte får sättas lägre än vad en optimal tillämpning av tillåtlighetsreglerna medger. Därvid är att märka att de grundläggande tillåtlighetsreglerna och principerna för deras tillämpning fortfarande gäller fullt ut, dvs. att kraven i princip är oförändrade. Vid tillämpningen av dem måste dock ambitionsnivån för vad som är miljömässigt motiverat sättas högre än eljest.

I fråga om omfattningen av ett miljöskyddsområde framhöll föredraganden att denna får bestämmas efter förhållandena i varje särskilt fall. Som exempel nämndes att det ofta torde vara aktuellt att förutom ett vattenområde som sådant innefatta även käll- och biflöden ävensom angränsande markområden, från vilka föroreningar genom t.ex. utsköljning och läckage kan tillföras.

Möjligheten att förordna om miljöskyddsområde bör inte utnyttjas i sådana fall där skyddsintresset kan till-

godoses på annat sätt såsom genom tillämpning av vattenlagens eller hälsoskyddslagens vattenskyddsbestämmelser. Inte heller bör förordnande tillgripas då det är möjligt att komma till rätta med problemen med stöd av miljöskyddslagens vanliga regler, t.ex. då störningar härrör från endast någon eller några få verksamheter som kan angripas med individuella åtgärder.

I formellt hänseende är ett förordnande om miljöskyddsområde en förutsättning för att generella bestämmelser skall kunna utfärdas för mark- och vattenanvändningen inom området. I fråga om kravnivån i de generella föreskrifter som kan utfärdas för ett miljöskyddsområde gäller de allmänna tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen.

De föreskrifter som bör kunna komma i fråga kan avse t.ex. lagring av stallgödsel, spridning av gödsel på åkermark, dosering vid sådan spridning, användning av avloppsslam på åkermark samt utsläpp av avloppsvatten från permanentbostäder och fritidshus. Då generella föreskrifter utfärdats för ett område är det inget som hindrar att beslut meddelas om nya eller ändrade föreskrifter. Meddelade föreskrifter skall naturligtvis upphävas då de inte längre behövs.

2.3.2 Miljöskadelagen (1986:225)

År 1986 bröts skadestandsreglerna i miljöskyddslagen ut och fördes över till en särskild lag, miljöskadelagen. Dit fördes även regler i jordabalken om skadestånd i grannelagsförhållanden. Som regel gäller enligt miljöskadelagen strikt ansvar i miljöfarlig verksamhet.

Om en verksamhet på en fastighet har orsakat skador i sin omgivning genom t.ex. vatten-, luft- eller markförorening är den som bedriver eller låter bedriva verksamheten skyldig att utge skadestånd enligt miljöskadelagen. Lagen är dock inte tillämplig på bl.a. skador som har orsakats av joniserande strålning.

En skada skall anses ha orsakats genom en vatten- eller luftförorening eller annan störning, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

En skada som inte har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet ersätts dock endast i den mån den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Skulle en verksamhet medföra att en fastighet blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid begagnandet kan den som bedriver verksamheten, på fastighetsägarens begäran, förpliktas inlösa fastigheten.

Slutligen kan nämnas att den som avser att bedriva en verksamhet som kan medföra ersättningsgill skada i förväg kan begära prövning av ersättningsfrågan.

2.3.3 Hälsoskyddslagen (1982:1080)

2.3.3.1 Inledning

Hälsoskyddslagen har karaktär av ramlag. Den innehåller främst allmänt hållna bestämmelser och i endast

begränsad omfattning detaljerade regler. Lagen får sitt konkreta innehåll till stor del genom föreskrifter som meddelas av regeringen, kommunen eller myndighet med stöd av bemyndiganden i lagen.

Hälsoskyddslagen syftar till att dels förhindra uppkomsten av sanitära olägenheter, dels undanröja sådana olägenheter. Med sanitär olägenhet avses en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig. Lagen är således tillämplig redan på risken för hälsoskada.

I likhet med miljöskyddslagen reglerar hälsoskyddslagen störningar som härrör från användningen av fast egendom. Den omfattar emellertid även störningar från lös egendom. Lagens tillämpningsområde är således mycket vitt och i princip omfattas alla slags störningar av lagens bestämmelser.

2.3.3.2 Aktsamhetsregler

Lagens övergripande aktsamhetsregel ställer krav på dem som äger eller nyttjar berörd egendom att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja sanitär olägenhet.

Denna regel innebär således att sanitär olägenhet ibland får accepteras. Så är fallet när nyttan av den verksamhet som förorsakar den sanitära olägenheten samt kostnaderna för att undanröja störningarna väger tyngre än den olägenhet som störningarna kan ha på människors hälsa.

Lagen innehåller även ett fåtal särskilda aktsamhetsregler i fråga om hantering av bl.a. avloppsvatten och värmepumpsanläggningar. För avloppsvatten krävs att

detta skall avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att sanitär olägenhet inte uppkommer. Det bör observeras att lagstiftaren på hanteringen av avloppsvatten således har ställt strängare krav än på övrig verksamhet som kan ge upphov till sanitär olägenhet. Någon skälighetsavvägning beträffande de åtgärder som kan krävas skall således inte företas i detta fall. Motsvarande stränga krav ställs på värmepumpsanläggningar som skall inrättas och användas så att sanitär olägenhet inte uppkommer.

Vidare återfinns i lagen särskilda regler om ohyra och skadedjur samt bestämmelser om husdjur och andra djur som hålls i fångenskap.

2.3.3.3 Tillståndsplikt m.m.

För att inrätta avloppsanordningar och värmepumpsanläggningar krävs i vissa fall tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden medan i vissa andra fall erfordras endast en skriftlig anmälan till nämnden. Om det behövs för att förhindra uppkomsten av sanitär olägenhet får kommunen vidga det tillståndspliktiga området.

I miljöskyddslagen föreskrivs för ett stort antal verksamheter anmälnings- eller tillståndsplikt. Såvitt gäller värmepumpsanläggningar stadgas i hälsoskyddslagen att anmälan eller tillstånd inte fordras enligt hälsoskyddslagen för det fall att anläggningen kräver anmälan eller tillstånd enligt miljöskyddslagen. Däremot ställs såvitt gäller vissa avloppsanordningar krav på både tillstånd enligt hälsoskyddslagen och anmälan enligt miljöskyddslagen.

Hälsoskyddslagen föreskriver vidare att den som avser att driva bl.a. hotellverksamhet eller en idrottsanläggning skall anmäla detta till miljö- och hälsoskyddsnämnden innan verksamheten eller anläggningen tas i bruk.

2.3.3.4 Föreskrifter

Lagen innehåller ett par särskilda delegationsregler enligt vilka regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges rätt att meddela bestämmelser om bl.a. vattnets beskaffenhet i vissa badanläggningar och strandbad samt om kontrollen av sådant vatten. Dessutom återfinns i lagen en allmän bestämmelse enligt vilken regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela ytterligare föreskrifter till skydd mot sanitära olägenheter. Sådana föreskrifter har regeringen meddelat i hälsoskyddsförordningen (1983:616).

Vid meddelande av kommunala föreskrifter skall det enligt lagen tillses att därigenom inte läggs onödigt tvång på allmänheten eller annars görs obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

2.3.3.5 Kommunernas ansvar m.m.

Varje kommun svarar för hälsoskyddet inom kommunen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden får i enskilda fall meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Nämnden får i enskilda fall även i förväg föreskriva de villkor som behövs av hänsyn till hälsoskyddet

t.ex. villkor för en idrottstävling eller en cirkusföreställning. Denna möjlighet avses att huvudsakligen utnyttjas för tidsbegränsade verksamheter där störningarna under den korta tid verksamheten kommer att pågå kan bli förhållandevis omfattande.

Det bör i detta sammanhang påpekas att den som fått tillstånd enligt miljöskyddslagen till miljöfarlig verksamhet inte med stöd av bestämmelse i hälsoskyddslagen kan åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna vidta försiktighetsåtgärder utöver vad som anges i tillståndsbeslutet. Härav följer att sådana föreskrifter som har meddelats av regeringen eller av en kommun med stöd av hälsoskyddslagen inte gäller gentemot den som utövar en verksamhet i överensstämmelse med ett tillstånd enligt miljöskyddslagen, om inte föreskriften rör en fråga som ligger utom ramen för tillståndsbeslutet. Det bör observeras att denna kollisionsregel endast gäller verksamheter som erhållit tillstånd enligt miljöskyddslagen. Således är både hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen tillämpliga på alla hälsofarliga störningar som härrör från fast egendom om tillstånd enligt miljöskyddslagen inte har lämnats för den störande verksamheten.

2.3.4 Lagen (1985:426) om kemiska produkter

2.3.4.1 Inledning

Lagen om kemiska produkter är en typisk s.k. ramlag. Lagen innehåller vissa allmänna och grundläggande bestämmelser om förutsättningarna för import, tillverkning, handel och annan hantering av kemiska produkter. Lagen innehåller vidare bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestäm-

mer, att "fylla ut" lagen med mer detaljerade tillämpningsbestämmelser och andra föreskrifter. Ett resultat av denna lagstiftningsmodell blir att lagen får sitt konkreta innehåll i stor utsträckning genom bestämmelser som meddelas av regeringen och olika myndigheter. Innehållet i utfärdade förordningar och föreskrifter får dock inte överskrida de ramar som lagen anger.

En av fördelarna med denna lagstiftningsmodell är att den ger möjlighet till snabba ingripanden när behov av ny reglering eller omprövning av gällande regler uppstår.

Lagens syfte är att förebygga att skador på människors hälsa eller i miljön orsakas av kemiska produkters inneboende egenskaper.

Det bör påpekas att lagen gäller fullt ut vid sidan av annan lagstiftning. Detta innebär t.ex. att ett företag, som har erhållit tillstånd enligt miljöskyddslagen att använda en viss kemikalie i sin verksamhet, förlorar denna rätt om kemikalien senare totalförbjuds med stöd av lagen om kemiska produkter. Vidare kan det påpekas att den omständigheten att användningen av en viss kemikalie är tillåten enligt lagen inte hindrar att bruket av den förbjuds vid en prövning enligt miljöskyddslagen.

2.3.4.2 Lagens tillämpningsområde

Lagen är tillämplig på hantering och import av kemiska ämnen och beredningar. Dessa ämnen och beredningar benämns i lagen gemensamt kemiska produkter. Till kemiska ämnen hör bl.a. grundämnena och kemiska föreningar. Med beredningar avses sådana sammansatta varor som lösningar, pulverblandningar och pastor.

Lagen gäller dock ej omedelbart varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Det kan som exempel nämnas att lagen är tillämplig på en sådan kemisk produkt som plastmassa, men att den inte är direkt tillämplig på de leksaker, hushållsartiklar eller andra varor som formas av plastmassan. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får emellertid utvidga lagens tillämpningsområde, om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, genom att föreskriva att lagens bestämmelser även skall tillämpas på varor, som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt.

Som ovan nämnts är lagen tillämplig på import och hantering av kemiska produkter. Med hantering menas i lagen tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

Vissa kemiska produkter undantas från lagens tillämpningsområde. Bland dessa kan nämnas sådana produkter som omfattas av livsmedelslagen, läkemedelsförordningen eller lagen om foder.

2.3.4.3 Aktsamhetsregler

Allmän aktsamhetsregel

Lagens övergripande aktsamhetsregel ställer krav på dem som hanterar eller importerar en kemisk produkt att vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön. Vidare ställer regeln krav på att sådana kemiska produkter skall

undvikas som kan ersättas med mindre farliga, den s.k. substitutionsprincipen.

Aktsamhetsregeln riktar sig till alla som på ett eller annat sätt befattar sig med hanteringen av en kemisk produkt samt till alla som importerar sådana produkter. Förutom yrkesmässig hantering och import gäller således regeln även användning av kemiska produkter i konsumentledet samt privat import.

Vidare gäller den övergripande aktsamhetsregeln för alla kemiska produkter som omfattas av lagen. Det krävs således inte något särskilt beslut från en myndighet med avseende på en viss kemisk produkt för att kravet på försiktighet skall gälla den som hanterar produkten. Såväl den som handskas med mycket farliga gifter som den som använder tämligen harmlösa s.k. hushållskemikalier skall iaktta bestämmelsen.

Bestämmelsen är allmänt hållen eftersom bedömningen av vilka åtgärder som behövs måste ske med hänsyn till de omständigheter som föreligger i varje särskilt fall. Bestämmelsen får ett konkret innehåll för särskilda situationer genom de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela.

Kraven på försiktighetsmått blir naturligtvis beroende på arten och omfattningen av den skada som kan befaras. Kraven kommer därför att variera för olika produkter och hanteringsled.

Det åligger varje hanterare i varje hanteringsled att ta hänsyn också till verkningarna av produktens hantering i senare led. Varje hanterare skall, där så är möjligt och skäligt, vidta försiktighetsmått för att minska negativa verkningar i senare hanteringsled. Detta innebär för tillverkarnas del att hälso- och

miljöaspekterna blir starkt styrande för produktutvecklingen.

Utredningsplikt

Det åligger särskilt den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt att se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Utredningsskyldigheten är en typ av försiktighetsmått som lagstiftaren har ansett vara av så stor betydelse att den har reglerats särskilt i lagen. Bestämmelsen som är allmänt hållen kan utfyllas genom de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela.

Den krävda utredningen är i första hand till för att skilja harmlösa produkter från andra och för att ge underlag för bedömningar av vilken produktinformation som behövs för att andra hanterare skall kunna iaktta erforderliga försiktighetsmått.

Vilken utredning om en produkt som får anses tillfredsställande måste bli beroende av en rad olika omständigheter. Höga krav måste t.ex. ställas när det är fråga om ett helt nytt användningssätt även om det aktuella ämnet är väl utrett i helt andra användningar. Detsamma gäller i fråga om nya ämnen.

Nya kemiska produkter får enligt syftet med paragrafen marknadsföras först när tillräckligt bedömningsunderlag finns och produkten enligt gjorda undersökningar kan hanteras på ett från hälso- och miljösynpunkt acceptabelt sätt.

När det gäller varor som redan har introducerats, bör tillverkaren eller importören fortlöpande hålla sig informerad inte bara om sådan forskning som har betydelse för att bedöma varans egenskaper utan också om möjligheterna att förändra dess sammansättning på ett sätt som minskar hälso- eller miljöriskerna.

Särskilda krav ställs på utredningen när en produkt befinnas eller misstänks ha hälso- eller miljöfarliga egenskaper. Sådana produkter skall vara noga utredda med avseende på vilka ämnen som ger produkten dess farliga egenskaper, arten och graden av de farliga egenskaperna samt vilka åtgärder som behövs för att undvika hälso- eller miljöskador.

Kunskapskrav

Den som yrkesmässigt hanterar eller importerar en kemisk produkt skall ha tillgång till den kemiska och toxikologiska kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter i detta hänseende.

Departementschefen uttalade i lagens förarbeten bl.a. följande såvitt gäller bestämmelsen om kunskapskrav. Den som yrkesmässigt överlåter en kemisk produkt skall ha det kunnande som behövs med hänsyn till produktens egenskaper. Återförsäljare av kemiska produkter skall till köparna kunna vidarebefordra korrekt risk- och skyddsinformation. Särskilt återförsäljare med större kemikalieförsäljning måste ha god kännedom om de regler som gäller t.ex. för klassificering och märkning av produkter med hänsyn till produkternas hälso- och miljöfarlighet.

Krav på produktinformation

Den som tillverkar, importerar eller överläter en kemisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation).

För att de som hanterar en kemisk produkt skall veta vad som krävs av dem i form av försiktighetsmått behövs information. Som exempel på information kan nämnas uppgifter om en varas identitet, tillverkarens eller importörens namn samt resultatet av gjord bedömning av en kemisk produkts egenskaper från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Även för kemiska produkter som leverantören inte anser hälso- eller miljöfarliga skall information lämnas. I annat fall kan den som kommer i kontakt med en kemisk produkt utan varningsmärkning inte veta om detta beror på underlåtelse från den produktansvarige eller på att märkning inte krävs, eftersom produkten bedömts som ofarlig.

Informationen kan lämnas genom märkning av produkten eller t.ex. genom informationsblad. Olika krav på informationen ställs beroende på om den som skall ta emot denna är konsument eller näringsidkare.

Även beträffande produktinformation får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter.

Uppgiftsskyldighet

Den som yrkesmässigt hanterar eller importerar en kemisk produkt skall till den myndighet, som

regeringen bestämmer, och i den omfattning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, myndigheten föreskriver lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma hälso- eller miljörisker.

Denna uppgiftsskyldighet har inte införts till stöd för den löpande tillsynen av enskilda hanterare utan för att möjliggöra en kartläggning av förekomsten av kemiska produkter inom landet och därigenom kunna överblicka och bedöma tänkbara hälso- eller miljörisker av hela kemikalieanvändningen i samhället.

2.3.4.4 Förhandsanmälan, tillstånd m.m.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, ges i lagen rätt att föreskriva att förhandsanmälan krävs för den som avser att tillverka eller importera nya kemiska produkter. Departementschefen uttalade i lagens förarbeten att det var angeläget för samhället att det gavs möjlighet att ta ställning till nya kemikalier i god tid.

Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får vidare föreskrivas att en kemisk produkt får hanteras eller importeras endast efter tillstånd eller att för hantering eller import av en sådan produkt skall gälla annat särskilt villkor.

Lagen bygger på den grunden att det i första hand är hanterarna och importörerna som skall bedöma vad aktsamhetsreglerna innebär för deras del. Myndigheterna skall endast i efterhand genom tillsyn övervaka att reglerna följs. Emellertid har lagstiftaren förutsett att det kan finnas produkter, hanteringar eller hanteringssituationer som kräver att någon annan

än hanteraren själv gör dessa bedömningar och då i förväg. För dessa fall har införts möjlighet att föreskriva tillståndsplikt för hantering och import av kemiska produkter.

Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt får således föreskrivas t.ex. att den som vill använda en kemisk produkt av visst slag måste begära tillstånd till detta. Vid tillståndsprövningen skall en avvägning göras mellan risk och nytta. Om tillstånd meddelas kan villkor föreskrivas som direkt tar sikte på att förebygga skador. Sådana villkor kan innehålla t.ex. begränsningar i en produkts användning eller skyldighet att använda viss skyddsutrustning vid hanteringen. Villkor kan ändras när det finns skäl därtill. Ett meddelat tillstånd kan också återkallas. Så kan ske t.ex. om nya risker med produkten upptäcks.

I stället för att föreskriva tillståndsplikt för en viss produkt kan särskilda villkor meddelas för hantering eller import av produkten. Ett exempel på ett sådant villkor är krav på godkännande av bekämpningsmedel. Vidare skulle med stöd av bestämmelsen kunna föreskrivas att den som överlåter en viss kemisk produkt också blir skyldig att återta den som ett led i avfallshanteringen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges i lagen även rätt att förbjuda hantering eller import av en kemisk produkt. En förutsättning för ett förbud är att tillstånd eller villkor inte är en tillräckligt ingripande åtgärd för att undanröja den aktuella hälso- eller miljörisken.

Med stöd av förbudsbestämmelsen är det möjligt att ingripa såväl mot en enstaka produkt som mot produkter av ett visst slag. Här avses bl.a. produkter som på

kortare eller längre sikt kan befaras vara cancerframkallande, fosterskadande eller ärftlighetsändrande. Hit hör också produkter vars skadeverkningar i det enskilda fallet inte behöver vara av allvarlig art men genom produkternas utbredda användning kan drabba många människor. Förbud kan gälla en vara i vilken halten av visst ämne eller beredning överstiger ett bestämt värde.

Det kan nämnas att regeringen genom olika förordningar har meddelat föreskrifter om tillståndskrav och/eller andra försiktighetsåtgärder avseende bl.a. bekämpningsmedel (1985:836), PCB m.m. (1985:837), motorbensin (1985:838), kadmium (1985:839) samt CFC och halon m.m. (1988:716).

2.3.4.5 Dispensavgift

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får förordna om dispensavgift för det fall det har meddelats en dispens som kan antas innebära en ekonomisk fördel för den som utnyttjar dispensen.

En dispensavgift har två syften. Genom att avgiften i princip skall motsvara den ekonomiska vinning som en dispens kan beräknas medföra är tanken att avgiften skall förhindra en snedvriden konkurrenssituation till följd av en dispens. Därutöver avses avgiften få en positiv verkan från miljösynpunkt genom att hålla nere omfattningen av dispensansökningarna. Tanken är att dispenser skall sökas bara när det är absolut nödvändigt.

2.3.5 Lagen (1983:428) om spridning av
bekämpningsmedel över skogsmark

Enligt lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark är spridning över skogsmark av bekämpningsmedel, avsedda för bekämpning av lövsly, förbjuden. Förbudet gäller också användningen av metoder där enskilda trädstammar behandlas med bekämpningsmedel.

Skogsvårdsstyrelsen får medge undantag från förbudet om kravet enligt skogsvårdslagen i fråga om återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Hänsyn skall därvid tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, arbetarskyddet och tillgången på arbetskraft. Ett medgivande om undantag skall förSES med de villkor som behövs till skydd för naturmiljön.

Om det framstår som påkallat med hänsyn till ett områdes betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller annat kommunalt intresse kan kommunfullmäktige besluta att skogsvårdsstyrelsen inte får medge undantag från det nämnda förbudet för området i fråga.

Om det behövs för vetenskaplig prövning får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer medge undantag från förbudet mot spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. Det ankommer på kemikalieinspektionen att medge sådant undantag.

2.3.6 Lagen (1982:821) om transport av farligt
gods

Lagen är tillämplig på transport av farligt gods samt

sådan lastning, lossning, förvaring och annan hantering av godset som utgör ett led i transporten.

Med farligt gods avses i lagen gods som består av eller innehåller bl.a. explosiva, giftiga, radioaktiva eller frätande varor och som på grund därav vid transport kan medföra skador på människor, djur, egendom eller i miljön eller påverka transportmedlets säkra framförande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka varor som skall anses utgöra farligt gods med hänsyn till transportmedel, godsmängd eller andra transportförhållanden.

Enligt lagen skall vid transport de åtgärder vidtas och den försiktighet iakttas som fordras för att hindra eller motverka att det farliga godset orsakar skador på människor, djur, egendom och i miljön. Lagen ställer vidare krav på att transportmedel och andra transportanordningar skall vara av sådan beskaffenhet att de står emot påkänningarna vid transport.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i lagen att meddela de föreskrifter om försiktighetsmått och åtgärder i övrigt som krävs från transportsäkerhetssynpunkt. I förordningen (1982:923) om transport av farligt gods har regeringen meddelat föreskrifter om bl.a. klassificering och märkning av farligt gods.

Om det är av särskild betydelse från transportsäkerhetssynpunkt får vissa slag av transporter förbjudas eller föreskrivas att vissa slag av transporter får ske endast efter tillstånd eller förhandsanmälan.

2.3.7 Lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle

Syftet med lagen om svavelhaltigt bränsle är att motverka utsläpp i luften av svavelföreningar. Lagen är en typisk s.k. ramlag. Den innehåller inte några bestämmelser med krav såvitt gäller svavelhalten i bränsle utan i första hand delegationsbestämmelser. I lagens inledande stadgande bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter som gäller förbränning, handel, överlåtelse eller import av svavelhaltiga bränslen och som är påkallade från bl.a. miljöskyddssynpunkt. Regeringen har med stöd av detta bemyndigande i förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle meddelat ett flertal detaljerade föreskrifter.

Förordningen stadgar bl.a. förbud mot förbränning av vissa svavelhaltiga bränslen om förbränningen medför att svavelföreningar släpps ut i luften utöver en viss angiven mängd. Om det behövs för att inom en viss ort ytterligare begränsa utsläpp av svavelföreningar får en kommun meddela särskilda föreskrifter om förbränning av fossila bränslen.

Vidare stadgar förordningen bl.a. att tunn eldningsolja eller dieselbrännolja varken får importeras till Sverige eller säljas här om dess svavelhalt överstiger 0,3 viktprocent. Den årliga genomsnittliga svavelhalten i den dieselolja som omsätts i landet får för varje leverantör inte överstiga 0,2 viktprocent.

Lagen om svavelhaltigt bränsle omfattar för närvarande inte sjöfarten, som ofta använder högsvavlig olja.

2.3.8 Bilavgaslagen (1986:1386)

Bilavgaslagens grundläggande syfte är att förebygga

att skador uppstår på människors hälsa eller i miljön till följd av utsläpp i luften av avgaser och andra ämnen från bilar och andra motordrivna fordon.

Med hänsyn till att de frågor som regleras i lagen har en utpräglat teknisk karaktär och då det materiella innehållet i regleringen snabbt måste kunna anpassas till den fortgående tekniska utvecklingen, har lagen getts karaktär av ramlag. Lagen innehåller de grundläggande reglerna och preciserade bemyndiganden. Regleringen av bilavgasfrågorna får därför i stor utsträckning sitt konkreta innehåll genom regerings- och myndighetsföreskrifter.

I bilavgaslagen stadgas att motordrivna fordon skall vara så konstruerade och utrustade att de inte släpper ut avgaser och andra ämnen i större mängd än vad som kan godtas från hälso- och miljöskyddssynpunkt. I bilavgasförordningen (1987:586) har regeringen meddelat närmare föreskrifter om fordonens avgasanordningar och de direkta avgasreningskrav som ställs på dem. Kravnivåerna har hittills varit förhållandevis låga. Strängare krav har dock införts stegvis för olika biltyper. Fr.o.m. 1989 års modeller gäller krav på personbilar som i praktiken innebär att katalysatorer måste användas.

Avgasreningskraven innefattar gränsvärden för utsläpp av koloxid, kolväten, kväveoxider och partiklar. Bilarna skall i princip uppfylla kraven under hela sin livslängd.

Kontrollen av att fordonen uppfyller avgasreningskraven består av flera delar. Den inleds med en förhandsprövning av nya bilmodeller. Innan nya bilar får tas i trafik måste de ha ett s.k. avgasgodkännande, som utfärdas av Aktiebolaget Svensk Bilprovning.

Prövningen går ut på att fastställa om förutsättningar föreligger för att bilarna skall kunna klara kraven på utsläppsbegränsningar under deras hela livstid.

Genom den s.k. nybilskontrollen bevakas att de serie-tillverkade bilarna överensstämmer med de uppgifter som angavs av tillverkaren i samband med avgasgodkännandet samt att de klarar gällande krav.

En annan del av kontrollsystemet är den kontroll av hållbarhetskravet som bilprovningen utför av bilar i trafik som är högst fem år gamla eller körts högst 80 000 km.

Slutligen sker det en löpande kontroll av bilar i trafik. Den består av årlig kontrollbesiktning och flygande inspektion och syftar till att säkerställa att bilarna uppfyller föreskrivna krav, dvs. att bilägarna underhåller dem på avsett sätt, använder rätt bränsle m.m.

En brist i tidigare gällande bilavgasbestämmelser var att ansvaret för bilarnas beskaffenhet från avgassynpunkt i princip låg på bilägarna sedan bilarna tagits i bruk. Genom bilavgaslagen har detta ansvar till stor del överflyttats till biltillverkarna.

I lagen stadgas att som villkor för avgasgodkännande gäller att tillverkaren gentemot ägarna av fordonen åtar sig att kostnadsfritt avhjälpa bristerna, om fordonen vid myndighetskontroll visar sig inte uppfylla föreskrivna avgaskrav. Tillverkaren är dock inte skyldig att avhjälpa brister på fordon som har körts mer än 80 000 km (för tunga lastbilar och bussar 160 000 km) eller som är äldre än fem år och inte heller brister som beror på fordonens ägare eller

brukare eller på en olyckshändelse eller därmed jämförlig omständighet. Om tillverkarna inte frivilligt fullgör den rättelseskyldighet de åtagit sig innehåller lagen möjligheter att framtvinga ett fullgörande genom myndighetsföreläggande som kan förenas med vite.

2.3.9 Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Lagen om kärnteknisk verksamhet syftar till att ta tillvara säkerheten vid kärnverksamhet och att möjliggöra uppfyllandet av de förpliktelser som följer av Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnavapen.

Säkerheten vid kärnteknisk verksamhet skall upprätthållas genom att de åtgärder vidtas som krävs för att förebygga fel i eller felaktig funktion hos utrustning, felaktigt handlande eller annat som kan leda till en radiologisk olycka och att förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall.

Enligt lagen krävs tillstånd för kärnteknisk verksamhet. Tillståndsfrågor prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd att uppföra kärnkraftsreaktor får inte meddelas. Inte heller får någon vidta förberedande åtgärder i syfte att inom landet uppföra kärnkraftsreaktor. Ett tillstånd får begränsas till att avse viss tid. Då tillstånd meddelas eller under ett tillstånds giltighetstid får uppställas sådana villkor som behövs med hänsyn till säkerheten. Beträffande anordningar för kärnteknisk verksamhet som är av betydelse från säkerhetssynpunkt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om provning, kontroll eller besiktning.

Ett tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet kan under vissa förutsättningar återkallas, bl.a. vid villkorsöverträdelser eller om det föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt.

Det åligger en tillståndshavare att svara för att de åtgärder vidtas som behövs för att upprätthålla säkerheten, att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt och att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar där verksamhet inte längre skall bedrivas.

Den som har tillstånd att driva bl.a. kärnkraftsreaktor är skyldig att ge lokal säkerhetsnämnd, som regeringen bestämmer, insyn i säkerhets- och strålskyddsarbetet vid anläggningen.

2.3.10 Strålskyddslagen (1988:220)

Strålskyddslagen syftar till att människor, djur och miljö skall skyddas mot skadlig verkan av strålning. Lagen är tillämplig på såväl joniserande som icke-joniserande strålning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i den utsträckning det kan ske utan att syftet med lagen åsidosätts, föreskriva undantag från lagen eller vissa bestämmelser i den i fråga om radioaktiva ämnen eller tekniska anordningar som kan alstra strålning.

Den som bedriver verksamhet med strålning skall med hänsyn till verksamhetens art och de förhållanden under vilka den bedrivs bl.a. vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skada på människor, djur och miljö.

Om det är påkallat från strålskyddssynpunkt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva förbud mot att ta befattning med material som innehåller radioaktivt ämne.

Enligt lagen föreligger krav på tillstånd bl.a för att tillverka, till landet införa, transportera, saluföra, överlåta, upplåta, inneha eller använda ett radioaktivt ämne. Frågor om tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får genom föreskrifter meddela tillstånd enligt strålskyddslagen för sjukvårdshuvudmän, vissa yrkesgrupper eller vissa vårdinrättningar, institutioner eller företag. Ett tillstånd får begränsas till att avse viss tid. I samband med att tillstånd meddelas eller under tillståndets giltighetstid får tillståndsmyndigheten meddela sådana villkor för tillståndet som behövs med hänsyn till strålskyddet.

Ett tillstånd enligt strålskyddslagen kan under vissa förutsättningar återkallas, bl.a. vid villkorsöverträdelser.

2.3.11 Atomansvarighetslagen (1968:45)

Atomansvarighetslagen grundar sig på två internationella konventioner, 1960 års Pariskonvention och 1963 års tilläggskonvention till Pariskonventionen. I den förra regleras en atomanläggningsinnehavares civilrättsliga ansvarighet. Den senare konventionen upptar ett system med supplerande ersättning av statsmedel vid mycket stora olyckor.

Lagen gäller alltid i fråga om atomskador som uppkommer i konventionsstat och som orsakas av atomolyckor som inträffar i konventionsstat. I fråga om ansvarighet för innehavare av atomanläggning i Sverige är lagen tillämplig på atomskada i annan stat än konventionsstat endast om olyckan har inträffat i Sverige.

Ersättning enligt atomansvarighetslagen utgår även om atomanläggningens innehavare inte är vållande till skadan, dock att innehavare av atomanläggning i Sverige inte är ansvarig enligt lagen i anledning av atomolycka, som är en direkt följd av krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror eller som orsakas av allvarlig naturkatastrof av osedvanlig art.

För innehavare av atomanläggning i Sverige är ansvarigheten enligt atomansvarighetslagen begränsad till 800 milj.kr. för varje atomolycka. Såvitt gäller anläggning enbart för framställning, behandling eller förvaring av oestrålat uran är ansvarigheten dock begränsad till 100 milj.kr. för varje olycka. Detsamma gäller i fråga om atomolyckor som uppkommer under transport av sådant uran. Om de nämnda ansvarighetsbeloppen inte förslår till gottgörelse åt dem som är berättigade till ersättning, nedsätts deras ersättningar med därå belöpande ränta proportionellt.

Innehavare av atomanläggning i Sverige skall teckna och vidmakthålla försäkring för att täcka sin ansvarighet för atomskada enligt atomansvarighetslagen eller motsvarande lagstiftning i annan konventionsstat. Försäkringen skall godkännas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Svenska staten är subsidiärt ansvarig för den ersättningskyldighet som åvilar innehavare av en svensk atomanläggning.

Ersättning av statsmedel utgår också vid vissa katastrofolyckor. Det sammanlagda beloppet av de ersättningar som skall utges till följd av en atomolycka är begränsat till ett belopp motsvarande 300 milj. särskilda dragningsrätter.

2.3.12 Lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

2.3.12.1 Inledning

Lagens syfte är att såväl förebygga som begränsa vattenföroreningar från fartyg. I lagen finns bestämmelser om förbud mot vattenföroreningar från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion samt tillsyn och andra åtgärder mot vattenföroreningar. Lagen innehåller även ett flertal bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela ytterligare föreskrifter.

2.3.12.2 Förbud mot förorening från fartyg

Lagen stadgar förbud mot utsläpp av olja från fartyg inom Sveriges sjöterritorium och Östersjöområdet utanför detta. Vidare stadgar lagen att regeringen eller den myndighet som regeringen utser får förbjuda utsläpp från fartyg av andra skadliga ämnen än olja. Det kan tilläggas att meddelade förbud är straffsanktionerade.

2.3.12.3 Mottagning av skadliga ämnen från fartyg

På platser där olja lastas eller oljetankfartyg repareras skall det enligt lagen finnas anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten. Ansvarig härför är den som lastar ut olja eller bedriver reparationsverksamheten.

Regeringen får föreskriva att anordningar för mottagning av barlastvatten eller tankspolvätska som innehåller rester av andra skadliga flytande kemikalier än olja också skall finnas.

2.3.12.4 Fartygs konstruktion m.m.

För att förebygga eller begränsa vattenföroreningar får regeringen eller den myndighet som regeringen utser meddela föreskrifter om fartygs konstruktion, utrustning och drift. Svenska fartyg som omfattas av sådana föreskrifter skall besiktigas innan de sätts i trafik och därefter genomgå regelbundna besiktningar.

Om ett fartyg företer väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift får meddelas t.ex. förbud mot fartygets avgång eller föreläggande för fartyget att följa en viss färdväg.

2.3.12.5 Särskilda åtgärder mot vattenförorening

För att förebygga vattenföroreningar får föreskrivas erforderliga begränsningar av eller förbud mot trafik i farvatten inom Sveriges sjöterritorium.

Om det skäligen kan befaras att utsläpp av olja eller något annat skadligt ämne kommer att ske från ett

fartyg i strid mot gällande bestämmelser, får meddelas de förbud och förelägganden, som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa vattenförorening såsom t.ex. förbud mot fartygets avgång.

2.3.12.6 Vattenföroreningsavgift

Om ett förbud mot utsläpp av olja har överträtts och utsläppet inte är obetydligt skall en särskild avgift, en s.k. vattenföroreningsavgift, tas ut. Avgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek enligt en tabell som intagits i lagen. Avgiften, som tillfaller staten, skall enligt huvudregeln påföras fartygets redare.

2.3.13 Renhållningslagen (1979:596)

2.3.13.1 Inledning

I renhållningslagen fastslås inledningsvis att avfallshantering skall ske på ett sådant sätt att åtgärder som underlättar återanvändning och återvinning av avfallet främjas, om det behövs för att spara råvaror eller energi eller med hänsyn till miljövården.

Med återanvändning avses att en produkt, t.ex. en förpackning, utan någon särskild tillverkningsprocess eller annan liknande åtgärd, på nytt används på samma sätt som tidigare. Begreppet återvinning tar däremot sikte på materialet i produkten. Med återvinning menas sålunda att det är materialet i produkten som efter bearbetning helt eller delvis används på nytt.

2.3.13.2 Allmän aktsamhetsregel

I lagens allmänna aktsamhetsregel stadgas bl.a. att avfall skall hanteras på sådant sätt att det inte uppkommer olägenhet från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt. Det är således inte bara sanitära (hygieniska) aspekter som skall beaktas. Hänsyn måste också tas till nedskräpningsrisker och andra tänkbara olägenheter från miljövårdssynpunkt. Regeln riktar sig mot både kommuner och enskilda samt gäller alla led av hanteringen av avfall dvs. såväl uppsamling, förvaring, bortforsling som slutligt omhändertagande.

I lagen bemyndigas regeringen att meddela närmare föreskrifter om avfallshantering, vilket regeringen har gjort i renhållningsförordningen (1990:984). Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

2.3.13.3 Den kommunala renhållningsskyldigheten

Varje kommun skall svara för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl allmänna hälsoskydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen.

Kommunens skyldighet avser således hushållsavfall. Med sådant avfall avses i lagen avfall och orenlighet som härrör från hushåll och därmed jämförligt avfall. Som exempel på avfall och orenlighet som härrör från hushåll kan nämnas sopor, köksavfall, latrin och slam från slambrunnar och slamtankar. Likaså hänförs till hushållsavfall skrymmande avfall som exempelvis utrangerade möbler, cyklar och liknande föremål. Dit räknas även överblivna läkemedel samt oljerester,

färgrester, rester av bekämpningsmedel och annat miljöfarligt avfall som ingår som beståndsdel i avfall eller orenlighet som härrör från hushåll.

Med avfall som är jämförligt med hushållsavfall menas avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som härrör från hushåll, dvs. sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel kan nämnas toalettavfall, avfall från personalmatsalar och restaurangavfall.

När kommunen planlägger och beslutar hur bortforslingsskyldigheten skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavarnas möjligheter att själva ta hand om avfallet på ett från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt. Kommunen kan således undanta en fastighetsinnehavare från bortforslingen, om denne själv kan slutligt omhänderta avfallet på sin fastighet på ett från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt. Vidare skall kommunen beakta att hämtningsperioder och hämtningsintervaller anpassas efter de skiftande behov som föreligger för olika typer av bebyggelse.

Kommunen är vidare skyldig att se till att hushållsavfall slutligt omhändertas. Här i innefattas exempelvis sådana behandlingsåtgärder som återvinning, kompostering, oskadliggörande eller slutlig uppläggning av avfallet.

I lagen ges regeringen möjlighet att utvidga den kommunala renhållningsskyldigheten till att avse även annat avfall än hushållsavfall. Regeringen får även

överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

Regeringen har i renhållningsförordningen utvidgat det kommunala renhållningsmonopolet i fråga om visst pappersavfall och miljöfarligt avfall samt visst avfall från fartyg i hamn. Vidare har regeringen förordnat att kommunfullmäktige får föreskriva att annat avfall än hushållsavfall skall forslas bort genom kommunens försorg och att kommunen skall se till att avfallet slutligt omhändertas.

När avfall skall forslas bort genom kommunens försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt omhändertas av fastighetsinnehavaren. Detta innebär att denne är skyldig att överlämna avfallet till kommunen för bortforsling och slutligt omhändertagande. Om kommunen har föreskrivit att kommunal avfallshämtning inte skall förekomma från vissa fastigheter är bestämmelsen naturligtvis inte tillämplig.

Renhållningslagen innehåller vidare en bestämmelse om separering av avfall. I den stadgas att om det är av betydelse från återanvändnings-, återvinnings- eller miljövårdssynpunkt, får regeringen föreskriva att visst slag av avfall i avvaktan på bortforsling skall förvaras skilt från annat avfall och meddela de föreskrifter som behövs för ändamålet.

2.3.13.4 Kommunal renhållningsordning

Lagen ålägger varje kommun att anta en renhållningsordning. Den skall innehålla kommunens föreskrifter om avfallshantering och en avfallsplan. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall som finns inom

kommunen och kommunens åtgärder för att minska dess mängd och farlighet.

I renhållningsordningen skall även föreskrivas under vilka förutsättningar undantag kan medges från renhållningsordningens föreskrifter. Behovet och förutsättningarna för att medge undantag är vitt skilda i olika kommuner, t.ex. å den ena sidan i storstadskommuner och å den andra i kommuner med stora glesbygdsområden.

Det torde inte vara möjligt att vid fastställandet av en renhållningsordning alltid kunna beakta alla berättigade önskemål från enskilda om att bli befriade från sina sopor. Lagen stadgar därför att kommunerna är skyldiga att, utöver vad som följer av renhållningsordningen, forsla bort hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna. Denna skyldighet är således inte ovillkorlig.

2.3.13.5 Särskilda bestämmelser

Renhållningslagen innehåller slutligen bl.a. bestämmelser med krav på kommunerna om renhållning av gata, torg, park och annan sådan plats samt allmän väg inom områden med stadsplan.

2.3.14 Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten

Lagen stadgar förbud mot dumpning av avfall - fast ämne, vätska eller gas - från fartyg, luftfartyg eller annat transportmedel inom Sveriges sjöterritorium. Såvitt gäller svenska fartyg eller luftfartyg gäller

bestämmelsen även i det fria havet. Vidare förbjuder lagen att avfall som är avsett att dumpas i det fria havet förs ut ur landet.

Om dumpning kan ske utan olägenhet från miljöskyddssynpunkt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge undantag från förbuden. Ett sådant medgivande kan förenas med villkor. Medgivandet får återkallas om villkor åsidosätts. Skulle olägenhet som inte kunde förutses uppkomma genom dumpningen får meddelas föreskrift för att avhjälpa olägenheten.

2.4 Lagstiftning om utnyttjande av naturresurser

2.4.1 Vattenlagen (1983:291)

2.4.1.1 Inledning

Vattenlagen bygger i väsentliga delar på principerna i 1918 års vattenlag. Detta gäller t.ex. lagens tillämpningsområde, den grundläggande frågan om rätten till vattnet samt det vattenrättsliga provningssystemet.

Emellertid innehåller vattenlagen också nyheter, bl.a. med avseende på kravreglerna. Från att tidigare ha varit strikt uppbyggda, inte minst från ekonomisk beräkningssynpunkt, möjliggör numera vattenlagens tillåtlighetsregler att det görs en samlad bedömning av ett vattenföretags lämplighet så att detta kan inpassas i samhällsplaneringen i stort.

2.4.1.2 Allmänt om vattenlagen

Vattenföretag kan uppdelas i lukrativa och defensiva

företag. Med det förra begreppet avses företag som utförs för att tillgodogöra vattnet i nyttigt syfte, medan med det senare förstås vattenföretag som avser bortskaffande av skadligt vatten. I princip görs i vattenlagen inte någon skillnad mellan de båda företagstyperna.

I lagens inledningsparagraf deklarereras att vattnet skall skyddas och vårdas som en gemensam naturtillgång.

Lagen är tillämplig på vad som i den betecknas som vattenföretag och vattenanläggningar. Dessutom innehåller vattenlagen regler om skydd för vattenförsörjningen.

Med vattenföretag förstås bl.a. vissa byggnadsåtgärder i vattendrag, sjöar och andra vattenområden, bortledande av grundvatten, tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt åtgärder för att avvattna mark, sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda mot vatten. Med vattenanläggning avses en anläggning som har tillkommit genom ett vattenföretag.

I materiellt hänseende gäller vattenlagen och miljöskyddslagen fullt ut vid sidan av varandra då det gäller vattenföretag som kan medföra vattenförorening.

2.4.1.3 Kravreglerna

Kravreglerna återfinns i 3 kap. Detta upptar vad som i lagen benämns allmänna förutsättningar för vattenföretag. Reglerna kan uppdelas i ett lokaliseringskrav, ett nyttoöverviktskrav och en utföranderegulering.

Lokaliseringskravet

Ett vattenföretag får inte komma till stånd, om det med hänsyn till valet av plats eller på något annat sätt möter hinder från allmänna planeringssynpunkter. Vid tillståndsprövningen av ett vattenföretag skall naturresurslagen tillämpas (1 §).

Inte heller får ett vattenföretag och anläggningsarbeten som utförs för det strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas får dock mindre avvikelser göras. För det fall andra än vissa i naturvårdslagen angivna bestämmelser gäller för bebyggande eller annan användning av ett mark- eller vattenområde skall vattenföretaget utföras så att syftet med bestämmelserna inte motverkas (2 §).

Även om det inte finns något hinder mot ett vattenföretag enligt 1 eller 2 § får företaget inte komma till stånd om någon skada eller olägenhet av större betydelse därigenom uppkommer för allmänna intressen. Utan hinder härav får ett företag komma till stånd om regeringen finner att företaget är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt (3 §).

Allmänna planeringssynpunkter syftar inte endast på bedömningar inom ramen för den fysiska planeringen, utan även på andra långsiktiga bedömningar av planeringskaraktär. Här kan nämnas kommunöversikter, markdispositionsplaner och områdesplaner. Under allmänna planeringssynpunkter faller också sådan långsiktig planering som inte omfattas av den fysiska. Som exempel härpå kan nämnas försvarspolitiska, energipolitiska och regionalpolitiska synpunkter.

Bestämmelsen i 2 § är en följd av den rättsverkan som tillerkänns detaljplaner och områdesbestämmelser.

Regeln i 3 § syftar till en kontroll av att allmänna intressen skyddas. Det är därvid att märka att såväl inverkan på ett enskilt allmänt intresse som en sammantagen inverkan på flera sådana kan göra ett vattenföretag otillåtligt.

Nyttoöverviktskravet

Ett vattenföretag får komma till stånd endast om fördelarna från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna och olägenheterna av det (4 §). Bestämmelsen syftar till att hindra tillkomsten av vattenföretag som inte är samhällsekonomiskt motiverade.

Utförandet

Ett vattenföretag som är tillåtligt skall utföras med en sådan omfattning och på ett sådant sätt att ändamålet utan oskäligen kostnad vinnas med minsta intrång och olägenhet för motstående allmänna och enskilda intressen. Det skall, om det kan ske utan oskäligen kostnad, utföras så att det inte försvårar annat vattenföretag eller annan verksamhet som kan antas i framtiden beröra samma vattentillgång och som främjar allmänt eller enskilt ändamål av vikt. Vidare är den som utför ett vattenföretag skyldig att vidta åtgärder som är ägnade att förebygga eller minska skador av företaget, om han inte därigenom åsamkas oskäligen kostnad (7 §).

Som synes är denna bestämmelse inte någon egentlig tillåtlighetsregel och det förtjänar att påpekas att

bestämmelsen har stora likheter med 5 § miljöskyddslagen.

2.4.1.4 Tillståndsplikt

Vattenlagens regler om tillståndsplikt återfinns i 4 kap. Huvudregeln är att det i princip krävs tillstånd till vattenföretag. Från denna princip görs dock vissa undantag.

Sålunda krävs inte tillstånd för vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning. Inte heller krävs tillstånd för utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur. Utförande av anläggningar för utvinning av värme kräver heller inte tillstånd, om åtgärden inte avser vattentäkt (1 a §).

För alla typer av vattenföretag gäller att tillstånd inte krävs om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom företagets inverkan på vattenförhållandena. I fråga om detaljdränering genom täckdikning krävs tillstånd endast om det föreligger sannolika skäl för att sagda intressen skadas genom företaget (2 §). Slutligen behövs inte tillstånd för att utföra rensningar, som syftar till att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag, som har vikit från sitt förra läge eller på något annat sätt har förändrat sitt lopp (3 §). Även vissa ändrings- och lagningsarbeten kan, då fara är i dröjsmål, få utföras utan tillstånd, dock att godkännande skall inhämtas snarast (4 §).

Även om ett markavvattningsföretag inte träffas av någon tillståndsplikt enligt vad som nu redovisats krävs ändå tillstånd om det för företaget behövs särskild tvångsrätt eller om två eller flera skall delta i företaget och någon överenskommelse inte har träffats om delaktigheten (2 § andra stycket).

På samma sätt som gäller enligt miljöskyddslagen står det en företagare fritt att begära prövning av ett vattenföretag som inte omfattas av tillståndsplikt. Vattenlagen lämnar även möjligt till prövning av ett redan utfört vattenföretags laglighet.

2.4.1.5 Prövningsförfarandet

Tillståndsfrågor prövas i de flesta fall av vattendomstol i första instans. Markavvattningsföretag prövas dock vid förrättning av förrättningsman, i vissa fall under medverkan av gode män.

Rent allmänt kan sägas att förfarandet i mycket påminner om det som gäller för tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen.

Kammarkollegiet skall, om det behövs, föra talan för att tillvarata allmänna intressen. En kommun får föra talan för att tillvarata allmänna intressen inom kommunen. Det är således endast kammarkollegiet och kommun som i vattenmål kan föra talan för allmänna intressen.

I normala fall avgör vattendomstolen hela tillståndsfrågan i ett mål, dvs. även frågan om ett företags tillåtlighet. Från denna princip finns dock några undantag.

Enligt vattenlagen skall regeringen pröva tillåtligheten av vissa större vattenföretag. Regeringen kan också under vissa förutsättningar förbehålla sig tillåtlighetsprövningen. Det åligger kammarkollegiet att till regeringen anmäla sådana fall som kan bli aktuella för förbehåll. Frågan om ett vattenföretags tillåtlighet kan slutligen komma under regeringens prövning efter hänskjutande av vattendomstolen (eller förrättningsmannen).

Om regeringen finner att ett företag får komma till stånd, kan den bestämma särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

2.4.1.6 Begränsning, omprövning och förverkande

Den som utövar ett vattenföretag eller råder över en vattentillgång är skyldig att vid allvarlig vattenbrist, som orsakats av torka eller av någon annan jämförlig omständighet, avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov. Länsstyrelsen kan vid vite förelägga en företagare eller en rådighetshavare att iaktta nämnda skyldighet.

För att tillgodose allmänna intressen får vattendomstolen företa omprövning av villkoren för ett tillstånd och därvid föreskriva ändrade eller nya villkor. En sådan omprövning får dock inte ske förrän efter utgången av den tid som domstolen bestämt vid meddelandet av tillståndet, minst tio och högst trettio år från det tillståndsdomen vunnit laga kraft. Omprövning för att förbättra en vattenanläggnings säkerhet eller för att tillgodose sådana allmänna intressen som berörs av väsentliga ändringar i vattenförhållandena

får dock ske redan före utgången av den bestämda tiden.

Om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket är mindre ändamålsenliga, får vattendomstolen meddela ändrade bestämmelser. Sådan omprövning kan ske när som helst. Det ankommer på kammarkollegiet att göra ansökan hos vattendomstolen om nu angiven omprövning.

Efter ansökan av en tillståndshavare får vattendomstolen upphäva eller ändra andra bestämmelser än som avser storleken på ersättningsbelopp.

Om en tillståndshavare åsidosätter villkor i en tillståndsdom får vattendomstolen förklara tillståndet förverkat om avvikelsen är betydande. För det fall tillståndet avser verksamheten vid en vattenanläggning, får domstolen också förklara rätten att bibehålla anläggningen förverkad. Rätten att bibehålla en anläggning kan även förklaras förverkad av vattendomstolen om underhållet av anläggningen allvarligt försumrats.

Ett tillstånd att inverka på vattenförhållandena kan också förklaras förverkat av vattendomstolen om det inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att det inte heller kommer att utnyttjas. Därvid får även rätten att bibehålla den vattenanläggning, varmed inverkan sker, förklaras förverkad.

Även då det gäller förverkande av tillstånd är det kammarkollegiet som skall göra ansökan därom hos vattendomstolen.

2.4.1.7 Skydd för vattenförsörjningen m.m.

Vattenlagen innehåller även regler om skydd för vattenförsörjningen. Dessa återfinns i 19 kap.

Om en yt- eller grundvattentillgång utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt, är alla som vill bedriva sådan verksamhet eller utföra sådana åtgärder i vatten eller på land som kan skada vattentillgången skyldiga att vidta de anordningar, tåla de begränsningar av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa skadan (1 § första stycket).

För att undvika dubbelprovning har i ett andra stycke intagits en bestämmelse om att aktsamhetsregeln enligt första stycket skall anses vara iakttagen av den som utövar verksamhet eller utför åtgärd i enlighet med vad som har föreskrivits i tillstånd enligt vattenlagen, miljöskyddslagen eller 18 § naturvårdslagen.

Den nämnda aktsamhetsregeln gäller alla åtgärder som kan skada en vattentillgång i vad avser såväl kvalitet som kvantitet. Åtgärder som träffas av bestämmelsen kan vara spridning av bekämpningsmedel, gödsel eller avloppsslam.

Det är att märka att den som utövar för en vattentillgång farlig verksamhet bara behöver iaktta sådana begränsningar som framstår som skäliga. Skälighetsnivån kan relateras till en nivå där pågående markanvändning avsevärt försvåras. Denna nivå får inte överskridas. Visserligen kan strängare krav ställas med stöd av bestämmelser i 19 kap. 2 § om vatten-skyddsområde, men då har den som drabbas av restriktioner rätt till ersättning. Sådana strängare krav föreskrivs av länsstyrelsen efter särskild begäran.

2.4.2 Minerallagen (1991:0000)

2.4.2.1 Inledning

Minerallagen ersätter från den 1 juli 1992 nuvarande gruvlag (1974:342), lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter och lagen (1949:658) om inlösen i vissa fall av rätt till gruva m.m.

Lagen är tillämplig på undersökning och bearbetning av fyndigheter av vissa särskilt angivna mineraler. Minerallagens huvudsakliga syfte är att reglera förhållandet mellan gruvinnehavare och markägare. I lagen finns dock vissa bestämmelser som reglerar även andra intressekonflikter.

2.4.2.2 Undersökningstillstånd

Den som avser att bedriva undersökning i syfte att påvisa en mineralfyndighet måste i regel inneha ett s.k. undersökningstillstånd. Ett sådant tillstånd skall meddelas om det finns anledning anta att en undersökning i området kan leda till fynd av mineral och sökanden inte uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning. För tillstånd att bedriva undersökning beträffande olja, gasformiga kolväten eller diamant krävs att sökanden visar att han är lämplig att bedriva sådan undersökning. Ett undersökningstillstånd beträffande sådana ämnen skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt.

Det kan tilläggas att naturresurslagen inte skall tillämpas vid prövning av fråga om undersökningstillstånd.

2.4.2.3 Bearbetningskoncession

Om prospektören hittar en fyndighet krävs för utvinning och tillgodogörande av mineraler i regel en s.k. bearbetningskoncession. För att koncession skall meddelas krävs bl.a. att fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Vid koncessionsprövningen skall, i motsats till vad som gäller om undersökningstillstånd, naturresurslagen tillämpas.

En bearbetningskoncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas får dock mindre avvikelser göras. En koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt eller som behövs för att naturtillgångarna skall utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt. Enligt lagens förarbeten är det dock oftast inte möjligt att redan i samband med koncessionsbeslutet föreskriva villkor av annat än översiktligt slag eftersom det är svårt att i ett så tidigt skede ange hur verksamheten kommer att bedrivas. Väsentliga villkor bl.a. till skydd för den yttre miljön bestäms därför vid tillståndsgivning enligt t.ex. miljöskyddslagen och vattenlagen.

I den mån det är motiverat från allmän eller enskild synpunkt skall koncessionshavaren sedan koncessionen upphört utföra efterarbete. För att denna skyldighet skall uppfyllas skall säkerhet ställas om det inte finns särskilda skäl till något annat.

2.4.2.4 Återkallelse m.m.

Ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession kan återkallas om innehavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen eller meddelade villkor eller det annars finns synnerliga skäl härtill.

Om verksamheten enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen meddelades får nya eller ändrade villkor meddelas.

2.4.3 Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

För undersökning och bearbetning av torvfyndigheter för att utvinna energi fordras enligt huvudregeln särskilt tillstånd (koncession). Sådant tillstånd får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att verksamheten kommer till stånd och sökanden från sådan synpunkt är lämplig att bedriva verksamheten. Vid prövningen skall naturresurslagen tillämpas.

En koncession skall förenas med de villkor som behövs för att motverka eller begränsa menlig inverkan på naturmiljön samt för att beakta andra allmänna intressen och enskild rätt. Dessutom skall koncessionshavaren åläggas att ställa säkerhet för att villkor till skydd för bl.a. naturmiljön skall uppfyllas, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Om det genom verksamheten uppkommer betydande olägenhet som inte förutsågs när koncessionen meddelades får för den fortsatta verksamheten bestämmas de

villkor som behövs för att förebygga eller minska olägenheten.

Skulle meddelade villkor åsidosättas får en koncession återkallas. Även i annat fall får den återkallas om synnerliga skäl föreligger.

När en koncession upphör skall koncessionshavaren ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning om detta är motiverat från allmän eller enskild synpunkt.

En ny, samlad miljölag

3.1 Fråga om samordning

3.1.1 Framförda önskemål om samordning

Under senare år har från flera håll framförts önskemål om samordning av miljöskyddslagstiftningen. Så har skett genom motionsyrkanden i riksdagen (se t.ex. de till kommittén överlämnade motionerna 1988/89:Jo711, 797 och 860). Vid den hearing som anordnades av justitiedepartementet och miljö- och energidepartementet den 28 oktober 1988 framfördes bl.a. önskemål om en bättre samordning mellan lagarna på miljöskyddsområdet och om en harmonisering av olika lagars aktsamhetsregler. I kommitténs direktiv anges som en av huvuduppgifterna att lagarna skall på ett bättre sätt samordnas och bli lättare att tillämpa och överblicka.

På ett område har kraven på samordning framförts med särskild styrka, nämligen i fråga om sanktionssystemet inom miljöretten. Utredningen om miljövärdens organisation framhöll i sitt betänkande (SOU 1987:32) För en bättre miljö, att det krävdes en genomgripande översyn av hela den svenska miljöstraffretten. I riksdagen har upprepade gånger genom motioner framställts yrkanden om utredning av miljöstraffretten eller särskilda ändringar i den (se t.ex. de till kommittén överlämnade motionerna 1988/89:Jo711, 717, 722, 797, 860, 863, 960 och 962). Vid den nyss omnämnda hearingen ansåg bl.a.

riksåklagaren att det borde göras en inventering av samtliga straffbestämmelser på området för att se om de kan systematiseras. I kommitténs direktiv har särskilt betonats vikten av en samordning av sanktionssystemet inom miljörätten och som ett alternativ har angivits att en särskild miljöstrafflag införs, med t.ex. skattebrottslagen som förebild.

3.1.2 Behov av samordning

Miljölagstiftningen har under senare år blivit mycket omfattande och svår att överblicka. De vid olika tidpunkter tillkomna lagarna kan också sägas ge uttryck för skilda ambitionsnivåer. Under den tid som förflutit från miljöskyddslagens tillkomst har ambitionsnivåerna på miljöskyddets område höjts väsentligt. Detta torde sammanhånga med att allt fler och allt mer komplicerade hot mot människors hälsa eller naturen har upptäckts eller i allt fall blivit tagna på allvar av medborgarna.

Miljöskyddslagens aktsamhetsregler bygger i första hand på att miljöfarlig verksamhet skall lokaliseras så att den leder till minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad och att de åtgärder skall vidtas för att förebygga eller avhjälpa olägenhet som skäligen kan begäras. Principen är sålunda att miljöstörningar skall förebyggas eller avhjälpas så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt samt miljömassigt motiverat. Likaså skall enligt hälsoskyddslagen de åtgärder vidtas för att förebygga eller undanröja sanitär olägenhet som skäligen kan krävas. Enligt lagen om kemiska produkter gäller däremot att de åtgärder skall vidtas som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön och att sådana kemiska produkter som kan ersättas med mindre

farliga skall undvikas. Av lagtexten framgår inte att en skälighetsavvägning skall ske och den kan därför sägas ange en högre ambitionsnivå än exempelvis miljöskyddslagen.

Som framgått av föregående avsnitt har kraven på en samordning framförts med särskild styrka i fråga om sanktionssystemet. Många av de miljöstraffrättsliga reglerna i gällande rätt griper in i varandra. De kan också lämna verkliga eller skenbara luckor. Detta kan medföra svårigheter att avgöra vilken lagstiftning som skall tillämpas. I och för sig straffvärda handlingar kan "hamna mellan två stolar" och gå fria från påföljd. Dessa omständigheter talar för att straffbestämmelserna i miljöskyddslagstiftningen samordnas och förenklas.

Straffbestämmelser finns nu dels i brottsbalken, dels i de olika miljölagarna. För framtiden kan man diskutera fördelningen av straffbestämmelserna på

1. brottsbalken
2. en särskild miljöbrottslag
3. ett sanktionskapitel i en ny, samlad miljölag
4. olika speciallagar.

Sanktionslagstiftningen på miljöskyddets område är så omfattande att det måste anses osannolikt att alla straffbestämmelser skulle kunna få plats i brottsbalken. Det finns skäl som talar för att låta bestämmelser om de allra grövsta miljöbrotten stå kvar i brottsbalken. Flertalet straffbestämmelser på miljöskyddets område bör dock placeras på annat håll. Den parallell som i bl.a. kommitténs direktiv dragits med skattebrottslagen är inte helt övertygande. Denna är tillämplig beträffande brott mot ett mycket stort antal skatteförfatningar. Antalet brottstyper är

däremot begränsat och de har egna brottsbeskrivningar som är enhetligt utformade för hela skatterområdet. Det är här inte fråga om blankettstraffbud, dvs. straffbestämmelser som hänvisar till materiella bestämmelser på annat håll. Det framstår som tveksamt om man på miljöskyddsområdet kan i samma utsträckning undgå att använda sig av blankettstraffbud. Används sådana syns det opraktiskt att ha materiella regler och straffregler i olika lagar. I så fall behövs nämligen i stor utsträckning hänvisningar från sanktionsbestämmelserna i en miljöbrottslag till de materiella reglerna i ett stort antal andra lagar. Då har inte mycket vunnits i överskådlighet med en särskild miljöbrottslag. I fråga om sanktionsbestämmelserna torde därför samordningen lättare kunna komma till stånd, om den centrala miljölagstiftningen samlas i en ny miljölag.

Enskilda medborgare kan med fog kräva att miljölagstiftningen är tydlig, begriplig och enhetlig, så att de kan skaffa sig kunskap om vad som gäller. Detsamma gäller både näringslivet och andra som direkt skall rätta sig efter lagstiftningen och myndigheter som skall tillämpa den. En tydlig, begriplig och enhetlig lagstiftning underlättar vidare en jämförelse med internationella förhållanden och därmed också en anslutning till internationella överenskommelser samt inte minst en svensk anpassning till EGs regelsystem. Den skulle också kunna förbättra möjligheterna till information och opinionsbildning kring miljöfrågorna.

3.2 Omfattningen av och sättet för en samordning

En samordning kan drivas mer eller mindre långt. Om den önskade överskådligheten skall vinnas, bör kanske

inte alltför omfattande lagar sammanföras i en enhetlig miljölag. **Plan- och bygglagen** och **vattenlagen** är omfattande lagverk som nyligen kommit till efter ett mycket tidsödande lagstiftningsarbete. Att på nytt ta upp frågan om den tekniska utformningen av dessa regleringar skulle medföra ytterligare arbete som kanske inte framstår som motiverat. Det anförda talar för att plan- och bygglagen och vattenlagen inte förs över till en ny, samlad miljölag. I lagarna återfinns emellertid bestämmelser som har särskild betydelse för miljöskyddet. På grund härav kan övervägas att föra över i vart fall enskilda bestämmelser eller kapitel till en samlad miljölag. Det måste dock beaktas att en utbrytning av vissa delar ur lagarna skulle kunna rycka sönder helheten i dem.

De skäl som anförts beträffande en samordning av plan- och bygglagen och vattenlagen i en ny miljölag torde även kunna återopas såvitt gäller den nya **mineral-lagen**.

Om plan- och bygglagen inte skulle föras över till en ny, samlad miljölag torde det framstå som mest naturligt att även annan lagstiftning som främst berör skyddet för den fysiska miljön lämnas utanför. En samordning är därför kanske främst aktuell i fråga om vad som enligt avsnitt 2.3 betecknas skyddslagstiftning, dvs. bl.a. miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och renhållningslagen.

Dessa lagars syften kan sägas vara delvis sammanfallande. Såsom tidigare redovisats syftar **miljöskyddslagen** till att reglera vatten- och luftföroreningar samt buller och andra störningar i den yttre miljön. Sådana störningar påverkar naturligtvis inte enbart naturen utan ofta direkt eller indirekt även människors hälsa. **Hälsoskyddslagens** syfte att hindra

och undanröja störningar som kan vara skadliga för människors hälsa kan sägas sammanfalla med miljöskyddslagens syfte till viss del. Även **lagen om kemiska produkter** syftar till att förebygga skador på människors hälsa eller i miljön. Lagen ställer med detta syfte krav på dem som hanterar eller importerar kemiska produkter. **Renhållningslagen** ställer i sin tur krav på dem som hanterar avfall. Enligt lagen skall avfall hanteras på sådant sätt att det inte uppkommer olägenheter från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt. Lagarnas sammanfallande syften talar för en samordning.

Inte enbart lagarnas syften är sammanfallande utan till viss del även deras tillämpningsområden. **Hälsoskyddslagen** reglerar, i likhet med **miljöskyddslagen**, störningar som härrör från användningen av fast egendom även om den också omfattar störningar från lös egendom. Många av de allvarligaste störningarna härrör från fast egendom dvs. från det område där lagarna överlappar varandra. Även en så betydande störningskälla som trafiken regleras till viss del av såväl miljöskyddslagen som hälsoskyddslagen. Trafikens avgaser och buller har i en del fall ansetts utgöra sanitär olägenhet och föranlett ingripande med stöd av hälsoskyddslagen och störningar från fasta trafikantläggningar faller in under miljöskyddslagen.

Även tillämpningsområdena för **lagen om kemiska produkter** och miljöskyddslagen är till viss del sammanfallande. Ett förbud kan med stöd av miljöskyddslagen meddelas mot användningen av ett visst ämne i en särskild anläggning, om ämnet kan förekomma i utsläppen från anläggningen. Ett företag som har erhållit tillstånd enligt miljöskyddslagen att använda en viss kemikalie i sin verksamhet kan å andra sidan förlora denna rätt om kemikalien senare förbjuds med

stöd av lagen om kemiska produkter. Ett sådant förbud kan således rycka undan förutsättningarna för ett tidigare meddelat tillstånd. Även utsläpp från miljöfarliga verksamheter kan i vissa fall regleras med stöd av båda lagarna. En föreskrift meddelad med stöd av lagen om kemiska produkter om t.ex. hantering av ett visst ämne kan komma att direkt påverka ett utsläpp. Lagarnas tillämpningsområden överlappar således varandra i inte obetydlig omfattning. Härtill kommer att det enligt kommitténs direktiv särskilt bör beaktas möjligheterna till en samordning av reglerna i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter med sikte på ingripande mot en viss produkt som ett alternativ eller komplement till ingripande mot en verksamhet.

Renhållningslagen reglerar som framgått i avsnitt 2 uteslutande avfallsfrågor. Sådana frågor faller emellertid in under även övriga nu behandlade lagars tillämpningsområden. Vid en bristfällig avfallshantering kan krav komma att ställas på hanteraren förutom enligt renhållningslagen även enligt hälso- skyddslagen och hanteringen ger upphov till sanitär olägenhet. För det fall att avfallet innehåller en kemisk produkt kan krav dessutom komma att framställas på hanteraren med stöd av lagen om kemiska produkter. Slutligen kan även aktsamhetsreglerna i miljöskyddslagen bli tillämpliga under förutsättning att avfallshanteringen ger upphov till miljöstörningar som inte är helt tillfälliga.

Ytterligare ett skäl för samordning är att det till viss del är samma myndigheter som tillämpar lagarna; lokal tillsynsmyndighet är i samtliga lagar miljö- och hälsoskyddsnämnden och regional tillsynsmyndighet är länsstyrelsen. Såvitt gäller lagen om kemiska produkter utövas dock den regionala tillsynen över

arbetsmiljön av yrkesinspektionen och försvarets sjukvårdsstyrelse. Tillsynen på central nivå är mer uppdelad. Det kan dock nämnas att naturvårdsverket, som är central tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen och renhållningslagen, utövar jämte andra myndigheter tillsyn även över tillämpningen av hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

Det bästa sättet att nå en samordning av sanktionsreglerna på miljöskyddets område torde som antytts i avsnitt 3.1.2 vara att till en ny, samlad miljölag knyta enhetliga sanktionsbestämmelser. Lämnas t.ex. lagen om kemiska produkter utanför ett sådant nytt enhetligt lagverk blir det svårare att samordna sanktionsreglerna. En sådan ordning skulle innebära en ganska omfattande, parallell reglering av sanktionsreglerna i de båda lagarna.

Ledning för den sakliga utformningen av en ny miljölag bör kanske sökas i **lagen om kemiska produkter**. Om så skulle bli fallet kan man vänta sig att en ny, samlad miljölag i betydligt större utsträckning än den nuvarande miljöskyddslagen kommer att förete principiella likheter med lagen om kemiska produkter.

Lagen om kemiska produkter reglerar kemikaliekontrollen inte bara till skydd för den yttre miljön utan också till skydd för arbetsmiljön och för konsumenterna. Beträffande alla tre sektorerna reglerar lagen inte endast användningen av kemiska produkter utan också tillverkningen och marknadsföringen.

Såvitt gäller de risker för den yttre miljön som är förenade med användningen av kemiska produkter torde det föreligga ett behov att skärpa den nuvarande miljöskyddslagen. Det bör övervägas att i en ny, samlad miljölag föra in bestämmelser av det slag som

finns i lagen om kemiska produkter. Det gäller t.ex. den allmänna aktsamhetsprincipen med ett ansvar för alla som använder kemikalier att ordna användningen så att skada på miljön kan undvikas. Det gäller även möjligheter att utfärda föreskrifter med generell räckvidd och rätt för miljömyndigheterna att utöva tillsyn med alla de befogenheter man nu har enligt lagen om kemiska produkter. En ny miljölag kan således i inte oväsentlig utsträckning komma att hämta sitt innehåll från den nuvarande lagen om kemiska produkter.

Ersättningsreglerna i miljöskyddslagen bröts år 1986 ut och sammanfördes med jordabalkens regler om skadestånd i grannelagsförhållanden till **miljöskadelagen** under hänvisning bl.a. till svårigheten att anpassa de nya skadestandsreglerna till begreppet "miljöfarlig verksamhet" och andra bestämmelser i miljöskyddslagen. Vid en allmän översyn av miljölagstiftningen torde det emellertid finnas anledning att försöka utforma såväl miljölagen som skadestandsreglerna så att de passar samman; att skadestandsreglerna omfattar även vissa grannelagsrättsliga förhållanden synes ej utgöra något avgörande hinder. Eftersom anknytningen till fast egendom kanske inte längre bör vara vägledande för miljölagen, faller därmed också skälen för att begränsa skadestandsreglerna till att avse verksamheter på fast egendom.

Syftet med bestämmelserna i **naturresurslagen** är att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med marken, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Naturresurslagen är en s.k. paraplylag, som skall tillämpas då beslut fattas enligt vissa andra lagar, bl.a. plan- och bygglagen, vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen samt minerallagen och tar därför sikte på sådana frå-

gor där det är viktigt att få till stånd en beslutsamordning.

Naturresurslagen spelar således en central roll för hushållningen med naturresurserna, däribland naturmiljön. Å andra sidan är den av betydelse också för lagar som kanske inte bör föras in i en miljölag, såsom plan- och bygglagen, vattenlagen och minerallagen.

De grundläggande hushållningsbestämmelserna i 2 kap. naturresurslagen kan sägas ge anvisningar om avvägningar, som skall göras vid planläggning och tillståndsprovning i fråga om den framtida användningen av marken och vattnet. I de särskilda hushållningsbestämmelserna i 3 kap. har däremot denna avvägning redan gjorts av lagstiftaren, som genom bestämmelserna i kapitlet tagit ställning till hur vissa områden i landet skall användas eller inte användas.

Naturresurslagen är således inriktad på att ge ledning i sådana situationer där olika intressen står mot varandra i fråga om användningen av marken och vattnet. Emellertid innehåller naturresurslagen ett par grundläggande hushållningsbestämmelser som står miljöskyddslagstiftningen nära. Dessa är bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§. Enligt 2 § skall stora mark- och vattenområden, som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön, så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka områdenas karaktär. Vidare skall enligt 3 § mark- och vattenområden, som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt, så långt som möjligt skyddas mot åtgärder, som kan skada naturmiljön.

I naturresurslagen behandlar 4 kap. regeringens prövning av stora industrianläggningar. Bestämmelserna har nära samband med reglerna om tillståndsprövning i den nuvarande miljöskyddslagen. Detsamma gäller bestämmelserna i 3 kap. 3 § och 4 § andra stycket som behandlar var sådana ingripande anläggningar som enligt 4 kap. naturresurslagen skall prövas av regeringen inte får resp. får komma till stånd. Emellertid syftar hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen inte i första hand till att tillgodose miljöskyddsintressen. Bestämmelserna tillgodoser i minst lika hög grad exploateringsintressen och andra intressen som med fog kan sägas vara motstående till miljöskyddsintressena. Lagen är som framgått ovan i första hand inriktad på att ge vägledning för att avgöra konkurrensfrågor om användningen av marken och vattnet.

En utbrytning av viktiga delar ur naturresurslagen skulle kunna rycka sönder helheten i lagen och försvåra bl.a. kommunernas planering av mark- och vattenanvändningen. Lagtekniskt skulle nog de nu nämnda svårigheterna i och för sig kunna bemästras, men det skulle få ske till priset av ytterligare uppsplittring av lagstiftningen och sämre överskådlighet. Man skulle kunna tänka sig att bryta ut de aktuella bestämmelserna ur naturresurslagen och i dessa delar i stället hänvisa till en ny miljölag. Ett annat sätt kunde vara att ha de aktuella hushållningsbestämmelserna såväl i naturresurslagen som i en ny miljölag.

Naturvårdslagen innehåller bl.a. bestämmelser, som syftar till bevarande av och skydd för

- vissa typer av områden,
- naturmiljön, samt till skydd mot
- nedskräpning.

Som exempel på den skyddstyp som tar sikte på områden kan nämnas nationalpark, naturreservat och naturvårdsområde. Till skydd för naturmiljön föreskrivs bl.a. tillståndsplikt vad gäller täktverksamhet och markavvattning samt samrådsplikt beträffande andra arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Bestämmelserna till skydd mot nedskräpning går ut på att envar skall se till att han inte skräpar ned utomhus, vare sig i naturen eller inom bebyggda områden, med plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat.

De bestämmelser i naturvårdslagen som i särskild grad tar sikte på skyddet av naturmiljön har stora likheter med bestämmelserna i miljöskyddslagen. Gemensamt för dem är att det är fråga om verksamheter som påverkar naturmiljön. Härtill kommer att tillstånd skall sökas hos och samråd ske med länsstyrelsen.

Vad däremot gäller bestämmelserna om områdesskydd har dessa inte någon direkt anknytning till någon verksamhet utan har närmare samband med reglerna rörande den fysiska planeringen som enligt vad ovan sagts kanske inte bör ingå i en ny, samlad miljölag.

Beträffande slutligen bestämmelserna till skydd mot nedskräpning kan nog med fog påstås att dessa har nära anknytning till miljöskyddslagstiftningen. Sålunda kan ju avfall som kastas ut i naturen vara miljöfarligt och där leda till även andra negativa effekter än osnyggande och hindrande. För det fall den egentliga bestämmelsen till skydd mot nedskräpning skall behållas som en förhållningsregel, skulle den, jämte den anknytande bestämmelsen om iordningställande, kunna föras över till en samlad miljölag. Eftersom bestämmelsen till skydd mot nedskräpning även är

straffsanktionerad genom ett blankettstraffbud, är ett annat alternativ att avskaffa den som förhållningsregel och i stället i en ny, samlad miljölag konstruera nedskräpning som ett brott utan karaktär av blankettstraffbud.

Enligt **lagen om skötsel av jordbruksmark** får meddelas de föreskrifter som skäligen kan fordras från miljöskyddssynpunkt, dock endast såvitt gäller djurantal, gödselhantering och växtodling. Det bör övervägas att föra över denna bestämmelse till en samlad miljölag. Även bestämmelserna i **lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark**, **lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten** och **lagen om svavelhaltigt bränsle** får räknas till skyddslagstiftningen och det finns därför anledning att överväga om även dessa bör föras samman med annan sådan lagstiftning.

Däremot bör i en ny, samlad miljölag kanske inte införas bestämmelser som tar främst sikte på säkerhetsfrågor, såsom **lagen om brandfarliga och explosiva varor**.

I samband med införandet av en ny, samlad miljölag lär sakliga ändringar behövas i bestämmelser om miljöskydd i lagar som inte kommer att omfattas av samordningen. Särskilt kan vattenlagen komma att behöva ändras för att få bättre överensstämmelse med aktsamhetsreglerna i en ny miljölag.

En ny, samlad miljölag kan utformas på olika sätt. Det finns många bestämmelser, t.ex. om tillsyn, som med vissa variationer upprepas i olika lagar. Sådana bestämmelser skulle kunna föras samman och ges en enhetlig utformning i en ny lag. Beträffande de mer grundläggande reglerna, framför allt aktsamhetsreglerna, kan diskuteras om man skall föra över de nu

gällande lagarna till särskilda kapitel eller avdelningar i en ny lag eller om man skall på ett mer genomgripande sätt arbeta samman de olika lagarnas bestämmelser till nya enhetliga regler.

Även om de lagar som enligt det föregående kan komma ifråga för samordning i många avseenden uppvisar stora likheter, och delvis överlappar varandra, finns det också skillnader som måste beaktas. Lagen om kemiska produkter intar en särställning, eftersom dess allmänna aktsamhetsregel är den mest moderna inom miljöskyddslagstiftningen och det med stöd av denna kan meddelas föreskrifter för i princip varje hälso- och miljöfarligt ämne, oavsett i vilket led det hanteras och således även vid tillverkning och marknadsföring. Sådana föreskrifter gäller vid sidan av de övriga lagarna. Miljöskyddslagen är uppbyggd enligt grundprincipen att omfattningen av erforderliga skyddsåtgärder skall bedömas med hänsyn tagen till förhållandena i varje enskilt fall med utgångspunkt från ett antal i lagen allmänt utformade tillåtlighetsregler. Lagen ger litet utrymme för att meddela föreskrifter av generell karaktär.

Det förefaller inte föreligga några större problem att samordna tillsyns-, besvärs- och sanktionsbestämmelserna i de nu aktuella lagarna. En sådan samordning torde komma att avsevärt underlätta tillsynsmyndigheternas arbete.

Också de övriga lagreglerna bör i avsevärd omfattning kunna samordnas. Samordningen kan naturligtvis drivas olika långt alltifrån att reglerna för olika ämnesområden närmas till varandra men placeras i skilda avdelningar av lagen till att de helt smälts samman i gemensamma regler. Om den önskvärda översiktligheten skall vinnas, torde det krävas att den nya lagen i

viss utsträckning får karaktär av ramlag och att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer av riksdagen bemyndigas att - självfallet i enlighet med de riktlinjer som riksdagen drar upp i motiven till den nya lagen - meddela de närmare föreskrifter som behövs. Fördelen med ett sådant system är främst att riksdagen kan dra upp de övergripande riktlinjerna medan detaljerna överlämnas åt myndigheterna. En annan fördel är att det går fortare att genomföra ändringar i regelsystemet när ändrade förhållanden påkallar det. På miljöskyddets område är detta en fördel, eftersom nya och oväntade faror kan snabbt dyka upp och vara av så allvarlig natur att de kräver omedelbara åtgärder.

3.3 Särskilda bestämmelser i en ny miljölag

3.3.1 Inledning

Lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen och renhållningslagen har samtliga karaktär av ramlag. De innehåller huvudsakligen relativt allmänt hållna bestämmelser och i endast begränsad omfattning detaljerade regler. Lagarna får sitt konkreta innehåll i stor utsträckning genom bestämmelser som meddelas av regeringen, kommunen eller myndighet med stöd av bemyndiganden i de olika lagarna.

Lagarnas karaktär med i huvudsak allmänt hållna bestämmelser bör ge tämligen goda förutsättningar att samordna dem med övrig miljöskyddslagstiftning. Arbetet med en samordning skulle kunna ge till resultat gemensamma bestämmelser om t.ex. tillsyn, besvär och sanktioner. Vidare skulle kanske vissa övergripande aktsamhetsregler och delegationsregler kunna föras in i en ny lag. En del av lagarnas bestämmelser torde dock vara av sådan art att de inte kan

eller av olika orsaker inte bör arbetas samman. Dessa skulle i en ny lag kunna placeras i olika kapitel med särskilda bestämmelser för resp. ämnesområde.

I det följande diskuteras mycket kortfattat och översiktligt behovet av särskilda bestämmelser för ämnesområdena kemiska produkter, hälsoskydd och avfall. Slutligen diskuteras motsvarande fråga såvitt gäller naturmiljön.

3.3.2 Särskilda bestämmelser för kemiska produkter

Flertalet av bestämmelserna i lagen om kemiska produkter är så allmänt hållna att de utan större svårigheter torde kunna sammanföras med motsvarande bestämmelser i andra lagar och inordnas i olika kapitel i en ny miljölag. Vissa av bestämmelserna i lagen får dock närmast betraktas som särbestämmelser för kemikaliekontrollen och torde därför inte kunna arbetas samman med andra bestämmelser. Skall lagen om kemiska produkter föras över till en ny, samlad miljölag torde dessa få inordnas i ett särskilt kapitel rörande kemiska produkter.

Det inledande avsnittet i lagen om kemiska produkter innehåller bestämmelser om bl.a. lagens syfte och tillämpningsområde. Reglerna i avsnittet torde liksom bestämmelserna i avsnitten Tillsyn, Avgifter och Ansvar, sekretess m.m. kunna arbetas samman med motsvarande bestämmelser i andra lagar och ges en enhetlig utformning i en ny miljölag.

Lagen om kemiska produkter innehåller vidare ett flertal delegationsregler. I dessa ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet

att meddela föreskrifter om exempelvis försiktighetsmått, förhandsanmälan, tillståndsplikt och förbud. Föreskriftsrätten enligt lagen om kemiska produkter torde kunna innefattas i en allmän delegationsregel i en ny lag.

Avsnittet Skyldigheter vid hantering och import av kemiska produkter innehåller dels en övergripande aktsamhetsregel, dels regler med andra krav på hantare och importörer. Den övergripande aktsamhetsregeln skulle kunna samordnas med motsvarande bestämmelser i andra lagar och inordnas i ett inledande kapitel i en samlad miljölag.

Bland övriga regler i avsnittet kan nämnas bestämmelsen i 5 § första stycket andra meningen som innehåller den s.k. substitutionsprincipen. Stadgandet ålägger hantare och importörer att undvika sådana kemiska produkter som kan ersättas med mindre farliga. Denna bestämmelse liksom bestämmelserna i 6 och 8 §§ om utredningsskyldighet och produktinformation får närmast betraktas som särbestämmelser för kemikalieområdet. Förutsättningar att arbeta samman dem med andra bestämmelser finns kanske därför inte utan de får sannolikt placeras i ett särskilt kapitel för kemiska produkter. Bestämmelsen i 7 § om kunskapskrav skulle antingen kunna inordnas i samma kapitel, eller innefattas i en allmän regel om kunskapskrav gällande samtliga aktörer på miljöområdet.

3.3.3 Särskilda bestämmelser för hälsoskyddet

Flertalet av hälsoskyddslagens bestämmelser är så allmänt hållna att de skulle kunna sammanföras med motsvarande bestämmelser i andra lagar och inordnas i olika kapitel i en ny, samlad miljölag. I likhet med

vad som gäller på kemikalieområdet är vissa av bestämmelserna i hälsoskyddslagen att betrakta som specialbestämmelser som inte kan eller bör sammanföras med andra bestämmelser.

Hälsoskyddslagens inledande avsnitt innehåller vissa allmänna regler, bl.a. definitioner av begrepp, som i en ny miljölag torde kunna sammanföras med motsvarande bestämmelser i andra lagar. Samma torde förhållandet vara med bestämmelserna i avsnitten om miljö- och hälsoskyddsnämnd, tillsyn, avgifter, ansvar och besvär.

I avsnittet Förelägganden och förbud regleras de maktmedel som står till miljö- och hälsoskyddsnämndernas förfogande för att hälsoskyddslagen eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Även dessa bestämmelser skulle kunna arbetas samman med motsvarande bestämmelser i övrig lagstiftning och i en ny, samlad miljölag - i likhet med vad som nu gäller i miljöskyddslagen - kunna föras till ett avsnitt som behandlar tillsyn.

Avsnittet Bestämmelser till skydd mot sanitär olägenhet innehåller huvudsakligen olika aktsamhetsregler, bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt samt delegationsregler. Eftersom det torde främst vara dessa som bör komma i fråga för inordning i ett kapitel med särskilda bestämmelser för hälsoskyddet, kommer de att närmare redovisas.

Avsnittet inleds med en övergripande regel om aktsamhet i 6 §. Denna skulle antingen kunna samordnas med motsvarande regler i andra lagar och inordnas i ett inledande kapitel i en ny lag, eller placeras för sig i ett avsnitt om hälsoskydd.

I 7 och 7 a §§ hälsoskyddslagen återfinns bestämmelser om avloppsvatten, avloppsanordningar och värmepumpsanläggningar. För att inrätta sådana anordningar eller anläggningar krävs i vissa fall tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden medan i andra fall erfordras endast en skriftlig anmälan till nämnden. Om det behövs för att förhindra uppkomsten av sanitär olägenhet får kommunen vidga det tillståndspliktiga området. - Även 12 § innehåller en bestämmelse om anmälningsplikt. Där stadgas att den som avser att driva bl.a. hotellverksamhet eller idrottsanläggning skall anmäla detta till miljö- och hälsoskyddsnämnden innan verksamheten eller anläggningen tas i bruk.

Bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt skulle kunna överföras från hälsoskyddslagen till en förordning utfärdad med stöd av bemyndigande i en ny, samlad miljölag. Om bestämmelserna däremot skall behållas i lag synes lämpligast att inordna dem i det särskilda kapitlet om hälsoskydd.

Stadgandet som ger kommunen möjlighet att vidga det tillståndspliktiga området skulle möjligen kunna utgå och i en ny miljölag ersättas med en allmän bemyndiganderegel. I en sådan regel skulle regeringen kunna ges en allmän rätt att bemyndiga kommunerna att föreskriva tillstånds- och anmälningsplikt. Om en sådan bemyndiganderegel begränsas till hälsoskyddsområdet bör den kanske införas i det särskilda hälsoskyddskapitlet.

7 och 7 a §§ innehåller, utöver bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt, i lagrummens första stycke en särskild aktsamhetsregel angående avloppsvatten och värmepumpsanläggningar. I det förstnämnda lagrummet stadgas att avloppsvatten skall avledas,

renas eller på annat sätt tas om hand så att sanitär olägenhet inte uppkommer.

Särskilda aktsamhetsregler återfinns vidare i 9-11 §§. Enligt bestämmelsen i 9 § skall det finnas tillräckligt med toaletter i eller i anslutning till byggnader där människor vistas under en längre tid av dygnet och 10 § innehåller bestämmelser om ohyra och skadedjur. I 11 § stadgas att husdjur och andra djur som hålls i fångenskap skall förvaras och skötas så att sanitär olägenhet inte uppstår.

Det kan diskuteras om det finns något behov av ovan redovisade särskilda aktsamhetsregler i en ny miljölag eller om det även för dessa fall är tillräckligt med allmänna bestämmelser om försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Den omständigheten att aktsamhetsreglerna rör frågor av tämligen stor betydelse för hälsoskyddet talar för att de bör finnas kvar och med kanske endast redaktionella ändringar överföras till en ny miljölag och där inordnas i hälsoskyddskapitlet.

I 8 § ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att meddela bestämmelser om vattnets beskaffenhet i vissa badanläggningar och strandbad samt om kontrollen av sådant vatten och i 11 § andra stycket bemyndigas regeringen föreskriva att vissa slag av djur inte får hållas inom vissa områden utan särskilt tillstånd av miljö- och hälsoskydds-nämnden. I motsats till dessa stadganden innehåller 13 § en allmän bestämmelse enligt vilken regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunerna får meddela ytterligare föreskrifter till skydd mot sanitära olägenheter. Om de nu nämnda särskilda delegationsbestämmelserna skulle utgå vid en samordning och ersättas av en allmän bestämmelse kan det diskuteras om denna bör inordnas i ett kapitel med föreskrifter

eller i ett särskilt kapitel med bestämmelser för hälsoskyddet. Avgörande härvidlag torde vara möjligheterna att samordna en sådan delegationsbestämmelse med motsvarande regler i övriga lagar.

Av 14 § hälsoskyddslagen följer att miljö- och hälsoskyddsnämnd i ett enskilt fall får föreskriva de villkor som behövs av hänsyn till hälsoskyddet. Med stöd av stadgandet kan nämnden föreskriva särskilda villkor för t.ex. en idrottstävling eller en cirkusföreställning. Möjligheten att föreskriva villkor får endast utnyttjas i fall då verksamheten inte prövats enligt miljöskyddslagen eller, i fall då verksamheten prövats enligt denna lag, endast i frågor som ligger utom ramen för tillståndsbeslutet. Den i 14 § givna möjligheten är avsedd att huvudsakligen utnyttjas för tidsbegränsade verksamheter där störningarna under den korta tid verksamheten kommer att pågå kan bli förhållandevis omfattande.

Den omständigheten att bestämmelsens tillämpningsområde är begränsat till hälsoskyddet talar för att stadgandet i en ny, samlad miljölag placeras i ett särskilt hälsoskyddskapitel.

3.3.4 Särskilda bestämmelser för avfall

Avfallsfrågor kan falla under flera olika författningar. De flesta frågorna regleras emellertid i renhållningslagen. Jämfört med lagen om kemiska produkter och hälsoskyddslagen innehåller renhållningslagen betydligt fler detaljerade regler. Lagen innehåller emellertid under avsnitten Avgifter, Tillsyn samt Ansvar och besvär m.m. bestämmelser som är så allmänt hållna att de bör kunna föras samman med motsvarande bestämmelser i andra lagar.

Även renhållningslagen innehåller en övergripande aktsamhetsregel samt en allmän delegationsregel. Den senare ger regeringen en allmän rätt att meddela föreskrifter om avfallshanteringen. Regeringen får även överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter. Om aktsamhetsregeln, på grund av t.ex. skilda ambitionsnivåer, inte kan samordnas med motsvarande regler i övrig lagstiftning bör det övervägas att placera den för sig i ett kapitel med särskilda bestämmelser för avfall. I motsatt fall bör den kunna inordnas i ett inledande kapitel i en ny lag. Om den allmänna delegationsregeln kan föras samman med motsvarande regler i övriga lagar bör den närmast inordnas i ett särskilt kapitel med föreskrifter.

Avsnittet Bortforsling (4-8 §§) innehåller stadganden som är tämligen speciella för avfallsområdet och därför kanske inte kan föras samman med andra bestämmelser.

Genom bestämmelserna i 4 och 5 §§ åläggs kommunerna att svara för att hushållsavfall forslas till behandlingsanläggning och att sådant avfall slutligt omhändertas. Även om det i ett inledande kapitel i en ny lag skulle fastslås att varje kommun svarar för skyddet av människors hälsa och naturen inom kommunen, finns det sannolikt fortfarande behov av att ha kvar nämnda specialbestämmelser för avfallsområdet. De bör i så fall inordnas i det tidigare nämnda kapitlet med särskilda bestämmelser om avfall.

Regeringen får enligt stadgandet i 6 § utvidga kommunernas ansvar för avfallshanteringen till att omfatta annat avfall än hushållsavfall och i 8 § ges regeringen rätt att meddela föreskrifter om källsortering.

Även dessa bestämmelser bör kanske inordnas i ett särskilt kapitel om avfall. Samma torde vara förhållandet med bestämmelsen i 7 § som förbjuder en fastighetsinnehavare att själv slutligt omhänderta sådant avfall som det åligger kommunen att ta hand om.

Om bestämmelserna om kommunal renhållningsordning skall intas i en ny miljölag talar övervägande skäl för att även de inordnas i avfallskapitlet.

Under avsnittet Särskilda bestämmelser återfinns regler för vilka det kan ifrågasättas om de över huvud taget skall intas i en ny miljölag. Bestämmelserna reglerar bl.a. kommunernas ansvar för renhållning och snöröjning av allmän plats.

3.3.5 Särskilda bestämmelser för naturmiljön

I avsnitt 3.2 har diskuterats lämpligheten av att till en ny, samlad miljölag överföra bestämmelserna i naturvårdslagen om tillståndsplikt vad gäller täktverksamhet och markavvattning samt samrådsplikt beträffande andra arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Bestämmelserna, som är av rent formell art, innehåller bl.a. föreskrifter om när tillstånd skall sökas resp. samråd ske. Vidare föreskrivs att tillstånd skall förenas med erforderliga villkor.

Vid en samordning av bestämmelserna skulle ett alternativ vara att överföra stadgandena om tillståndsplikt resp. samrådsplikt till en förordning utfärdad med stöd av bemyndigande i en ny, samlad miljölag. Om bestämmelserna emellertid skulle anses vara av sådan betydelse att de bör kvarstå i lag synes det lämpligast att inordna dem i ett särskilt kapitel med enbart

bestämmelser rörande naturmiljön. Ett sådant kapitel skulle även kunna innehålla materiella bestämmelser såsom regler om förutsättningarna för att tillstånd skall kunna meddelas samt bestämmelser om försiktighetsmått.

Aktsamhetsregler

4.1 Inledning

Som redovisats ovan är de nuvarande skyddslagarnas syften till viss del sammanfallande. Lagarna är dock uppbyggda på delvis olika sätt. Detta beror dels på lagarnas innehåll, dels kanske också på när lagen i fråga tillkom.

Lagen om kemiska produkter, som tillkom så sent som år 1985, är en utpräglad ramlag med mycket få detaljerade regler. Lagen får sitt materiella innehåll genom olika former av föreskrifter som fastställs med stöd av lagen.

Miljöskyddslagen, som i stort sett varit oförändrad sedan tillkomsten år 1969, innehåller till skillnad från lagen om kemiska produkter ett mycket stort antal bestämmelser - ofta av mycket detaljerad karaktär - t.ex. regler om hur ärenden skall handläggas m.m. Lagen ger emellertid relativt litet utrymme för att meddela föreskrifter.

Hälsoskyddslagen och renhållningslagen får mer ses som speciallagar för att reglera vissa avgränsade frågor.

I direktiven för kommitténs arbete framhålls att det är nödvändigt att lagstiftningen inom miljöområdet ger uttryck för de miljöpolitiska mål som har fastställts

av statsmakterna. I direktiven understryks också att regeringen enligt nuvarande miljöskyddslag saknar tillräckliga möjligheter att meddela normföreskrifter för vissa specificerade verksamheter.

I direktiven anförs vidare att ett alternativ till normföreskrifter av ovan redovisat slag vore att för vissa områden komplettera gällande tillståndsbeslut med riktvärden för miljö kvalitet.

En viktig uppgift för kommittén är att analysera hur ett regelsystem med grundläggande bestämmelser intagna i en ny lag på ett ändamålsenligt sätt - och i överensstämmelse med direktiven - skall kunna kombineras med ett system av föreskrifter eller normer.

4.2 Aktsamhetsregler i nuvarande lagar

4.2.1 Naturresurslagen

I naturresurslagen finns intaget en rad bestämmelser om hur mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt skall användas för att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktig god hushållning skall främjas.

Lagen innehåller dels grundläggande, dels särskilda hushållningsbestämmelser. Dessa skall tillämpas vid prövning enligt olika speciallagar bl.a. miljöskyddslagen. I de grundläggande bestämmelserna regleras hur olika intressen skall vägas mot varandra. De särskilda reglerna innehåller hushållningsbestämmelser för vissa närmare angivna områden i landet.

I ett särskilt kapitel finns bestämmelser om regeringsprövning av vissa större industrianläggningar

m.m. Av speciellt intresse i detta sammanhang är att regeringen vid en sådan prövning kan väga in vidare intressen än vad som kan ske enligt hushållningsbestämmelserna - t.ex. frågor om miljöskydd, sysselsättning, regional balans, råvarutillgång samt energi- och industripolitiska mål.

Ett beslut av regeringen är bindande vid senare prövning enligt de olika speciallagarna t.ex. miljöskyddslagen. Detta innebär bl.a. att någon lokaliseringsprövning enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler inte skall ske om regeringen meddelat tillstånd till etableringen av en större industrianläggning enligt naturresurslagens bestämmelser. I ett tillståndsärende enligt naturresurslagen kan berörd kommun inlägga sitt veto. Sker detta är regeringen förhindrad att meddela tillstånd till den aktuella verksamheten. Vissa verksamheter är emellertid under särskilda förhållanden undantagna från vetorätten, nämligen större energianläggningar och anläggningar för att omhänderta miljöfarligt avfall.

Eftersom flertalet verksamheter som skall prövas av regeringen enligt naturresurslagen också måste prövas enligt miljöskyddslagen och av koncessionsnämnden, har den ordningen införts att nämnden normalt bereder också regeringsärendet - dvs. utfärdar kungörelse, håller sammanträde m.m. Nämnden avger också ett sammanfattande yttrande till regeringen.

Som inledningsvis antytts blir hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen i första hand tillämpliga i samband med prövning enligt andra lagar. Undantaget är regeringens prövning av större industrianläggningar m.m. Naturresurslagen benämns därför ofta paraplylag.

Lagens hushållningsbestämmelser skall - förutom vid provning enligt miljöskyddslagen - även tillämpas vid provning enligt plan- och bygglagen, vattenlagen, naturvårdslagen, lagen om vissa torvfyndigheter, väglagen, lagen om vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen om vissa rörledningar samt luftfartslagen.

Det bör anmärkas att det vid tillämpningen av naturresurslagens hushållningsbestämmelser vid provning enligt andra lagar inte är möjligt att väga in sådana samhällsekonomiska och sysselsättningsmässiga omständigheter som regeringen kan göra vid sin provning av större industrianläggningar m.m. enligt naturresurslagen. Det är endast hushållningsbestämmelserna i lagen (2 och 3 kap.) som är tillämpliga i dessa sammanhang.

Naturresurslagens hushållningsbestämmelser skall alltså tillämpas i många olika sammanhang och av många olika myndigheter. I vissa fall är regeringen slutinstans, i andra domstol. Detta öppnar möjlighet för olika tolkningar.

Vid tillämpningen av naturresurslagens hushållningsregler skall olika intressen vägas mot varandra. Åt de olika sektorsmyndigheterna har, för att underlätta denna vägning, uppdragits åt var och en att inom sitt område ange vad som kan anses vara av riksintresse.

Det förekommer emellertid inte sällan att riksintresse ställs mot riksintresse. Vilket intresse som då skall ha företräde får prövas i varje enskilt fall. En särskild ordning gäller emellertid i plansammanhang. Kommunerna är enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen också skyldiga att i sin planering ta hänsyn till riksintressena. Skulle dessa vara oförenliga med

varandra har länsstyrelsen i samband med behandlingen av kommunala planer att avgöra vilket intresse som skall prioriteras.

4.2.2 Miljöskyddslagen

I miljöskyddslagen finns intaget en rad **tillåtlighetsregler**. En del av dessa skall tillämpas vid den individuella prövningen - en del är av generell karaktär.

De tillåtlighetsregler som skall användas vid den individuella prövningen innehåller såväl lokaliseringsregler som regler om försiktighetsmått och skyddsåtgärder m.m.

Som tidigare redovisats skall naturresurslagens hushållningsbestämmelser tillämpas bl.a. vid handläggning av ärenden enligt miljöskyddslagen. Reglerna gäller emellertid endast vid tillståndsprovning. Tillståndsmyndigheten är alltså skyldig att vid lokaliseringsprövningen enligt 4 a § miljöskyddslagen ta hänsyn till hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen. Beslut som tillsynsmyndigheterna fattar i enskilda ärenden faller emellertid utanför naturresurslagens tillämpningsområde. I miljöskyddslagen har vidare i 4 a § införts bestämmelser om att ett tillstånd enligt miljöskyddslagen i princip inte får strida mot detaljplaner eller områdesbestämmelser.

I 4 § miljöskyddslagen stadgas att för miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Denna regel gäller alltså parallellt med bestämmelserna i 4 a §. Lokaliseringsfrågorna prövas härigenom dels enligt olika lagar, nämligen miljöskyddslagen och plan- och bygglagen, dels av olika

myndigheter, såväl statliga som kommunala. Båda lagarna faller dock in under naturresurslagens övergripande hushållningsbestämmelser.

I ett tillståndsärende enligt miljöskyddslagen är en sökande i och för sig inte skyldig att i ansökningshandlingarna redovisa alternativa lokaliseringsplatser (prop. 1980/81:92 s. 32). I nylokaliseringsärenden är det dock vanligt att sökanden redogör för de skäl som föranlett det aktuella platsvalet. Detta kan förenkla den senare handläggningen av ärendet. Om nämligen frågan om en alternativ lokalisering skulle komma upp i ett tillståndsärende - t.ex. efter invändning från naturvårdsverket - har tillståndsmyndigheten befogenhet att avkräva sökanden ett utredningsmaterial som är så utförligt att myndigheten kan bilda sig en uppfattning om huruvida den av sökanden valda platsen kan godtas. Kan denne inte visa att den förläggningsplats som han valt är lämplig med hänsyn till befarade olägenheter, riskerar han att få sin tillståndsansökan ogillad.

Frågan om vilka skyddsåtgärder som skall vidtas vid en miljöfarlig verksamhet regleras i 5 § miljöskyddslagen. Lagtexten har i huvudsak varit oförändrad sedan lagens tillkomst. Möjligheterna att ingripa mot störningar från nedlagda verksamheter har emellertid förbättrats under senare år. Den tidigare utövarens ansvar har härvid fastlagts.

Paragrafen består av en huvudregel jämte två hjälpregler. I huvudregeln slås fast att var och en som utövar miljöfarlig verksamhet är skyldig att vidta de skyddsåtgärder, tåla de begränsningar av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för förebygga eller avhjälpa olägenhet.

I den första hjälpregeln stadgas att omfattningen av åliggandena skall bedömas med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av allmänna och enskilda intressen.

I den andra hjälpregeln slås fast att vid avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens inverkan, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

I 6 § miljöskyddslagen - vars lydelse är hämtad från immissionssakkunnigas betänkande (SOU 1966:65) Luftförorening, buller och andra immissioner, anges gränser för vad som skall kunna tillåtas i fråga om störningar från miljöfarliga verksamheter. Paragrafen är indelad i två stycken. I det första stycket anges att en miljöfarlig verksamhet inte får drivas om den föranleder eller kan förväntas föranleda olägenheter av väsentlig betydelse, såvida inte särskilda skäl föreligger. I andra stycket anges att om den befarade olägenheten skulle innebära att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden avsevärt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänt intresse skadas avsevärt får verksamheten ej utövas. Regeringen kan dock lämna tillstånd, om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Immissionssakkunniga diskuterade ingående hur de redovisade styckena skulle tillämpas. Första stycket ansågs vara tillämpligt i såväl tillståndsärenden som tillsynsärenden. Andra stycket ansågs endast vara

tillämpligt i tillståndsärenden och då i huvudsak i nyetableringsfall.

Enligt de sakkunnigas förslag borde sakägare, förutom rätten att hos domstol väcka talan om skyddsåtgärder och förbud för verksamheter som inte tillståndsprövats, också ha rätt att i sådana fall föra talan om åläggande för vederbörande att inom viss tid inge ansökan om tillstånd. Samma rätt skulle i princip också tillkomma naturvårdsverket. Ett sådant förfarande skulle ge möjligheter till underställning enligt 6 § även i rena tillsynsärenden.

Som ovan redovisats togs de av immissionssakkunniga föreslagna förbudsreglerna in i sin helhet i den nya miljöskyddslagen vid dess tillkomst år 1969. Däremot avvisades förslaget om att införa tvingande regler om tillståndsprövning. I stället infördes möjligheter för naturvårdsverket att för sådana verksamheter hos koncessionsnämnden yrka om förbud eller föreskrifter om försiktighetsmått (41 §). Vid koncessionsnämndens prövning av ett sådant ärende skulle reglerna om underställning till regeringen gälla (16 §). Detta innebar en begränsning i förhållande till de sakkunnigas förslag - framför allt avseende de enskilda intressenas ställning.

Möjligheten för naturvårdsverket att väcka fråga om prövning av skyddsåtgärder eller förbud hos koncessionsnämnden enligt 41 § har emellertid utnyttjats i mycket blygsam omfattning. Anledningen härtill torde vara att tillsynsmyndigheterna numera själva kan fatta beslut om förbud för verksamheter som saknar tillstånd. Detta sker då med stöd av 40 §. Därför har 41 § i viss mån förlorat sin betydelse.

Att märka är emellertid att det i 40 § inte införts några skyldigheter för tillsynsmyndigheten att underställa regeringen större ärenden på sätt som skall ske enligt 41 §. Detta förhållande kan naturligtvis vara till nackdel för den som drabbas av ett förbud enligt 40 §. Det är emellertid då möjligt för den som drabbas av förbudet att frivilligt ansöka om tillstånd. I ett sådant fall kan koncessionsnämnden enligt 50 § bestämma att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts. Samma möjligheter öppnades om någon skulle hos fastighetsdomstol väcka talan om skyddsåtgärder eller förbud (36 §). En sådan ansökan kan givetvis också leda till underställning enligt bestämmelserna i 6 §.

Immissionsakkunniga förde ett mycket utförligt resonemang om innebörden av uttrycken olägenhet av "väsentlig betydelse" och "särskilda skäl" - dvs. de uttryck som används i 6 § första stycket. Betydligt mindre sägs emellertid om de begrepp som används i andra stycket. Utgångspunkten för all prövning enligt 6 § är emellertid att alla de skyddsåtgärder vidtagits som skäligen kan krävas med stöd av av 5 §.

De sakkunniga konstaterade att förutsättningen för att tillstånd skulle kunna meddelas för en verksamhet som förorsakade olägenhet av väsentlig betydelse var att det förelåg en klart dokumenterad övervikt på nyttosidan.

Väsentlighetsrekvisitet måste vidare, enligt de sakkunniga, bli föremål för en skälighetsbedömning. Vad som kunde anses vara väsentligt växlade med hänsyn till lokala förhållanden, ekonomiska förutsättningar, den fortgående utvecklingen m.m. Detta utslöt emellertid inte att bedömningen borde göras efter objektiva grunder. En viss ledning för bedömningen i

det särskilda fallet kunde - enligt de sakkunniga - erhållas genom en jämförelse med vad som allmänt förekom under liknande omständigheter. För att en olägenhet skulle vara av väsentlig betydelse måste i regel krävas, att den påtagligt går utöver detta mått. I fråga om hälsoriskerna anfördes att, så snart denna nådde påtaglig intensitet, den måste innebära en olägenhet av väsentlig betydelse, även om den endast träffade en begränsad krets.

De sakkunniga underströk också att det räckte att man kunde befara olägenhet av väsentlig betydelse - alltså att beaktansvärd risk för sådan olägenhet förelåg.

De verkligt stora bedömningssvårigheterna inställde sig - enligt de sakkunniga - när det blev fråga om olägenheter som endast hade karaktären av viss menlig inverkan på människors välbefinnande och trivsel eller av sakskada - ekonomisk skada, t.ex. luktstörningar och nedsmutsning. Medicinska synpunkter fick då mindre vikt eller trädde i bakgrunden. Så mycket större spelrum fick i stället ekonomiska och allmänt sociala hänsynstaganden. Vid bedömningen av olägenhetens betydelse i det enskilda fallet blev det särskilt viktigt att beakta inte bara störningens intensitet utan också storleken och beskaffenheten av det område som kunde påräknas bli utsatt för immissionen. Enligt de sakkunnigas uppfattning kunde man räkna med att bestämmelserna i paragrafens första stycke - bortsett från fallen av direkt hälsorisk - huvudsakligen skulle bli tillämpbara i fråga om vissa industrier och andra större föroreningskällor som gav upphov till störningar över ganska stora områden. Även om störningens intensitet inte var särskilt hög, kunde den sammanlagda effekten ändå bli av väsentlig betydelse.

Beträffande uttrycket "särskilda skäl" uppehöll sig immissionssakkunniga mycket vid nyttoaspekterna. Som ovan redovisats erfordras för att man skall kunna tolerera en olägenhet av väsentlig betydelse att det föreligger en klart dokumenterad övervikt på nytto- sidan. Den immitterande anläggningen skall alltså medföra fördelar som, från allmänna och enskilda synpunkter, överväger olägenheterna. Kraven på sådan övervikt borde ställas högre ju mer väsentlig olägenheten bedömdes vara. Övervikt på nyttosidan bedömdes särskilt ofta föreligga i fråga om allmännyttiga anläggningar. Även anläggningar som inte brukade hänföras till typen allmännyttiga, t.ex. industri- och jordbruksanläggningar representerade, enligt de sakkunniga, ofta ett stort mått av nytta - både från enskild och allmän synpunkt. Vid avvägningen mellan "olägenhet av väsentlig betydelse" och "särskilda skäl" torde det, enligt de sakkunniga, mera sällan bli fråga om att enbart väga ekonomiska värden mot varandra.

I fråga om bestämmelserna i andra stycket konstaterade immissionssakkunniga att dessa i huvudsak torde bli tillämpliga på de verkliga storimmissionsfallen - i huvudsak då i fråga om nyanläggningar.

Miljöskyddslagen ger också vissa möjligheter att utfärda **generella föreskrifter**. Dessa föreskrifter rör i första hand handläggningsfrågorna. Även vissa kontrollfrågor kan numera regleras genom föreskrifter. I samband med den senaste ändringen av miljöskyddslagen infördes också möjligheter att inom områden, som är särskilt utsatta för miljöföroreningar, meddela **föreskrifter om skyddsåtgärder** genom generella föreskrifter. Denna bestämmelse kan - fränsett reglerna om avloppsvatten (se nedan) - sägas vara det första avsteget från miljöskyddslagens grundregel om individu-

ell provning. Bestämmelsen innebär att regeringen med stöd av 8 a § miljöskyddslagen kan förklara ett visst mark- eller vattenområde som miljöskyddsområde om det är utsatt för störningar från miljöfarlig verksamhet och om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda området. För ett sådant kan regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen ge närmare föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området. Sådana föreskrifter får dock inte innebära ändring i tidigare meddelade tillståndsbeslut. Föreskrifter av detta slag har utnyttjats för att komma till rätta med miljöproblemen i bl.a. Laholmsbukten. Det bör noteras att länsstyrelsen i särskilda fall kan medge undantag från föreskrifterna.

Miljöskyddslagen innehåller också vissa **generellt verkande förbudsbestämmelser**. I 7 § miljöskyddslagen räknas upp vissa slags avloppsvatten som inte får släppas ut i sjöar, vattendrag eller annat vattenområde om det ej är uppenbart att så kan ske utan olägenhet. Bestämmelserna omfattar:

1. avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som ej undergått längre gående rening än slamavskiljning,
2. pressaft från siloanläggning,
3. urin från djurstall,
4. vassle, samt
5. ytbehandlingsbad i metallindustri eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad.

Av förarbetena framgår att bestämmelserna i 7 § ger uttryck för de minimikrav i fråga om skyddsåtgärder som kan ställas på vissa verksamheter. Några tekniska eller ekonomiska svårigheter att uppfylla dessa krav

föreligger normalt inte. Eftersom straffsanktioner inte knutits till bestämmelserna har dessa närmast karaktären av kompletterande tillåtlighetsregler för vissa särskilt utpekade verksamheter.

Det framhölls i samband med lagens tillkomst att det mycket väl kunde tänkas uppkomma behov av att utsträcka den skärpta tillåtlighetsregeln i 7 § till andra typer av farliga avloppsvatten. Med hänsyn härtill bemyndigades regeringen meddela föreskrifter härom. Sådana har emellertid inte utfärdats under de drygt tjugo år som miljöskyddslagen varit i kraft.

Med hänsyn till att lagtexten trots allt öppnade vissa möjligheter till utsläpp infördes samtidigt en prövningsplikt. Detta innebar att prövningen av uppenbarhetsrekvisitet överfördes på myndigheterna.

Märkligt nog flyttades, i samband med lagändring år 1981, utsläpp av avloppsvatten enligt punkterna 2-4 från tillståndslistan till anmälningslistan i miljöskyddsförordningens bilaga. Härigenom urholkades delvis bestämmelserna i 7 §.

I 8 § miljöskyddslagen finns intaget regler om att regeringen i vissa fall kan förbjuda allt utsläppande av avloppsvatten i vissa sjöar och vattendrag m.m. Bestämmelsen kan i princip endast utnyttjas för att förhindra att tidigare orörda vattenområden utsätts för störningar. Det rör sig alltså i detta sammanhang närmast om att skydda rent vetenskapliga intressen. Bestämmelserna i 8 § kan utgöra komplement till sådana skyddsbestämmelser som kan meddelas med stöd av naturvårdslagen för nationalparker och naturreservat. Paragrafen har stora likheter med bestämmelserna i naturvårdslagen (närmast då vad som gäller vid bildande av naturvårdsområden). Förbud enligt 8 § får inte med-

delas om det kan innebära oskäligt intrång för befintliga verksamheter inom området.

4.2.3 Lagen om kemiska produkter

I 5 § lagen om kemiska produkter stadgas att den som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön. Därvid skall sådana kemiska produkter undvikas som kan ersättas med mindre farliga. Regeln riktar sig till alla som tar någon befattning med kemiska produkter.

I förarbetena till lagparagrafen uttalades att det vid tillverkning och import bör vara en utgångspunkt att välja en från hälso- och miljösynpunkt så bra produktsammansättning som möjligt. Vid yrkesmässig hantering måste väljas ämnen och produkter som kan hanteras säkert i alla hanteringsled, inbegripet avfallshantering. Sådana produkter bör undvikas som kan ersättas av andra som medför mindre skaderisker. Hanteringen av produkter måste ordnas så att skada på hälsa och miljö undviks. Dels kan detta ske genom tekniska åtgärder som inkapsling, ventilation, recirkulation, avloppsrening och teknik för omhändertagande av avfall. Dels kan det ske genom hanteringsrutiner, skyddsföreskrifter o.d.

Lagen om kemiska produkter gäller parallellt med miljöskyddslagen. Ett tillstånd enligt miljöskyddslagen utgör således inget hinder mot att föreskrifter eller förbud meddelas med stöd av lagen om kemiska produkter i fråga om enskilda ämnen eller produkter.

Lagen om kemiska produkter är en utpräglad ramlag. Det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela generella föreskrifter om försiktighetsmått m.m. Lagen innehåller också allmänt formulerade bestämmelser om undersöknings-, upplysnings-, informations- och märkningsplikt samt om kunskapskrav. Närmare föreskrifter kan utfärdas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen har med stöd av lagen utfärdat förordningar med detaljerade bestämmelser om kemiska produkter, om bekämpningsmedel, om PCB, om motorbensin, om kadmium, om vissa hälso- och miljöfarliga produkter, om miljöfarligt avfall, om miljöfarliga batterier, om CFC och haloner m.m.

I förordningen om kemiska produkter har regeringen bemyndigat kemikalieinspektionen att meddela ytterligare föreskrifter. På motsvarande sätt har regeringen bemyndigat naturvårdsverket och socialstyrelsen att inom sina ansvarsområden meddela föreskrifter med stöd av lagen.

I 12 § lagen om kemiska produkter behandlas frågor om förbud. I propositionen med förslag till lagen om kemiska produkter uttalade departementschefen följande i frågan om förbud (prop. 1984/85:118 s. 50):

I sådana fall då en kemisk produkt kan medföra en särskilt betydande risk för människors hälsa eller för allvarlig miljökada får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer omedelbart ingripa med generellt förbud mot hantering eller import av produkten. En förutsättning för ett förbud är att tillstånd eller villkor som avses i 11 § inte är en tillräckligt ingripande åtgärd för att undanröja den aktuella hälso- eller miljörisken. Med stöd av bestämmelsen är det möjligt att ingripa såväl mot enstaka produkt som mot produkter av ett visst slag. Här

avses bl.a. varor som på kortare eller längre sikt kan befaras vara cancerframkallande, foster-skadande eller ärftlighetsändrande. Hit hör också produkter vars skadeverkningar i det enskilda fallet inte behöver vara av allvarlig art men genom varornas utbredda användning kan drabba många människor, t.ex. kosmetiska eller hygieniska medel.

4.2.4 Hälsoskyddslagen

I 6 § hälsoskyddslagen fastslås att för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådan olägenhet skall ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom vidta de åtgärder som skäligen kan krävas.

I samband med lagens tillkomst uttalades att frågan om vilka skyddsåtgärder som kunde behövas för att undanröja sanitär olägenhet eller uppkomsten av sådan fick bli föremål för skälighetsbedömning i varje enskilt fall. Vid denna måste hänsyn tas till å ena sidan den olägenhet som störningen förorsakar människornas hälsa, å andra sidan nyttan av den verksamhet som ger upphov till störningarna samt kostnaderna för att undanröja störningarna och den ekonomiska verkan i övrigt av att ingripa mot störningarna. Viss hänsyn skulle också tas till lokala förhållanden.

Ett tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen hindrar i princip att förläggande eller förbud meddelas enligt hälsoskyddslagen.

Hälsoskyddslagen syftar till att förhindra uppkomsten av sanitära olägenheter. Lagen innehåller såväl grundläggande bestämmelser som rena detaljbestämmelser ifråga om avloppsvatten, värmepumpsanläggningar, hållande av husdjur, skadedjur m.m. Lagen ger möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer att meddela särskilda bestämmelser om badanläggningar och om djurhållning inom detaljplanelagda områden. I lagtexten finns också intaget en allmän bestämmelse om att regeringen, eller efter regeringens bemyndigande kommunen, får meddela ytterligare föreskrifter till skydd mot sanitära olägenheter. Sådana föreskrifter har meddelats i hälsoskyddsförordningen.

Genom förordningen ges kommunerna möjlighet att utfärda närmare föreskrifter om djurhållning och spridande av gödsel m.m. inom detaljplanelagda områden, om tomgångskörning, om inrättande av annat slag av toalett än vattentoalett, om hantering av mjölk och mjölkprodukter samt om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter. Innan beslut fattas om hälsoskyddsordning skall förslaget kungöras enligt vissa bestämmelser.

Hälsoskyddslagen bygger i likhet med miljöskyddslagen på principen att frågan om vad som kan vara tillåtligt enligt lagen skall avgöras individuellt. För vissa verksamheter har införts tillståndstvång.

4.2.5 Renhållningslagen

I 3 § renhållningslagen stadgas att avfall skall hanteras på sådant sätt att det inte uppkommer olägenhet från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt. Utrymmen, behållare och andra anordningar för hanteringen skall vara så beskaffade och skall skötas på sådant sätt att olägenhet inte uppstår.

Av paragrafen framgår att avfall skall hanteras på sådant sätt att det inte uppkommer olägenhet från hälso- och miljövårdssynpunkt. Det är således inte bara sanitära (hygieniska) aspekter som skall beaktas.

Hänsyn skall också tas till nedskräpningsrisker och andra tänkbara olägenheter från miljövärdssynpunkt. Regeln gäller alla led i hanteringen och riktar sig mot både kommuner och enskilda.

Lagen innehåller vidare vissa detaljbestämmelser om bortforsling av hushållsavfall och om kommunala renhållningsordningar. Regeringen kan meddela närmare föreskrifter om avfallshanteringen. Regeringen får också överlåta åt en myndighet att meddela sådana föreskrifter. Regeringen kan också föreskriva att annat avfall än hushållsavfall skall bortforslas genom kommunens försorg och att avfall som kan ha betydelse från återvinningssynpunkt skall hållas avskilt från annat avfall. Regeringen får överlåta till myndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter.

I renhållningsförordningen har regeringen meddelat närmare bestämmelser om pappersavfall, om borttransport av miljöfarligt avfall och om avfall från fartyg som ligger i hamn. Med stöd av förordningen kan kommunen föreskriva att även annat avfall än hushållsavfall skall forslas bort genom kommunens försorg. Kommunen kan också meddela närmare föreskrifter om hanteringen av hushållsavfall.

Enligt renhållningslagen skall för varje kommun finnas en renhållningsordning som skall innehålla föreskrifter om hur bortforslingen av avfall skall ske. Renhållningsordningen skall ställas ut och antas av fullmäktige.

Genom renhållningslagen har såväl regeringen som kommunerna givits möjligheter att meddela en rad föreskrifter av tvingande innebörd. Dessa innebär i princip förbud mot att hantera avfall på sätt som strider mot dessa regler.

4.2.6 Lagen om skötsel av jordbruksmark

Föreskrifter av miljöskyddskaraktär finns också i andra lagar än i skyddslagarna. Av speciellt intresse i detta sammanhang är lagen om skötsel av jordbruksmark eftersom det relativt nyligen i denna lag införts möjligheter att utfärda generella miljöskyddsföreskrifter av det slag som omnämnts i våra direktiv och som ovan redovisats. Intressant är att konstatera att de generella föreskrifter som kan utfärdas inom s.k. miljöskyddsområden (se ovan) hittills i första hand också utnyttjats för att komma till rätta med de miljöproblem som orsakas av jordbruket.

Ett av skälen till att miljöskyddsbestämmelserna för jordbruksföretag infördes i skötsellagen och inte i miljöskyddslagen var att miljöskyddslagen inte var utformad för denna typ av föreskrifter.

Enligt skötsellagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer - i detta fall närmast lantbruksstyrelsen - meddela de föreskrifter som skäligen kan fordras från miljöskyddssynpunkt i fråga om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, om försiktighetsmått för gödselhanteringen och om växtodlingen. Vissa sådana föreskrifter har meddelats av regeringen och på regeringens uppdrag också av lantbruksstyrelsen. Det bör noteras att undantag kan medges från föreskrifterna om det finns särskilda skäl.

Intressant är att notera hur skötsellagens miljöskydds-föreskrifter knutits till miljöskyddslagens regelsystem. Jordbruksföretag med djurhållning är nämligen också en form av miljöfarlig verksamhet som

faller in under miljöskyddslagens bestämmelser. För större företag av detta slag krävs tillstånd enligt miljöskyddslagen.

Föreskrifter som meddelas enligt skötsellagen är som ovan nämnts av generell karaktär. De kan dock utformas på sådant sätt att de endast omfattar verksamheter av visst slag - t.ex. djurbesättningar över en viss storlek. De kan också utformas så att de blir gällande för såväl befintliga som nytillkommande verksamheter. Olika tidpunkter kan anges för när föreskrivna skyddsåtgärder skall vara vidtagna vid nya och äldre anläggningar. Föreskrifterna kan också begränsas till vissa delar av landet.

Verksamheter som erhållit tillstånd enligt miljöskyddslagen innan de aktuella bestämmelserna infördes i skötsellagen omfattas emellertid inte av dessa. Vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen av nya anläggningar skall föreskrifter utfärdade med stöd av skötsellagen utgöra minimikrav.

Inget hindrar alltså att miljömyndigheterna vid tillståndsprövning eller i samband med tillsyn ställer strängare krav än vad som gäller enligt skötsellagen med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

4.2.7 Lagen om svavelhaltigt bränsle

Enligt lagen om svavelhaltigt bränsle får regeringen i fråga om bränsle som innehåller svavel meddela sådana föreskrifter om förbränning, handel, överlåtelse eller import som är påkallade från miljöskyddssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Regeringen har genom en särskild förordning meddelat sådana föreskrifter. Dessa har i detta fall utformats som förbud mot att för-

bränna kol och olja om detta skulle leda till utsläpp utöver vissa i förordningen närmare angivna nivåer. Om särskilda skäl föreligger, får dock naturvårdsverket meddela föreskrifter om avsteg från bestämmelserna eller länsstyrelsen för särskilt fall medge undantag från dessa. Kommunerna har också med stöd av lagen bemyndigats rätt att meddela föreskrifter, om det behövs för att inom viss ort begränsa utsläpp av svavel-föreningar utöver vad som gäller i förordningen. I förordningen finns bl.a. också bestämmelser som reglerar svavelhalten i importerade lätta oljor.

Lagen om svavelhaltigt bränsle gäller parallellt med miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

4.2.8 Andra skyddslagar

Skyddsbestämmelser finns emellertid också i andra lagar. De som är särskilt aktuella i detta sammanhang är räddningstjänstlagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor samt lagen om transport av farligt gods. Också dessa lagar är ramlagar med vars stöd föreskrifter kan meddelas. De frågor som regleras i lagarna har många gånger beröringspunkter med såväl lagen om kemiska produkter som miljöskyddslagen - framförallt avseende säkerhetsfrågorna.

4.3 Synpunkter på nuvarande regelsystem

4.3.1 Gränsdragningsproblem

Gränserna mellan de olika miljölagarna är många gånger diffusa. I särskilt stor utsträckning gäller detta gränsen mellan miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter i frågor om skyddet av den yttre miljön.

Många av de ämnen som ger upphov till föroreningar i den yttre miljön härrör från olika industriella framställningsprocesser. De har där ofta sitt ursprung i användningen av olika kemiska ämnen eller produkter. Inte sällan uppkommer i sådana sammanhang nya skadliga ämnen som avgår i form av vatten- och luftföroreningar. Dessa ämnen kan naturligtvis också medfölja den producerade varan och orsaka olägenheter vid användningen av denna. De kan också förorsaka problem i samband med avfallsbehandlingen.

Vid tillkomsten av lagen om kemiska produkter diskuterades inte närmare frågan om gränsdragningen mellan denna lag och miljöskyddslagen. Uppenbart är att lagarna i många avseenden överlappar varandra. Användningen av ett visst ämne eller viss typ av ämne kan exempelvis förbjudas med stöd av båda lagarna. Lagen om kemiska produkter ger dock större utrymme för ett ingripande eftersom fler aspekter kan beaktas än vad miljöskyddslagen medger. Eftersom denna endast ger möjlighet att ingripa mot användningen av ett visst ämne om det orsakar eller kan tänkas orsaka skador i omgivningen till den plats där det hanteras.

I miljöskyddssammanhang inriktas intresset i första hand mot vilka ämnen som släpps ut från en verksamhet och inte mot vilka ämnen som hanteras där. I miljöskyddsbesluten anges i konsekvens härmed i allmänhet gränser för vad som får släppas ut från olika verksamheter i form av föroreningar. Beslut av detta slag torde knappast kunna fattas med stöd av lagen om kemiska produkter.

Avfallsfrågorna behandlas i första hand i renhållningslagen. Sådana frågor faller emellertid också in under lagen om kemiska produkter. Exempelvis faller frågor om miljöfarligt avfall in under denna lag. Med

stöd av lagen har regeringen utfärdat särskilda föreskrifter härom. Ytterligare föreskrifter kan meddelas av myndighet som regeringen utsett.

Avfall kan också ge upphov till sanitära olägenheter och därmed falla in under hälsoskyddslagens bestämmelser. För att förhindra risken för sådana olägenheter kan miljö- och hälsoskyddsnämnderna med stöd av hälsoskyddsförordningen meddela föreskrifter för detaljplanlagda områden.

Uppläggningsen av avfall kan slutligen också vara en miljöfarlig verksamhet som faller in under miljöskyddslagens prövningsregler. Med stöd av miljöskyddslagen kan utfärdas särskilda föreskrifter om kontrollprogram och miljörapporter för större avfallsanläggningar.

Jordbrukets miljöfrågor kan också - direkt eller indirekt - regleras genom flera olika lagar. I huvudsak regleras emellertid - som ovan redovisats - dessa frågor genom särskild lagstiftning, nämligen lagen om skötsel av jordbruksmark. Föreskrifter meddelade med stöd av denna lag gäller i princip också vid sidan av miljöskyddslagen. Här görs emellertid undantag för verksamheter vartill tillstånd tidigare lämnats enligt miljöskyddslagen.

Av särskilt intresse i sammanhanget är lagen om svavelhaltigt bränsle. Denna lag har nära samband med såväl lagen om kemiska produkter som miljöskyddslagen. Orsaken till att de bestämmelser som återfinns i lagen om svavelhaltigt bränsle hållits utanför de andra lagarna torde vara att lagen om svavelhaltigt bränsle behandlar sådana frågor som faller in under såväl lagen om kemiska produkter som miljöskyddslagen. Lagen innehåller nämligen dels bestämmelser om gränser i

fråga om vad som får släppas ut vid användning av vissa bränsleprodukter, dels bestämmelser om innehållet i vissa produkter. Med hänsyn härtill kan lagen om svavelhaltigt bränsle sägas inta en mellanställning mellan miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

4.3.2 Aktsamhetsregler

Som ovan framgått föreligger såväl likheter som skillnader mellan de aktuella lagarna. Utmärkande för naturresurslagen, miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen är att de alla mer eller mindre rör frågor med anknytning till användning av fast egendom. Lokaliseringsfrågorna har härvid särskild betydelse. Lagen om kemiska produkter och renhållningslagen är båda mer generellt utformade och berör hanteringsfrågor i största allmänhet.

Utmärkande för de mer fastighetsanknutna lagarna är att bestämmelserna i dessa ger större utrymme för skälighetsbedömningar än vad som är fallet i de två övriga lagarna - innebärande bl.a. att hänsyn kan tas till rena nyttoaspekter.

Stora likheter finns mellan naturresurslagen och miljöskyddslagen i fråga om tillåtlighetsprövning av stora industrianläggningar. Regeringen kan såväl i underställningsärenden enligt miljöskyddslagen (6 §) som i tillåtlighetsprövningar enligt naturresurslagen fritt väga samhällsnyttan av ett företag mot de olägenheter som det kan förorsaka.

Vid myndigheternas prövning av ett ärende enligt miljöskyddslagen gäller emellertid att störningarna i princip inte får överstiga vissa nivåer. Dessa finns

intagna i lagtexten. Några motsvarande regler finns inte i de övriga lagarna.

Miljöskyddslagens och hälsoskyddslagens skälighetsregler stämmer rätt väl överens med varandra, bortsett från att hälsoskyddslagen endast omfattar frågor om sanitära olägenheter eller risken för sådana. Orsaken till denna överensstämmelse är att man i samband med hälsoskyddslagens tillkomst år 1982 medvetet sökte anpassa lagens aktsamhetsregel till de som redan fanns i miljöskyddslagen.

Några straffsanktioner är ej direkt knutna till skälighetsreglerna vare sig i miljöskyddslagen, renhållningslagen eller hälsoskyddslagen. Straff kan först aktualiseras sedan ett myndighetsbeslut åsidosatts. I lagen om kemiska produkter är aktsamhetsregeln dock straffsanktionerad.

Lagen om kemiska produkter skiljer sig till synes från miljöskyddslagen. Uttryckssätten är betydligt mer kategoriska i lagen om kemiska produkter än i miljöskyddslagen. En annan sak är att miljöskyddslagen kanske trots detta är effektivare. Det förefaller föga realistiskt att tro att målsättningen i lagen om kemiska produkter verkligen efterlevs till punkt och pricka med hänsyn till den mycket stora förekomsten av otillräckligt utredda kemiska produkter. Miljöskyddslagens till synes mer blygsamma målsättningar kan lättare realiseras vid tillståndsprovningen.

Olikheterna i kravreglerna i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter förefaller emellertid vid närmare studium vara mindre än man kanske skulle kunna tro. Substitutionsprincipen i lagen om kemiska produkter motsvaras närmast av kravet på att vidta tekniska skyddsåtgärder i miljöskyddslagen. I samband med

miljöskyddslagens tillkomst uttalades att regelns innebörd var att man vid bedömningen av vad som skall krävas skulle utgå från de effektivaste tekniska anordningar och metoder som företag av motsvarande typ här i landet eller utomlands använde sig av. Om jämförbara företag visat sig kunna bemästra sina emissionsproblem genom särskilda inrättningar eller metoder borde man kunna kräva av ett nytillkommande företag att det är utrustat med motsvarande anordningar - eller andra som är minst lika bra. De på teknikens aktuella stadium bästa lösningarna skulle så att säga utgöra ett idealförhållande som man skall utgå ifrån vid den individuella prövningen enligt miljöskyddslagen. Det är emellertid inte säkert att dessa lösningar är möjliga att realisera i varje enskilt fall.

Mycket tyder på att man vid tillämpningen av lagen om kemiska produkter i realiteten nödgats att anlägga ungefär samma synsätt som gäller enligt miljöskyddslagen. Säkert finns det i dag oerhört många produkter i samhället som skulle kunna ersättas med mindre farliga. Så har emellertid inte skett trots de tvingande reglerna i lagen om kemiska produkter. Det är säkert endast i undantagsfall som sådan underlåtenhet lett till rättsliga påföljder.

I lagen om skötsel av jordbruksmark finns över huvud taget inga konkreta aktsamhetsregler intagna. Behovet av skyddsåtgärder regleras här enbart genom föreskrifter. Avsikten med de nya reglerna i skötsellagen - som tillkom genom lagändring år 1988 - var att komma till rätta med de miljöproblem som förorsakades av ett mycket stort antal små jordbruksföretag. Detta kunde endast ske genom bestämmelser av generell karaktär.

4.3.3 Möjligheter att meddela föreskrifter

I miljöskyddslagen saknas - till skillnad från de övriga lagarna - i stort sett möjligheter att meddela föreskrifter. Bedömningen av vilka skyddsåtgärder som kan erfordras måste prövas i varje enskilt fall med utgångspunkt från lagens relativt allmänt hållna tillåtlighetsregler. Detta sammanhänger med att det vid lagens tillkomst år 1969 bedömdes som mest angeläget att komma till rätta med miljöstörningarna från de stora miljöfarliga anläggningarna där förutsättningarna för skyddsåtgärder avsevärt varierade från anläggning till anläggning.

En iakttagelse man kan göra är att det varken i miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter eller skötsellagen finns möjligheter för kommunerna att meddela föreskrifter av generell karaktär. Sådana möjligheter finns däremot enligt såväl renhållningslagen som hälsoskyddslagen. Orsaken härtill sammanhänger naturligtvis med frågornas betydelse sett från olika perspektiv.

Som ovan redovisats finns det i miljöskyddslagen vissa bestämmelser av förbudskaraktär. Dessa bestämmelser, som infördes redan i samband med lagens tillkomst, begränsar sig emellertid till att omfatta frågor om utsläpp av avloppsvatten. Orsaken härtill torde vara att man vid lagens tillkomst bedömde vattenvårdsproblemen som de mest allvarliga. På många ställen i landet förelåg mycket allvarlig vattenförorening på grund av utsläpp av orenat eller otillräckligt renat avloppsvatten från bostadsbebyggelse och industrier. Bestämmelserna i 7 § får anses vara tillkomna för att lösa just dessa problem.

Under de drygt tjugo år som miljöskyddslagen varit i kraft har emellertid miljöproblemen ändrat karaktär samtidigt som perspektiven vidgats. I dag framstår luftföroreningar som det kanske största hotet mot vår miljö. Dessa föroreningar påverkar ju såväl mark- som vattenområden. En stor del av de problem som i dag finns i våra havsområden har samband med det stora nedfallet av luftföroreningar - i detta fall i första hand i form av olika kväveföroreningar från förbränning av olika fossila bränslen.

Luftföroreningarna kommer - till den del de härrör från inhemska källor - inte bara från stora industrier vilkas tillåtlighet prövats individuellt utan också från ett mycket stort antal s.k. diffusa källor, främst fordon och uppvärmningsanordningar. Dessa källor låter sig svårligen kontrolleras genom individuell provning.

Med hänsyn till nämnda utveckling kan det synas märkligt att frågan inte diskuterats om att utvidga tillämpningsområdet för 7 § till att omfatta även andra frågor än sådana som rör avloppsvattenutsläpp. En orsak till detta kan vara att inte ens de nuvarande möjligheterna att utvidga förbudsreglerna utnyttjats. Över huvud taget har bestämmelserna i 7 § rönt liten uppmärksamhet.

Bestämmelserna i 8 § tar som ovan redovisats närmast sikte på att skydda rena naturvårdsintressen. Bestämmelserna skulle, i enlighet med vad anförts i fråga om 7 §, kunna utvidgas till att omfatta även andra föroreningar än utsläpp av avloppsvatten - t.ex. luftföroreningar och buller.

Som redovisats är möjligheterna att meddela förbud större i lagen om kemiska produkter. Sådana förbud kan

meddelas av hänsyn till såväl hälsoskydds- som miljöskyddsintressen.

Hälsoskyddslagen innehåller inga bestämmelser som medger att regeringen meddelar förbud. Skäl härför synes heller inte föreligga eftersom kommunerna i detta fall tillagts omfattande befogenheter.

Inte heller i renhållningslagen finns möjligheter för regeringen att meddela generella förbud. Regeringen har däremot stora möjligheter att genom föreskrifter styra utvecklingen inom renhållningsområdet. Något särskilt behov att meddela snabba förbud synes i detta sammanhang inte föreligga.

4.4 Aktsamhetsregler i en ny, samlad miljölag

4.4.1 Inledning

Enligt direktiven skall kommittén i fråga om miljöskyddslagen lämnas sådana förslag till ändringar som leder till att miljökraven får ökad tyngd i förhållande till andra intressen. Utgångspunkten skall dock vara den individuella prövning som gäller för närvarande. En sådan individuell prövning förutsätter, som framgår av det förut anförda, ett bibehållande i princip av den skälighetsprövning som nu gäller enligt miljöskyddslagen. En sådan prövning bör därför också i fortsättningen ske i fråga om tillstånd till en viss verksamhet som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller för naturen.

I direktiven anges att ett sätt att åstadkomma ett ökat hänsynstagande till miljön kan vara en skärpt tillämpning av de nuvarande tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen. Förslag skall lämnas om hur lag-

stiftningen bör utformas för att miljökraven skall få ökad tyngd i förhållande till andra intressen.

Miljöintressena kan främjas på många olika sätt. De största bristerna i den nuvarande miljöskyddslagen synes i första hand inte sammanhånga med brister i de nuvarande tillåtlighetsreglerna utan snarare bero på att det saknas möjligheter att omsätta tillåtlighetsreglerna i generella föreskrifter. Detta har lett till att ett mycket stort antal miljöfarliga verksamheter i praktiken hamnat utanför miljöskyddslagens regelsystem, eftersom resurser saknats för en individuell prövning av dem alla.

Även om tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen i stort sett visat sig vara ändamålsenliga för att komma till rätta med miljöproblemen vid de enskilda anläggningarna finns ändå anledning att överväga vissa justeringar i reglerna.

4.4.2 Hushållnings- och lokaliseringsfrågor

Miljöskyddslagens tillåtlighetsregler inleds med två lokaliseringsbestämmelser - nämligen 4 och 4 a §§ miljöskyddslagen.

Som ovan redovisats finns de grundläggande reglerna om hushållningen med mark- och vattenområden intagna i naturresurslagens hushållningsbestämmelser. Bestämmelserna syftar till att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna skall tillämpas vid beslut enligt olika författningar som rör användningen av mark- och vattenresurserna. Det bör dock uppmärksammas att hänvisningen i miljöskyddslagen (4 a §) ger intryck av

att samtliga bestämmelser i naturresurslagen skall vara tillämpliga vid tillståndsprovning enligt miljöskyddslagen. Enligt naturresurslagen (1 kap. 2 §) är det emellertid endast bestämmelserna i 2 och 3 kap. som skall tillämpas. Den grundläggande hushållningsbestämmelsen i första kapitlet är här undantagen.

Bland de studerade skyddslagarna finns uttryckliga lokaliseringsbestämmelser endast i miljöskyddslagen. Dessa gäller parallellt med naturresurslagens hushållningsbestämmelser. Undantagna är sådana fall där regeringen gett sitt tillstånd till större industri- anläggningar enligt naturresurslagens fjärde kapitel. I sådana fall är lokaliseringsreglerna i miljöskyddslagen inte tillämpliga, eftersom regeringen då förutsatts ha vägt in även miljöskyddsaspekterna.

Det kan finnas skäl som talar för att överföra reglerna om tillståndsprovning av större resurskrävande verksamheter till en ny miljölag. Tillåtlighetsfrågorna skulle då provas av regeringen efter underställning.

Vid en sådan ändring måste emellertid bl.a. den kommunala vetorätten beaktas. En närmare till hands liggande lösning vore att låta tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen - i första hand 6 § - vara tillämpliga även vid provning enligt 4 kap. naturresurslagen på motsvarande sätt som naturresurslagen skall tillämpas vid provning enligt miljöskyddslagen. Detta skulle bl.a. innebära att omfattningen av störningarna måste vara klarlagda och definierade vid regeringens provning enligt naturresurslagen på motsvarande sätt som gäller enligt miljöskyddslagen.

I 4 § miljöskyddslagen fastslås den grundläggande skyldigheten att för miljöfarlig verksamhet välja den

mest lämpliga platsen. Vid prövning av lokaliseringsfrågan skall emellertid också hänsyn tas till ekonomiska förhållanden. I vissa fall kan man av ekonomiska skäl tvingas att avstå från den mest lämpliga platsen. Skyldigheten att vid tillståndsprovning enligt miljöskyddslagen beakta bestämmelserna i 4 a § kan emellertid begränsa den fria lokaliseringsprovningen genom att ett tillstånd enligt miljöskyddslagen inte får strida mot fastställda kommunala planer. Denna bestämmelse kan sägas motsvara den kommunala vetorätten vid provningen enligt naturresurslagen.

Tillkomsten av en miljöfarlig verksamhet torde oftast kräva tillstånd enligt såväl miljöskyddslagen som plan- och bygglagen. Detta torde vara oundvikligt eftersom det är delvis skilda synpunkter som skall beaktas enligt de olika lagarna. Ett problem som särskilt uppmärksammas är att bostadsbebyggelse ofta tillkommer i närheten av tillståndsprovade miljöfarliga verksamheter. Detta kan medföra olägenheter som inte kunnat förutses när tillståndet meddelades. I miljöskyddsärendet saknas möjligheter att gardera sig för sådana situationer. Dessa frågor måste regleras i plansammanhang. Det finns anledning att i det fortsatta arbetet närmare beakta dessa problem.

Som tidigare redovisats är en sökande i och för sig inte skyldig att i en tillståndsansökan redovisa alternativa lokaliseringsplatser. Inför risken att ansökningen avslås brukar emellertid företagaren relativt noga ange grunderna för det redovisade platsvalet.

Det har förekommit diskussioner om att införa en skyldighet för en sökande att redan i ansökningen redovisa alternativa lokaliseringsplatser. I och för sig är detta naturligtvis möjligt. En sådan bestämmel-

se skulle då endast omfatta nylokaliseringsfallen. Frågan behandlades i prop. 1980/81:92 men ledde ej till något förslag om ändring av 4 §. Enligt departementschefen var de gällande reglerna tillräckligt långtgående för att säkerställa att förprovningen blir effektiv i det aktuella hänseendet.

4.4.3 Försiktighetsmått

Som redovisats ovan behandlas frågan om vilka försiktighetsmått m.m. som skall kunna krävas i 5 § miljöskyddslagen. Huvudregeln är till sin utformning mycket lik aktsamhetsreglerna i de andra skyddslagarna.

Den första hjälpregeln, som behandlar frågan om tekniska skyddsåtgärder, uppvisar stora likheter med substitutionsprincipen i lagen om kemiska produkter. Den anknytning till allmänna och enskilda intressen som görs i hjälpregeln saknar emellertid sin motsvarighet i aktsamhetsregeln i lagen om kemiska produkter. Det bör övervägas att behandla skälighetsfrågorna i ett sammanhang. Den första hjälpregeln skulle då endast handla om tekniska skyddsfrågor.

Frågor om skälighetsavvägningar skulle helt kunna samlas i den andra hjälpregeln - dvs. i paragrafens tredje stycke. Detta skulle då i viss omfattning behöva omarbetas. Att tänka sig att gå så långt som man gjort i lagen om kemiska produkter - dvs. helt slopa skälighetsreglerna - förefaller inte möjligt. Däremot finns bl.a. ett behov av att lägga ett vidare perspektiv på omgivningsbegreppet i paragrafen för att möjliggöra ett ökat hänsynstagande till de mer storskaliga förändringarna i vår miljö.

Som tidigare redovisats är den andra hjälpregeln utformad så att frågan om omfattningen av erforderliga skyddsåtgärder bl.a. skall bedömas med utgångspunkten från beskaffenheten av det område som kan bli utsatt för störning. Av vad som framgår av förarbetena till miljöskyddslagen skall hänsyn bl.a. tas till förekomsten av närliggande bostäder, sjukhus, skolor och andra anläggningar som kan vara särskilt känsliga för störningar. Hänsyn skall också tas till intilliggande värdefulla naturområden m.m. som man vill skydda.

Av naturliga skäl fördes inga resonemang om de storskaliga miljöproblemen när miljöskyddslagen kom till. Som tidigare redovisats står det i dag allt mer klart att kraven på skyddsåtgärder vid miljöfarliga anläggningar också måste sättas in i ett större sammanhang. Kraven på skyddsåtgärder måste således bedömas från olika perspektiv - ett mer lokalt och ett mer storskaligt. De ämnen som ger upphov till de storskaliga miljöproblemen - t.ex. dioxiner och CFC - ger många gånger inte upphov till några nämnvärda lokala föroreningsproblem. De föroreningar som skapar sådana problem är inte sällan ointressanta i ett större sammanhang.

Avfallsfrågorna och de problem som den ökade användningen av olika kemiska ämnen för med sig bör också ägnas större uppmärksamhet vid tillståndsprovningen. För närvarande kan dessa frågor beaktas bara i den mån utsläpp från produktionen kan påverka miljöförhållandena i omgivningen till den anläggning som provas. Under det fortsatta utredningsarbetet bör möjligheterna undersökas att vid provningen ta hänsyn även till mer övergripande frågor t.ex. hur avfall som de producerade varorna så småningom kommer att ge upphov till, skall kunna återvinnas eller förstöras utan risker för miljön. Att göra även första kapitlet i naturresurs-

lagen tillämpligt vid tillståndsprovning av miljöfarliga verksamheter skulle kunna öppna möjligheter för en vidare provning.

Trots de redovisade bristerna i 5 § har naturligtvis myndigheterna vid tillämpningen av miljöskyddslagen ändå i största möjliga utsträckning sökt ta hänsyn till de mer övergripande miljöproblemen. Det förefaller emellertid knappast rimligt att sådana aspekter skall kunna beaktas i varje enskilt fall. De övergripande miljöproblemen måste behandlas i ett större sammanhang. Så har till viss del skett genom de riksdagsbeslut om miljön som fattats under senare år.

Mycket talar för att den individuella provningen på ett mer formbundet sätt måste göras beroende av de övergripande miljöbeslut som fattas av statsmakterna - framför allt då beträffande de gränsöverskridande och storskaliga miljöproblemen. Detta kan som nedan redovisas bl.a. förverkligas genom vidgade möjligheter att meddela generella föreskrifter t.ex. beträffande utsläppsgränser. Sådana generella föreskrifter kan göras bindande även för myndigheternas provning av frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

I samband med lagändring år 1988 gjordes ett tillägg till 5 § första stycket miljöskyddslagen i vilket fastslås att skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att en miljöfarlig verksamhet upphört. Frågan om återställning av skadade miljöer efter nedlagda verksamheter har diskuterats vid många tillfällen under senare år. Det är ofta svårt att i efterhand få ersättning för olika återställningsåtgärder av den som utövat verksamheten. Av särskilt intresse i sammanhanget är det system med ekonomiska säkerheter som tillämpas vid provningen av täktärenden enligt naturvårdslagen. Bestämmelser om skyldighet att

ställa sådan säkerhet skulle kunna införas i aktsamhetsreglerna i en ny, samlad miljölag.

En skärpning av tillåtlighetsreglerna kan också ske genom ändringar i 6 § miljöskyddslagen. Som ovan redovisats finns i paragrafen intaget två störningsnivåer som inte får överskridas om inte särskilda skäl föreligger. Dispens från den första nivån - dvs. om olägenheter av väsentlig betydelse uppkommer - kan meddelas av tillståndsmyndigheten om särskilda skäl föreligger. Dispens från den andra nivån - dvs. att störningarna leder till att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden avsevärt försämrade m.m. - kan lämnas av regeringen om verksamheten har synnerlig betydelse för näringslivet m.m.

Liksom de ovan redovisade tillåtlighetsreglerna gäller bestämmelserna i 6 § såväl nyanläggningar som befintliga anläggningar. De skall sålunda tillämpas vid både tillståndsprovning och tillsyn. Underställningsregeln är emellertid inte tillämplig vid tillsynsbeslut enligt 40 §. Denna omständighet bör uppmärksammas i det fortsatta utredningsarbetet.

När bestämmelserna i 6 § utformades i samband med tillkomsten av miljöskyddslagen förelåg ingen samtidig provning av stora naturresurskrävande företag. Bestämmelser härom infördes i byggnadslagen först år 1973. Numera finns dessa bestämmelser i naturresurslagen.

Tillkomsten av bestämmelserna om regeringsprovning enligt byggnadslagen resp. naturresurslagen innebär i princip att provningen av de stora nyetableringsfallen enligt 6 § andra stycket sattes ur spel eftersom tillståndsprovningen då överfördes till annan lagstiftning. Vid den provning regeringen i dag skall göra av stora naturresurskrävande företag gäller således ej

störningsgränserna i miljöskyddslagen. Regeringen kan i varje enskilt fall göra en fri prövning av verksamheten. Ett tillstånd av regeringen i ett sådant fall är bindande vid senare prövning enligt miljöskyddslagen.

Mot bakgrund av det anförda bör övervägas om de nuvarande möjligheterna i miljöskyddslagen att meddela dispens i de fall olägenheterna kan befaras medföra att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden avsevärt försämrade m.m. kan slopas. Dispensmöjligheten skulle i så fall endast bibehållas för den första störningsnivån - dvs. vid olägenheter av väsentlig betydelse.

Som tidigare redovisats bör övervägas om inte aktsamhetsreglerna i en ny miljölag bör vara tillämpliga vid prövning enligt 4 kap. naturresurslagen tillsammans med lokaliseringsreglerna i en ny miljölag.

4.4.4 Föreskrifter om skyddsåtgärder

4.4.4.1 Tillståndsprövade verksamheter

Miljöskyddslagens aktsamhetsregler, som i stort sett varit oförändrade sedan lagens tillkomst, skall tillämpas med utgångspunkt från förhållandena i varje enskilt fall. Reglerna är så utformade att de skall ge utrymme för förändrade krav på skyddsåtgärder i takt med att kunskapen om miljöproblemen ökar och förutsättningarna att lösa dem förändras.

För de verksamheter som tillståndsprövas fastställs villkor i fråga om skyddsåtgärder vid det tillfälle då prövningen äger rum. Sådana villkor kan under normala förhållanden inte ändras förrän tio år förflutit sedan

beslutet meddelades. Allt fler möjligheter har emellertid under senare år öppnats för myndigheterna att väcka fråga om omprövning redan före tioårsperiodens utgång - bl.a. med hänsyn till nya kunskaper.

För verksamheter som inte tillståndsprovats kan krav på skyddsåtgärder när som helst framställas av myndigheterna. De måste dock riktas mot varje enskild verksamhet för sig.

Som redovisats i tidigare sammanhang kännetecknas dagens miljösituation av att nya hot mot vår miljö ständigt - och i allt snabbare takt - tillkommer. Miljöproblemen har också internationaliserats i allt högre utsträckning. Överenskommelser om nedtrappningsprogram stater emellan blir allt vanligare. Miljöfrågorna har också fått allt större betydelse i politiska sammanhang såväl i Sverige som i andra länder. Som tidigare redovisats har riksdagen ställt upp en rad miljömål för att komma till rätta med miljöproblemen.

Som framhållits i direktiven finns inget direkt samband mellan de miljöpolitiska beslut som fattas av statsmakterna och de beslut som fattas av de miljövärdande myndigheterna i de enskilda ärendena. Det kunskapsunderlag som statsmakterna grundar sina beslut på bör naturligtvis också utnyttjas vid myndighetsutövningen vilket rimligtvis bör leda till nya eller strängare krav. Sådana krav kan relativt omgående ställas på nytillkommande verksamheter och sådana som inte tillståndsprovats. Också för verksamheter som tillståndsprovats är det möjligt att successivt skärpa miljökraven i samband med att nya kunskaper m.m. framkommer.

Miljöskyddslagen innehåller alltså i och för sig relativt goda möjligheter att anpassa miljökraven till

nya förhållanden. Problemet är att detta inte kan ske på annat sätt än genom enskilda beslut för varje anläggning för sig. Ett undantag gäller för särskilt utsatta områden. För sådana kan regler av generell karaktär införas.

Ett sätt att komma till rätta med dessa problem vore att öppna möjligheter för regeringen att vid sidan om de allmänna aktsamhetsreglerna i miljöskyddslagen meddela särskilda föreskrifter av mer övergripande karaktär. Sådana möjligheter finns redan i såväl lagen om kemiska produkter och hälsoskyddslagen som i renhållningslagen och skötsellagen.

En särskild fråga är naturligtvis vilken rättsverkan sådana föreskrifter skall ha gentemot verksamheter som tillståndsprovats enligt miljöskyddslagen. Avsikten med tillståndsbesluten är att de skall ge viss trygghet mot ytterligare krav på skyddsåtgärder. Denna verkan har dock urholkats gradvis under senare år.

Intressant är i sammanhanget att tillståndsbesluten enligt miljöskyddslagen inte ger någon trygghet gentemot krav som ställs med stöd av lagen om kemiska produkter. Också med stöd av denna lag kan meddelas föreskrifter till skydd för den yttre miljön. Sådana föreskrifter kan utfärdas av regeringen eller av naturvårdsverket. Regeringens föreskrifter om hanteringen av miljöfarligt avfall gäller exempelvis - med vissa undantag - även för verksamheter som tillståndsprovats enligt miljöskyddslagen. Gränsen mellan miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter är över huvud taget relativt diffus.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillskapandet av en möjlighet för regeringen att meddela särskilda föreskrifter, som "skär igenom" tillståndsbesluten, i

realiteten inte skulle innebära så stora skillnader i jämförelse med nuvarande möjligheter bortsett från de generella verkningarna.

Föreskrifter av angivet slag kan inte användas urskiljningslöst. Endast genom den individuella prövningen tillförsäkras andra intressen möjligheter att påverka utgången i ett enskilt ärende. Det torde för övrigt inte vara tekniskt eller administrativt möjligt att meddela generella föreskrifter annat än för ett begränsat antal ämnesområden. I direktiven understryks att kommittén i sitt arbete bör utgå från den individuella prövning som för närvarande gäller enligt miljöskyddslagen.

Det finns dock en hel del fall där generella föreskrifter skulle kunna vara ändamålsenliga. Ett exempel kan hämtas från sopförbränningsområdet. Undersökningar under senare år har visat att det i samband med förbränningen av hushållsavfall bildas dioxiner som avgår med rökgaserna. Storleken av dioxinutsläppen sammanhänger med avfallets sammansättning samt med vilka förbränningsbetingelser som råder i det speciella fallet. Avfallsförbränning förekommer vid ett fentiototal större anläggningar i landet. Fler-talet av dem var tillståndsprovade när dioxinfrågan aktualiserades. Efter utredningar utförda av naturvårdsverket visade det sig sedermera att utsläppen av dioxin från sopförbränningsanläggningar genom olika tekniska åtgärder - ofta relativt enkla - kunde begränsas högst avsevärt. Verket tog därför fram generella rekommendationer om inom vilken tid detta borde ske. För att genomdriva dessa rekommendationer nödgades verket emellertid begära omprövning av villkoren för varje enskild anläggning för sig.

Ett annat exempel - också det från det kommunala området - är behandlingen av kommunalt avloppsvatten från tätorter. Inom landet finns ett mycket stort antal kommunala reningsverk. Alla större verk är tillståndsprovade enligt miljöskyddslagen. Reningsverken är till sin utformning mycket lika varandra. Numera tillämpas vid flertalet anläggningar biologisk rening åtföljd av kemisk fällning för att avlägsna fosfor ur avloppsvattnet. Med anledning av den försämrade vattensituationen i våra kustområden diskuteras nu införandet av ett ytterligare reningssteg vid de kommunala reningsverken - nämligen kvävereduktion. Att åstadkomma detta genom omprovning av varje enskilt beslut ter sig orimligt - inte minst med hänsyn till de personella resurser detta skulle kräva - resurser som bättre kan behövas för andra miljöinsatser.

Säkert går det också att hitta en rad exempel från det industriella området.

Det bör vara möjligt att - om särskilda skäl föreligger - meddela undantag från föreskrifter av detta slag. Detta bör kunna ske inom ramen för en tillståndsprovning enligt en ny miljölag.

4.4.4.2 Verksamhetsanknutna föreskrifter

Som redovisats i tidigare sammanhang är i stort sett var och en som bedriver miljöfarlig verksamhet skyldig att iaktta miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Dessa är emellertid inte så utformade att det direkt framgår vad som kan krävas i fråga om skyddsåtgärder m.m. I landet beräknas det finnas ca 50 000 miljöfarliga verksamheter som inte provats individuellt enligt miljöskyddslagen.

Ovan har förutsatts att den individuella provningen i huvudsak bibehålls för de mer miljöfarliga verksamheterna. Miljöstörningarna från dessa är i allmänhet av den art och omfattning att de måste provas i varje enskilt fall.

Däremot framstår det som orimligt att genom individuell provning söka komma till rätta med alla de störningar som kan förorsakas av mindre anläggningar och verksamheter. Utsläppen från dessa har som tidigare redovisats fått allt större betydelse från miljösynpunkt. Som exempel kan nämnas bensinstationerna. Undersökningar utförda under senare år visar att avdunstningen av bensinångor vid påfyllning av cisterner och tankar är betydande. Genom relativt enkla åtgärder kan emellertid läckaget minskas högst avservärt. Med nuvarande regler i miljöskyddslagen måste krav på sådana åtgärder framställas gentemot varje bensinstationsägare.

Det bör med hänsyn härtill övervägas att införa möjligheter att meddela föreskrifter av det slag som nu kan meddelas beträffande jordbruksföretag enligt skötsellagen. Sådana föreskrifter bör kunna uppfylla de krav på tydlighet som omnämnts i direktiven. Föreskrifterna skall naturligtvis vila på samma grund som den nya miljölagens tillåtlighetsregler och syfta till att tillgodose de miljöpolitiska mål som uppställs av riksdagen.

I likhet med vad som gäller enligt skötsellagen beträffande skyddsåtgärder inom jordbruket, skulle sådana föreskrifter i princip kunna utgöra minimikrav som envar har att tåla. Det bör i så fall vara möjligt att i det enskilda fallet skärpa kraven om det skulle vara motiverat med hänsyn till tillåtlighetsreglerna.

Också den motsatta situationen kan naturligtvis tänkas uppkomma. Föreskrifterna skulle kunna omfatta såväl befintliga som nytillkommande verksamheter. Tidpunkten för när föreskrifterna skall träda i kraft kan dock vara olika.

En fråga som kan diskuteras är om verksamhetsanknutna föreskrifter avseende nyanläggningar också bör innehålla regler om skyddsavstånd. Bl.a. naturvårdsverket har tagit fram en sammanställning om lämpliga skyddsavstånd mellan miljöfarliga verksamheter och bebyggelse som kan utgöra exempel på hur man kan arbeta med sådana. Sådana föreskrifter skulle då omfatta miljöskyddslagens alla tillåtlighetsregler.

Ett system med föreskrifter av redovisat slag skulle helt eller delvis kunna ersätta nuvarande anmälningsförfarande till miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Kvarstående frågor - som i första hand torde vara av lokaliseringskaraktär - kan prövas i samband med bygglovsprövningen.

4.4.4.3 Områdesanknutna föreskrifter

Redan i dag finns möjligheter att för vissa avgränsade områden - s.k. miljöskyddsområden - meddela särskilda föreskrifter. Dessa möjligheter bör bibehållas. Reglerna omfattar inte verksamheter som erhållit tillstånd enligt miljöskyddslagen. Möjligheter föreligger naturligtvis att ompröva villkoren för sådana verksamheter på sedvanligt sätt. Skälen till att förklara ett område miljöskyddsområde sammanfaller säkert många gånger med de skäl som kan utgöra grund för sådan omprövning.

En fråga som inställer sig är i vilket förhållande föreskrifter inom ett miljöskyddsområde skall stå till sådana föreskrifter som fastställts för en bransch. Föreskrifter meddelade av regeringen för en viss bransch bör - om de innebär en skärpning - gälla även för verksamheter inom miljöskyddsområden. På samma sätt bör sådana föreskrifter som meddelats för områden ha företräde framför sådana som meddelats för verksamheter om de förra innebär en skärpning.

4.4.4.4 Övriga föreskrifter

Många av de nuvarande bestämmelserna i miljöskyddslagen skulle med fördel kunna rensas ut för att i stället tas in i form av föreskrifter. Detta gäller bl.a. en del av bestämmelserna i kapitlet om tillståndsprovning (9-17 §§). Härvid skulle vissa kompletteringar kunna ske - t.ex. skulle utförliga föreskrifter kunna tas in om hur en miljöeffektbeskrivning skall se ut.

I det fortsatta utredningsarbetet bör också behandlas frågan om vidgade möjligheter för kommunerna att meddela föreskrifter till skydd för hälsa och miljö. Som exempel på vad lokala miljöskyddsföreskrifter skulle kunna avse kan nämnas förbud mot halmbränning, gödselhantering och avfallshantering som inte regleras på annat sätt.

4.4.4.5 Föreskrifter i en ny, samlad miljölag

En sammanslagning av de aktuella skyddslagarna innebär att förutsättningarna för samordnade föreskrifter måste övervägas närmare. Många möjligheter till förenklingar torde finnas. I detta sammanhang skall

endast konstateras att det i samtliga lagar finns intaget möjligheter för regeringen att meddela föreskrifter - dock i olika utsträckning - samt att regeringen också kan uppdra åt myndighet att meddela föreskrifter. Med myndighet avses här i allmänhet ett centralt verk. I fråga om miljöskyddsområde kan emellertid regeringen uppdra åt länsstyrelsen att meddela särskilda föreskrifter. Kommunala föreskrifter kan meddelas med stöd av hälsoskyddslagen och renhållningslagen.

En ökad användning av föreskrifter inom miljöområdet och ökade möjligheter för myndigheterna att meddela sådana kan leda till att konfliktsituationer uppstår. I sådana fall skulle frågan kunna underställas regeringens prövning.

4.4.4.6 Föreskrifter om förbud

Miljöskyddslagens förbudsregler i 7 och 8 §§ omfattar endast frågor om avloppsvatten. De är vidare endast tillämpliga i mycket speciella situationer. Bestämmelserna i 8 § kan i och för sig utnyttjas på alla typer av avloppsvatten. De är emellertid endast avsedda att användas till skydd för särskilt värdefulla naturområden. I princip kan de bara utnyttjas för att förhindra tillkomsten av nya miljöfarliga verksamheter inom eller intill ett område som man vill skydda. Bestämmelserna i 7 § har mer karaktären av tillåtlighetsregler för särskilda verksamheter än förbudsregler.

Bestämmelserna i 8 § bör finnas kvar i en ny miljölag. De skulle emellertid kunna omfatta inte endast frågor om utsläpp av avloppsvatten utan även andra störningar.

Den nuvarande 7 § bör kunna utgå. De frågor som behandlas i paragrafen synes kunna bättre regleras genom verksamhetsanknutna föreskrifter av det slag som ovan redovisats.

Lagen om kemiska produkter innehåller en allmänt formulerad förbudsregel av ett slag som saknas i miljöskyddslagen. Med stöd av denna regel kan förbud i princip meddelas mot hantering av vilket kemiskt ämne som helst. Förutsättningen är dock att förbudet i fråga är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Genom att lagen om kemiska produkter och miljöskyddslagen gäller oberoende av varandra kan ett förbud mycket väl inverka på förhållandena vid ett företag som tillståndsprövats enligt miljöskyddslagen.

Ett exempel härpå kan hämtas från skogsindustriområdet. Vid blekning av pappersmassa används olika klorföreningar. Vid blekningen uppkommer en rad olika ämnen som kan förorsaka skador i fabriken omgivning - framförallt i vattendragen. Vid provning enligt miljöskyddslagen sätts normalt gränser för vad som får släppas ut till omgivningen från fabriken i fråga. Klor är emellertid också ett ämne som faller in under lagen om kemiska produkter. Det skulle därför vara möjligt att genom hanteringsbestämmelser för klor indirekt reglera vad som får släppas ut från sådana fabriker. Skillnaden är att bestämmelserna i detta fall skulle kunna vara generellt verkande.

Ett annat exempel kan hämtas från den kemiska industrin. Vid tillverkning av klor och lut används kvicksilver i själva processen. Kviksilverret har här ingen betydelse för de ämnen som skall tillverkas utan används endast som elektrod. Användningen av kvicksilver leder emellertid till vissa utsläpp till luften och

till vattnet. En mycket liten del av kvicksilvret medföljer också den framställda varan. Samtliga landets kloralkalifabriker har prövats individuellt enligt miljöskyddslagen. Villkor har då meddelats om hur mycket kvicksilver som får släppas ut till luft och vatten. Enligt uppgift lär naturvårdsverket nu överväga omprövning av villkoren för utsläppen. Såvitt kan bedömas föreligger inte heller i detta fall några formella hinder mot att frågan om användningen av kvicksilver regleras genom generella föreskrifter meddelade med stöd av lagen om kemiska produkter. Sådana föreskrifter skulle kunna leda till ett förbud mot att hantera kvicksilver vid dessa fabriker trots att verksamheterna - och därmed också användningen av kvicksilver - tillåtits enligt miljöskyddslagen.

Enligt gällande bestämmelser i miljöskyddslagen är möjligheterna således relativt begränsade att meddela generellt verkande förbud mot miljöfarliga verksamheter. Förbud med övergripande räckvidd kan emellertid utfärdas i fråga om tillverkning, försäljning och användning av enskilda kemiska ämnen och produkter. Det kan ifrågasättas om inte möjligheterna att meddela generella förbud mot miljöfarliga verksamheter borde utvidgas.

Ett exempel på sådan verksamhet kan vara kabelbränning. En okontrollerad bränning av kabel har visat sig kunna ge upphov till en betydande avgång av tungmetaller och andra miljöfarliga ämnen. För några år sedan, när metallpriserna var höga, florerade en relativt omfattande bränning av kabel under mycket primitiva förhållanden. Det visade sig då vara svårt att komma till rätta med denna sorts verksamhet genom ingripande med stöd av miljöskyddslagen eftersom en sådan verksamhet snabbt kunde flyttas från plats till plats. Ett

förbud enligt miljöskyddslagen mot att driva verksamheten på viss plats blev då i praktiken verkningslös.

En samordning av lagen om kemiska produkter och miljöskyddslagen skulle innebära en sammanfogning av de båda lagarnas tillämpningsområden. Så har i viss utsträckning redan skett i lagen om svavelhaltigt bränsle. Som ovan redovisats innehåller nämligen denna lag såväl utsläppsrelaterade bestämmelser som bestämmelser om en varas innehåll. Bestämmelserna är av generell karaktär.

5.1 Inledning

I kommitténs direktiv framhålls att det är nödvändigt att lagstiftningen inom miljöområdet ger uttryck för de miljöpolitiska mål som fastställts av riksdag och regering. I föregående kapitel har möjligheterna att åstadkomma detta genom skärpningar av aktsamhetsreglerna avhandlats. En fråga som allt mer diskuterats under senare år är att införa ett system med s.k. **kvalitetsnormer**, som anger vilken belastning av bestämda ämnen som kan godtas på olika recipienter såsom mark, vatten och luft.

Kvalitetsnormer måste bygga på ingående kunskaper om dels vad naturen tål, dels vilka effekter för människors hälsa och naturen som en viss verksamhet får. Sådana kunskaper måste ligga till grund för alla åtgärder som kan få väsentliga effekter på människors hälsa eller naturen. För att skapa kunskaper om vad som kan accepteras krävs såväl grundläggande forskning som utredningar med direkt praktisk tillämpbarhet, utförda exempelvis av de statliga sektorsmyndigheterna.

Erfarenheterna från de senare åren visar att många miljöproblem nu blivit så allvarliga att det krävs omedelbara och samordnade insatser för att komma till rätta med problemen. I många fall framstår det

som uppenbart att belastningen på miljön av vissa ämnen vida överskrider vad naturen "tål" utan att någon gräns för den skull klart definierats. Många gånger torde det vidare vara praktiskt omöjligt att nedbringa utsläppen till nivåer under vad naturen tål. I sådana fall måste naturligtvis skyddsåtgärderna drivas så långt som över huvud taget är möjligt.

I det följande redovisas en rad synpunkter på miljökvalitetsnormer och en del erfarenheter av praktisk tillämpning av sådana.

5.2 Naturvårdsverkets förslag

En viktig fråga är naturligtvis hur kvalitetsnormer bör utformas och vilken status de skall ha. Naturvårdsverket har i rapporten Sötvatten '90, Strategi för god vattenkvalitet i sjöar, vattendrag och grundvatten, utvecklat sin syn på kvalitetsnormer för sötvatten. Naturvårdsverket har valt att i stället för kvalitetsnormer arbeta med begreppet miljömål. Dessa mål preciseras i form av övergripande mål, kvalitetsmål, belastningsmål och åtgärds mål. Miljömålen föreslås inte ges rättsligt bindande verkan. Naturvårdsverket anser att de bl.a. bör kunna betraktas som sådana "allmänna planeringssynpunkter" som skall beaktas vid prövning enligt vattenlagen samt underlätta lokaliseringssprövning enligt miljöskyddslagen.

Naturvårdsverket har i rapporten som övergripande miljömål för sjöar, vattendrag och grundvatten angett följande:

Naturligt förekommande arter ska finnas i livskraftiga balanserade populationer.
Föroreningar ska inte begränsa vattenområdets värde som vattentäkt - inkluderar användning av

grundvatten för direkt konsumtion, för fiske eller för friluftsliv.

Hushållning med naturresurser karakteriserar allt nyttjande av mark och vatten - förnybara resurser utnyttjas inom ramen för ekosystemets produktionsförmåga och användningen av icke förnybara resurser präglas av ansvarsfull hushållning.

De närmare åtgärderna som bedöms nödvändiga för att uppnå miljömålen i särskilt utsatta områden bör enligt naturvårdsverket klargöras i genomförandeplaner som upprättas av länsstyrelserna i samråd med andra myndigheter m.m.

5.3 Förslag till landskapslag för Åland

Staffan Westerlund har inom ramen för Ålands miljöprojekt redovisat ett förslag till vattenkvalitetslag för Åland. Lagen föreslås gälla för både ytvatten och grundvatten. Lagförslaget har många likheter med den svenska miljöskyddslagen i fråga om utformningen av de allmänna tillåtlighetsreglerna. Till skillnad från miljöskyddslagen innehåller förslaget också regler som ställer upp grunder för att begränsa försämring av vattenkvalitet och ge instrument för kvalitetsnormer.

Det första kapitlet i lagen innehåller bestämmelser av övergripande karaktär.

I andra kapitlet finns allmänna bestämmelser om begränsning av påverkan. Kapitlet inleds med en grundläggande bestämmelse om försiktighetsmått. I bestämmelsen fastläggs skyldigheten för envar att tillse att de kvalitetsnormer som föreskrivs i kapitlen 3 och 4 uppfylls. De övriga aktsamhetsreglerna påminner mycket om 4, 5 och 6 §§ i miljöskyddslagen - dvs. de paragrafer som innehåller lokaliseringsregler, regler om krav på skyddsåtgärder och

regler om högsta störningsnivåer. Staffan Westerlund anser att tillåtlighetsreglerna i den svenska miljöskyddslagen i allt väsentligt varit ändamålsenliga. Vad som saknats i lagen är kvalitetsregler. Intressant är att konstatera att i kapitlet avslutningsvis införts en regel som ger myndigheterna rätt att fastställa minimikrav för utsläppsrestriktioner, teknisk utrustning samt sådan hantering av kemiska ämnen, beredningar och varor som direkt eller indirekt kan medföra risk för vattenkvaliteten eller vattenmiljön. Dessa minimikrav ska bestämmas på grundval av de principer som läggs fast i aktsamhetsreglerna. Avsikten med den föreslagna regeln är att ge tillgång till ett enklare instrument än individuell prövning i fråga om verksamheter där det finns ett stort antal föroreningskällor. Förslaget uppvisar stora likheter med det system av föreskrifter som diskuterats ovan i kapitel 4.

Kapitlen 3 och 4 i förslaget innehåller regler om kvalitetsnormer för ytvatten resp. grundvatten. Kapitlen inleds med en grundläggande bestämmelse. Därefter följer bestämmelser som uppdrar åt miljömyndigheten att utfärda sådana kvalitetsnormer, som kan vara behövliga för att uppfylla de allmänna kvalitetsreglerna i kapitlen. Kvalitetsnormerna, som kan omfatta hela landskapet eller delar av detsamma, skall omprövas senast vart femte år. Om förhållandena i ett vattenområde skulle vara sämre än vad kvalitetsnormen anger, får nya verksamheter inte komma till stånd om dessa skulle kunna medföra ytterligare försämringar.

Kapitel 5 innehåller särskilda genomföranderegler. Kapitlet inleds med en bestämmelse som möjliggör en kvittning av en miljöförsämring mot en miljöförbättring - utnyttjande av förbättringsöverskott. Före-

bilden är den amerikanska lagstiftningen om utsläppskvoter. Kapitlet innehåller också regler om vattenförbättringsplaner. Sådana skall upprättas av miljömyndigheten för sådana områden där kvalitetsnormerna inte uppfylls. Planen skall ligga till grund för tillståndsgivning och andra bedömningar för verksamheter inom området. Vattenförbättringsplanen skall vara bindande även för sådana markanvändningsbeslut som faller under byggnadslagen. För befintliga verksamheter finns särskilda regler.

I ett avslutande kapitel finns regler om åtgärder mot verksamheter som strider mot bestämmelser i lagen samt om straff och överklagande.

5.4 Synpunkter på vattenskyddslagstiftningen från länsstyrelsen i Hallands län

Några synpunkter på frågan om strategiska styrmedel inom vattenskyddslagstiftningen har presenterats av Gregor Holmgren, Rättsenheten, Länsstyrelsen i Hallands län. I ett arbete görs en genomgång av aktuell lagstiftning. Sammanfattningsvis konstateras att de skyddskrav som kan ställas med stöd av olika lagar bygger på ett slags avvägningstänkande där intresset av att upprätthålla en icke närmare bestämd miljö kvalitet vägs mot andra intressen. Reglerna för hur denna intresseavvägning skall göras är ofta oklara och saknas ibland helt. Genomgående saknas direkta hinder mot ökad miljöpåverkan i stort. Absoluta gränser för sådan påverkan ställs inte heller upp. Lagarna bygger på ett minimeringstänkande med utgångspunkt från enskilda föroreningskällor. Miljöskyddslagen förbjuder visserligen olägenhet av väsentlig betydelse, men bara i princip.

För att komma till rätta med problemen föreslås att det i plan- och bygglagen samt i miljöskyddslagen införs kvalitets- och åtgärdsinriktade styrmedel. För detta krävs en ändamålsenlig målformulering. Övergripande, nationella vattenskyddsintressen skulle kunna tas fram av naturvårdsverket och därefter bearbetas av länsstyrelserna för att därefter antas. Genom antagandet skulle målen kunna ges karaktär liknande nuvarande riksintressen, fast med en klarare rättsställning än vad dessa har. Kvalitetsmålen kan sedan med ledning härav utvecklas för olika vattenområden genom lokala och regionala mål i översiktsplan. Målen skulle också kunna göras rättsligt bindande, om möjligheterna att använda detaljplan och områdesbestämmelser utvidgades till att gälla även annat än bebyggelse och bebyggelserelaterade verksamheter. Detta skulle också kunna ske i form av vattenskyddsplaner. En ändring av plan- och bygglagen på föreslaget sätt skulle innebära ett visst avsteg från den nuvarande grundprincipen om ett starkt decentraliserat ansvar för den fysiska planeringen. Samtidigt bygger man vidare på tanken att denna planering skall vara ett instrument att skydda även nationella intressen.

Miljökvalitetsnormerna förutsätts även bli gällande vid tillåtlighetsbedömningar enligt miljöskyddslagen. Detta innebär att nuvarande kravregler måste kompletteras med en regel som innebär att miljöfarliga verksamheter inte får strida mot dessa normer. Länsstyrelsernas miljöanalyser skulle kunna utgöra underlag för kvalitetsnormerna. För att komma till rätta med vattenvårdsproblemen bör upprättas genomförandeplaner. Dessa skulle ges rättsverkan.

5.5 Förslag från Miljödelegationen Västra Skåne

Miljödelegationen har i betänkandet (SOU 1990:93) Miljön i Västra Skåne, År 2000 i våra händer, lämnat förslag till åtgärder för att väsentligt förbättra miljön inom området. I betänkandet lämnas också förslag till ändringar i miljölagstiftningen. Förslagen i denna del uppvisar stora likheter med de ovan redovisade förslagen från naturvårdsverket och länsstyrelsen i Hallands län.

I likhet med länsstyrelsen i Hallands län efterlyser delegationen bestämmelser om miljömål och kvalitetsmål i miljöarbetet. Miljömålen måste enligt delegationen formuleras bindande och fastställas i lag. Ett övergripande miljömål skulle enligt delegationen kunna formuleras på följande sätt:

Naturligt förekommande arter och arter i av människan skapade natur- och kulturmiljöer skall finnas i livskraftiga populationer. Belastningen av föroreningar får inte vara så hög att den leder till långsiktiga negativa effekter hos någon naturtyp. Föroreningssituationen får inte vara sådan att människor tar skada.

Utifrån detta bindande miljömål fastställs kvalitetsmål. I lag måste fastställas kriterier för hur man ur det övergripande målet skall härleda mer konkreta kvalitetsmål. Kvalitetsmålen översätts till operativa mål som görs beroende av de regionala förhållandena. Regionalt anpassade utsläppsgränser, åtgärdsplaner, och särskilda genomförandeplaner som är harmoniserade med de långsiktiga kvalitetsmålen utarbetas. Upprättade genomförandeplaner bör fastställas av koncessionsnämnden för miljöskydd. Enligt delegationens uppfattning bör länsstyrelsen få huvudansvaret för att målen genomförs. De regionala miljöanalyserna blir ett viktigt instrument i detta arbete. Det måste enligt

delegationen finnas möjlighet att meddela generella föreskrifter och de villkor som behövs för att kvalitetsmålen skall kunna nås.

Ett genomförande av de redovisade förslagen kräver ändringar i lagstiftningen. Delegationen anser det ligga närmast till hands att göra ändringar i miljöskyddslagens 5 och 6 §§. Lämpligast vore dock att placera de föreslagna reglerna i en ny lag. Möjligen skulle naturresurslagen, efter viss omarbetning, kunna fylla en sådan funktion.

5.6 Den amerikanska "bubbelprincipen"

En annan fråga som diskuterats är ett system med överlåtbara utsläppskvoter inom en "bubbla" som tillämpas i olika former i USA. Med överlåtbara kvoter avses ett system där myndigheterna reglerar de totala utsläppen inom ett visst område genom att fastställa en given volym "licenser". För varje anläggning fastläggs härigenom högsta utsläppsnivåer. Om ett företag kan visa att utsläppen ligger under de tillåtna får det tillgodoräkna sig en överlåtbar utsläppskvot. Denna kvot kan användas för handel. I särskilt belastade områden gäller att nya företag som vill etablera sig måste förvärva utsläppskvoter från befintliga anläggningar och dessutom bevisa att miljökvaliteten därefter sammantaget kan förbättras inom området. I USA tillåts handel med utsläppskvoter för existerande anläggningar inom ett område som omfattas av s.k. bubbelvillkor, dvs. utsläppskrav som omfattar flera enskilda företag.

Systemet förutsätter att det saknar betydelse var någonstans inom ett område föroreningsutsläppen sker. Ju mer avgränsade områden det är fråga om desto större

förutsättningar torde det finnas för att använda systemet. Användbarheten sammanhänger naturligtvis också med vilka problem som kan vara förknippade med utsläppen. I samband med de storskaliga miljöproblemen torde det många gånger vara relativt ointressant var utsläppen sker - huvudsaken är att föroreningsutsläppen totalt minskar. Är det fråga om störningar i närmiljön blir situationen en annan. I sådana fall har naturligtvis de som kan beröras ett berättigat intresse av att kunna påverka och ha inflytande över eventuella förändringar av utsläppsförhållandena inom ett område.

Miljöavgiftsutredningen som granskade det amerikanska systemet valde att inte lägga något förslag i denna del. I Sverige har en liknande princip tillämpats vid tillståndsprovningar enligt miljöskyddslagen. Det har då varit fråga om verksamheter belägna inom ett relativt begränsat område och med många utsläppspunkter. Tillståndsmyndigheten har härvid nöjt sig med att fastlägga en total utsläppsgräns för företaget. Företaget kan sedan självt avgöra hur utsläppen skall fördelas på de olika utsläppspunkterna.

5.7 Sammanfattande synpunkter

Det bör inledningsvis konstateras att flertalet av de redovisade förslagen gäller vattenskyddsfrågor. Förslaget från miljödelegationen är dock av mer generellt slag. Det amerikanska systemet tillämpas huvudsakligen inom luftvårdsområdet.

I samtliga av de här redovisade förslagen förordas ett ökat införande av miljökvalitetsnormer i det svenska miljöarbetet. Samstämmighet föreligger om att sådana - om de införs - bör utgöra komplement till de allmänna

aktsamhetsreglerna. Den individuella prövningen av större miljöfarliga verksamheter förutsätts finnas kvar.

De flesta förslagen - bortsett från naturvårdsverkets - förutsätter rättsligt bindande miljökvalitetsnormer. Det bör i sammanhanget dock nämnas att naturvårdsverket i sitt förslag överlätit till miljöskyddskommittén att överväga införandet av sådana. Naturvårdsverkets förslag är så utformat att det inte föreligger några hinder mot att redan i dag utan lagändring införa ett sådant system.

Det bör vidare noteras att det föreligger vissa skillnader mellan förslagen beträffande på vilken nivå eventuella miljökvalitetsnormer skall fastläggas. Något resonemang om möjligheterna att knyta miljökvalitetsnormer till riksdagens miljöpolitiska beslut förs inte. Snarare tycks förslagen förutsätta att dessa regleras genom myndighetsbeslut som fattas med stöd av lagen.

Många skäl talar för att man i ökad utsträckning bör använda sig av miljökvalitetsnormer i det svenska miljövårdarbetet. Ett starkt incitament är den pågående anpassningen till EG. Denna organisation arbetar i stor utsträckning med direktiv om gränsvärden för olika ämnen och även andra former av kvalitetsnormer.

Ett införande av mer rättsligt bindande kvalitetsnormer beträffande vissa typer av föroreningar eller för vissa geografiska områden måste emellertid övervägas ytterligare.

Miljökonsekvensbeskrivningar

6.1 Inledning

I det underlagsmaterial som ligger till grund för olika planerings- och beslutsprocesser kan ingå bl.a. uppgifter, som beskriver ett företags eller en verksamhets effekter på miljön.

Frågan om sådana miljökonsekvensbeskrivningar som en del av beslutsunderlaget har aktualiserats vid flera tillfällen under senare år. Sålunda infördes i samband med 1981 års ändringar i miljöskyddslagen krav på att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall innehålla en beskrivning av miljöeffekterna utav den sökta verksamheten. År 1987 infördes i väglagen krav på att en arbetsplan för byggande av väg även skall innefatta en miljökonsekvensbeskrivning.

Även förslag att tillämpa miljökonsekvensbeskrivningar i ett vidare perspektiv har framlagts. I betänkandet (SOU 1983:56) Naturresursers nyttjande och hävd, föreslog naturresurs- och miljökommittén dels att de konsekvensbeskrivningar som gjordes enligt då gällande 136 a § byggnadslagen, miljöskyddslagen m.fl. skulle utvidgas till att omfatta även möjliga alternativa projekt (inkl. det s.k. nollalternativet), dels att konsekvensbeskrivningar borde göras också vid andra i sammanhanget viktiga beslut - också politiska beslut - där sådana beskrivningar inte var obligatoriska. För-

slagen ledde emellertid inte till några åtgärder från vare sig riksdagens eller regeringens sida.

I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens miljöpolitiska proposition år 1988 (prop. 1987/88:85) fann riksdagen att det fanns anledning att systematiskt införa obligatoriska miljökonsekvensanalyser i den svenska planeringsprocessen. Riksdagen uttalade därför att regeringen borde återkomma till riksdagen med förslag till hur sådana analyser skulle kunna infogas i den svenska planeringsprocessen.

Med anledning av nyssnämnda uttalande gav regeringen i beslut den 23 februari 1989 statens naturvårdsverk och plan- och bostadsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna och formerna för en mer systematisk användning av miljökonsekvensbeskrivningar som beslutsunderlag i sådana ärenden där en viss åtgärd eller verksamhet får en väsentlig inverkan på miljöförhållandena och hushållningen med naturresurser. Enligt uppdraget borde särskilt övervägas i vilken utsträckning ändringar i berörda lagregler kunde behöva vidtas.

Den 1 juni 1990 redovisade de båda verken resultatet av regeringens uppdrag i rapporten Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i det svenska planerings- och beslutssystemet.

Inom regeringskansliet pågår för närvarande arbete med en lagrådsremiss rörande lagstiftning om miljökonsekvensbeskrivningar, m.m.

6.2 Behovet av konsekvensbeskrivningar

De flesta verksamheter i samhället kan utformas på

olika sätt, som ger kvalitativt och kvantitativt olika effekter på naturresurser och miljö. I strävandena efter att skapa en bra miljö och en god hushållning med naturresurser kan därför en beskrivning av konsekvenserna utav olika handlingsalternativ vara ett viktigt instrument.

Vår kunskap om ekosystemens och de biogeokemiska kretsloppens komplicerade samband är inte fullständig. Det är därför svårt att klart fastställa vad som kan orsaka miljöstörningar eller har föranlett redan uppkomna störningar i miljön. I många fall kan det dessutom förflyta en avsevärd tid innan den störning en verksamhet kan orsaka inträder eller blir uppenbar. En annan komplikation är att miljöstörningar kan uppstå långt från den störande verksamheten och i oväntade sammanhang.

De nu nämnda svårigheterna bör emellertid inte få hindra att det så långt som möjligt görs försök att beskriva, analysera och bedöma konsekvenserna av olika åtgärder, som kan påverka miljö och naturresurshushållning. Därvid kan med åtgärd avses allt från principbeslut om inriktningen av politiken inom en viss samhällssektor till uppförande och drift av en enskild anläggning.

Mot bakgrund av det nu nämnda synes det angeläget att förbättra underlaget för beslut som rör miljö och naturresurser. Sålunda skulle vid beslut av övergripande politisk karaktär konsekvenserna för bl.a. miljön kunna belysas på samma sätt som regelmässigt sker beträffande ekonomiska, regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska effekter av en föreslagen åtgärd. Vad gäller beslut med mer direkt anknytning till miljö- och naturresursfrågor kan beslutsunderlaget förbättras genom att effekterna på miljön redovisas i

större utsträckning. De inledningsvis nämnda ändringarna i miljöskyddslagen och väglagen är steg i den riktningen. Vidare kan tids- och rumsaspekterna i beslutsunderlaget utvidgas och sekundära och samverkande faktorer undersökas.

Syftet med konsekvensbeskrivningar är således att de skall ingå i beslutsunderlaget för att påverka de avvägningar och förhandlingar som föregår ett avgörande av en viss fråga. Konsekvensbeskrivningar kan också medverka till att kunskapsluckor upptäcks liksom till en allmänt ökad kunskap och insikt om miljö- och naturresursfrågorna i samhället. Konsekvenserna kan uttryckas i pengar eller som effekter av olika slag. I det vidgade beslutsunderlag som konsekvensbeskrivningar kan ge bör regelmässigt också alternativa handlingsmöjligheter redovisas och beskrivas.

En central fråga är hur formaliserad och omfattande en miljökonsekvensbeskrivning bör vara.

6.3 Innehållet i en konsekvensbeskrivning

En konsekvensbeskrivnings uppgift är att som underlag för ett beslut ge besked om tänkbara effekter i olika tids- och rumspektiv av en föreslagen åtgärd eller verksamhet. Beskrivningen skall vara en presentation av vad som händer, eller med angiven sannolikhet kan hända, under vissa specificerade omständigheter. Den skall tala om hur det är och hur det med största sannolikhet kommer att bli under olika betingelser. Däremot bör den inte tala om hur det borde vara.

Eftersom konsekvensbeskrivningen skall vara en del av beslutsunderlaget, är det nödvändigt att den föreligger innan det faktiska beslutet fattas. Det innebär

att i de fall en verksamhet eller åtgärd innefattar flera av varandra beroende delar, måste konsekvensbeskrivningen göras så snart initiativet till hela projektet tagits så att det är möjligt att undvika uppbindning genom för tidiga delbeslut.

En konsekvensbeskrivning skulle i idealfallet kunna redovisa alla någorlunda sannolika effekter på miljö och naturresurser som kan följa om

- den aktuella åtgärden genomförs,
- alternativa åtgärder genomförs,
- inte någon åtgärd alls genomförs (nollalternativet).

Självfallet skulle särskilt allvarliga effekter redovisas extra utförligt.

Emellertid får kravet på fullständighet hos en konsekvensbeskrivning inte drivas hur långt som helst. Ett drivande in absurdum kan förutom oacceptabla kostnader och förseningar av angelägna åtgärder också i värsta fall leda till att beslutsunderlaget blir sämre till följd av bristande överskådlighet. Det är därför viktigt med rutiner för en rimlig avvägning mellan fullständighet, relevans och betydenhet.

Ett problem i sammanhanget är att fastställa vad som är av betydenhet. Urvalet av utförligt behandlade effekter kan påverkas av dels vunna erfarenheter av att utföra konsekvensbedömningar, dels ökade kunskaper om de ekologiska sambanden. Man kan tänka sig en prioritering av insatser mot irreversibla störningar på de ekologiska systemen och/eller som kan förorsaka ärftliga skador eller allvarliga individskador på människan. En sådan prioritering kan också återspeglas i beslutsunderlaget. Sådana effekter som bedöms vara

mindre allvarliga kan omnämnas med en motivering till varför de inte närmare analyseras.

Då syftet med en konsekvensbeskrivning är att möjliggöra en avvägning mellan de positiva och negativa effekterna av en föreslagen åtgärd, är det viktigt att använda mått som relaterar påverkan till nyttan. I detta sammanhang krävs också insatser för att identifiera och utveckla lämpliga parametrar.

Ett ytterligare problem är avgränsningen av vilka alternativ som skall utredas. Även i detta fall är det en fråga om en avvägning mellan fullständighet och relevans. De mer avlägsna och spekulativa alternativen bör inte ges samma ingående behandling som de mer näraliggande och rimliga. Liksom i fråga om effekterna kan emellertid alternativ, som inte bedöms vara relevanta, omnämnas och en motivering lämnas till varför de uteslutits.

Ett alternativ som i princip inte bör få utelämnas är det s.k. nollalternativet. För att få perspektiv på en åtgärds konsekvenser är det viktigt att det klart framgår vilka konsekvenser ett sådant "icke-beslut" får. Som exempel kan nämnas att det vid etablering av, låt säga, ett kolkraftverk klart skall framgå vilka effekterna blir av att fortsätta att producera elström på annat sätt, exempelvis i kärnkraftverk. Om det finns flera alternativ som är bättre än nollalternativet, men sinsemellan svåra att rangordna, kan beskrivningen av nollalternativet ge besked om hur länge man kan vänta med beslutet innan ytterligare tidsutdräkt har större betydelse än osäkerheten i valet mellan de övriga alternativen.

För att en konsekvensbeskrivning skall bli ett bra instrument i beslutsprocessen, är det viktigt att

uppläggnings och presentationen av den ägnas stor omsorg. En stor del av arbetet med konsekvensbeskrivningar torde därför böra bestå i bearbetning av information och inte i själva insamlandet av data. Vad gäller de handlingar som bör höra till en konsekvensbeskrivning, måste de beslutande myndigheterna få ställa krav på att handlingarna skall vara överskådliga, lättbegripliga och inte alltför omfattningsrika. Kanske bör en sökande också tillhandahålla en preliminär bedömning och viktning av de beskrivna effekternas betydelse.

6.4 Miljökonsekvensbeskrivningar i nuvarande lagstiftning

I nuvarande miljö- och naturresurslagstiftning finns ansatser till krav på en belysning av konsekvenserna för miljön av åtgärder eller verksamheter vid de lämplighetsbedömningar och avvägningar som anges i bl.a. naturresurslagen och vissa till denna anknutna lagar.

Som nämnts i inledningen till detta kapitel finns uttryckliga bestämmelser om redovisning av miljökonsekvenserna eller effekterna på miljön av olika arbetsföretag i miljöskyddslagen och väglagen. Den senare med tillhörande författningar innehåller de mest formaliserade bestämmelserna i nämnda avseenden.

Enligt miljöskyddslagen gäller att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall innehålla bl.a. en beskrivning av miljöeffekterna såsom arten, styrkan och räckvidden av de störningar som verksamheten kan medföra.

Väglagens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar är avgränsade till arbetsplaner för enskilda vägsträckor. En sådan beskrivning skall innehålla en redovisning av de väntade miljöeffekterna samt förslag till erforderliga skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått, som behövs för att förebygga störningar eller andra olägenheter från trafiken.

Vissa antydningar till regler om konsekvensbeskrivningar finns även i ett antal andra lagar än de nu nämnda. Så är fallet i bl.a. naturresurslagen, plan- och bygglagen samt vattenlagen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de befintliga lagar, som nu i första hand är av intresse, är sådana som innefattar bestämmelser för samhällsplanering, verksamheter och arbetsföretag och som förutsätter någon form av direkt tillståndsprövning eller förhandsgranskning i den aktuella planerings- och beslutsprocessen.

6.5 Miljökonsekvensbeskrivningar i andra länder

Konsekvensbeskrivningar kan göras och har gjorts på många olika sätt, mer eller mindre ambitiöst och utifrån vitt skilda förutsättningar. Kraven på precision och formalisering varierar också betydligt.

I flera länder finns vissa formaliserade krav på konsekvensbeskrivningar vid planering och tillståndsprövning av miljöstörande verksamheter. Den längsta traditionen härvidlag finns i USA. I Europa är det Holland som har kommit längst på MKB-området. Vårt grannland Norge har nyligen infört en MKB-procedur och inom EG finns det direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar.

Eftersom den största erfarenheten på MKB-området torde finnas i USA, skall den amerikanska MKB-proceduren här kort beröras.

Enligt den amerikanska miljölagen (National Environmental Policy Act, NEPA) skall alla federala myndigheter i samråd med Council on Environmental Quality (CEQ) identifiera och utveckla sådana metoder och procedurer att rimliga hänsyn till olika miljövärden tas i beslutsfattandet.

I varje förslag till lag eller större federal verksamhet som kan medföra en betydande inverkan på miljökvaliteten skall en detaljerad redogörelse lämnas om

- konsekvenserna för miljön av den tilltänkta verksamheten,
- alla skadliga miljöeffekter som inte kan undvikas om förslaget genomförs,
- alternativ till den föreslagna verksamheten (jämväl nollalternativet),
- förhållandet mellan kortsiktig ekonomisk nytta och långsiktiga fördelar av att upprätthålla produktiva ekosystem och därmed ett livskraftigt samhälle, samt
- alla irreversibla och obotliga miljökonsekvenser och sociala konsekvenser av den tilltänkta verksamheten om den genomförs.

Det är att märka att NEPA inte miljöpåverkande verksamheter som utförs utan inblandning av federala myndigheter.

De viktigaste momenten i det amerikanska systemet kan sammanfattas enligt följande. Då en federal myndighet börjar att planera en verksamhet är den första åtgärden enligt NEPA att avgöra om en fullständig

miljökonsekvensbeskrivning (Environmental Impact Statement, EIS) måste göras. Om myndigheten därvid kommer fram till att verksamheten inte kommer att medföra några mer betydande effekter på miljön, publicerar myndigheten en rapport därom. Om det däremot befinns att verksamheten kommer att medföra betydande miljöpåverkan, skall myndigheten utfärda "Notice of Intent" och är därmed ansvarig för att en EIS sammanställs. Denna skall utarbetas av myndigheten eller den som myndigheten utser. Vid arbetet med en EIS sker först en s.k. scoping. Härmed avses en avgränsning och fördelning av arbetet, dvs. en process, som syftar till att begränsa arbetet genom att försöka skilja mellan stort och smått och minska omfånget på rapporterna. Detta förutsätter att den ansvariga myndigheten snarast måste identifiera de viktigaste frågorna som kräver full analys och skilja dessa från frågor av mindre betydelse. I denna process skall alla federala, delstatliga och lokala myndigheter delta. Även intresserade medborgare får medverka. Då scoping-förfarandet avslutats utarbetas en preliminär EIS. Denna sänds på remiss till berörda myndigheter och görs tillgänglig för allmänheten. En preliminär EIS diskuteras också på offentliga möten som anordnas för detta ändamål. De yttranden och synpunkter som därvid framförs utgör tillsammans med den preliminära versionen och den ansvariga myndighetens kommentarer en slutlig EIS. Efter det att myndigheten godkänt den slutliga versionen utgör denna underlag för tillståndsbeslut o.d. En slutlig EIS skall offentliggöras och först 30 dagar efter det att så skett kan beslut fattas om den verksamhet som analyserats. Myndigheter och enskilda som anser att en EIS inte uppfyller gällande krav kan få rapporten granskad av domstol.

6.6 Möjliga vägar till miljökonsekvensbeskrivningar i svensk lagstiftning

Sett utifrån författningsteknisk synpunkt kan bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar införas i lagstiftningen efter ett flertal olika modeller. Naturvårdsverket och plan- och bostadsverket har i sin rapport diskuterat tre olika huvudalternativ.

Det **första** alternativet innebär att en MKB-regel införs i naturresurslagen. En fördel med detta alternativ är att det bygger vidare på befintlig lagstiftning. Genom att naturresurslagen är en s.k. paraplylag kommer MKB-bestämmelserna automatiskt att gälla också de lagar som är anknutna till naturresurslagen.

Emellertid har alternativet också nackdelar. En av dessa är att naturresurslagen är kopplad till endast viss lagstiftning, medan koppling saknas till andra lagar som kan vara av intresse i sammanhanget. Sålunda skulle MKB-bestämmelser enligt detta alternativ inte bli tillämpliga vid prövning enligt exempelvis skogsårdslagen och skötsellagen. Med andra ord blir MKB-reglerna enligt detta alternativ inte generellt tillämpbara på samtliga offentliga beslut för vilka mer precisa regler om belutsunderlag kan vara önskvärda. En annan nackdel - till följd av naturresurslagens inriktning mot mark- och vattenanvändning - är att luftaspekterna inte fångas in tillräckligt tydligt. Att genom en generell bestämmelse i naturresurslagen ange vad en miljökonsekvensbeskrivning enligt en anknuten lag skall innehålla är också förenat med svårigheter.

Det **andra** alternativet innebär att en MKB-regel införs i samtliga lagar och andra författningar där detta är motiverat. Fördelen härmed är att en MKB-bestämmelses konstruktion direkt kan anpassas till de olika författningarnas utformning i övrigt. Vidare kan samtliga i sammanhanget intressanta författningar direkt täckas in.

Även detta alternativ har emellertid nackdelar. Den främsta torde vara att det är ett mycket omfattande och komplicerat arbete att på en gång införa regler om miljökonsekvensbeskrivningar i hela den svenska miljölagstiftningen. En annan nackdel, som gäller för detta alternativ i än högre grad än för det första, är att det kan driva fram en fokusering mot själva MKB-dokumentet, något som erfarenheter från utlandet visat vara olyckligt. Sålunda kan alternativet leda till utdragna beslutsprocesser, ökad byråkrati och ökade kostnader, utan att det faktiska beslutsunderlaget förbättras.

Det **tredje** alternativet innebär att en särskild MKB-lag införs. I en sådan kan anges att myndigheter, företag och enskilda, i samband med verksamheter eller åtgärder som väsentligt kan inverka på miljön eller hushållningen med naturresurser, alltid skall utreda och överväga miljökonsekvenserna. Lagen kan ges ramkaraktär med möjlighet för regeringen att vid tillämpningen av viss angiven lagstiftning föreskriva huruvida en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i beslutsunderlaget. I en MKB-lag kan vidare föreskrivas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om innehållet i och omfattningen av en miljökonsekvensbeskrivning, liksom för formerna för utförande och offentliggörande.

Med nu angiven konstruktion kan en MKB-lags regler successivt preciseras i särskild författning eller i bestämmelser i anslutning till miljö- och naturresurslagstiftningen. En formell skyldighet att utföra en miljökonsekvensbeskrivning bör dock inträda först sedan särskilda föreskrifter utfärdats därom med stöd av lagen.

I de närmare bestämmelserna kan anges bl.a. vem som skall utföra en miljökonsekvensbeskrivning, vem som skall bekosta den, vilken systematik som skall användas, vilken alternativredovisning som skall göras samt formerna för allmänhetens möjligheter att bli informerad om och ta del av aktuella ärenden.

En MKB-lag enligt det tredje alternativet behöver självfallet inte medföra någon utökad tillståndsplikt, utan endast ge möjlighet att specificera det underlag som skall ingå i de planerings- och beslutsprocesser som redan är reglerade.

En konstruktion av nu skisserat slag är heller ingen nyhet i svensk lagstiftning. Sålunda finns det flera lagar av ramkaraktär enligt vilka regeringen bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter. Som exempel kan nämnas lagen om kemiska produkter.

Ytterligare en fördel med en MKB-lag är att den ganska enkelt kan göras tillämplig på sådana beslutsprocesser där det finns ett behov av mer preciserade regler om underlaget för beslutet. Likaså medger konstruktionen dels en successiv utveckling mot en mer formaliserad användning av miljökonsekvensbeskrivningar, dels att lagen vid behov kan låtas omfatta även s.k. marknadsbeslut, åtminstone sådana som fattas av myndigheter och affärsdrivande verk.

Naturvårdsverket och plan- och bostadsverket har i sin rapport förordat det tredje alternativet.

6.7 Miljökonsekvensbeskrivningar i en ny, samlad miljölag

Mycket talar för att närmare och mer detaljerade bestämmelser om användningen av miljökonsekvensbeskrivningar bör införas. Det synes därför naturligt att till en ny, samlad miljölag på ett eller annat sätt knyta bestämmelser om sådana beskrivningar.

Vad gäller avgränsningen av de beslutsprocesser i vilka miljökonsekvensbeskrivningar bör ingå som underlag kan tänkas en begränsning till sådana planerings- och beslutsprocesser som regleras i nuvarande plan- och miljölagstiftning eller på annat sätt är direkt författningsreglerade. Detta innebär att vad som kan betecknas som rena marknadsbeslut tills vidare inte skulle träffas av kravet på miljökonsekvensbeskrivningar.

En viktig fråga är den i vilken form regler om miljökonsekvensbeskrivningar skulle kunna knytas till en ny miljölag. Av de alternativ som behandlats i naturvårdsverkets och plan- och bostadsverkets rapport torde, från kommitténs utgångspunkter, det andra och det tredje ligga närmast till hands. Därutöver kan det finnas anledning att diskutera införandet av särskilda bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i en ny miljölag.

Enligt direktiven skall kommittén arbeta förutsättningslöst för att åstadkomma skärpningar av de regler som gäller för närvarande enligt miljöskyddslagen och en samordning av all anknytande lagstiftning vad

gäller kravet på skärpt miljöhänsyn. Mot bakgrund härav och från överskådlichkeitssynpunkt vore det önskvärt att i en ny miljölag inta alla bestämmelser av central betydelse - såväl materiella som formella. Detta talar för att MKB-bestämmelser borde införas i en miljölag i enlighet med det andra alternativet.

Som framgått ovan är det emellertid förenat med ett betydande arbete att i varje i sammanhanget aktuell författning införa passande MKB-regler. Det är nämligen inte bara på miljöskyddets område som det är aktuellt med konsekvensbeskrivningar, utan sådana kan antas bli aktuella också vad gäller planeringsprocesser, t.ex. enligt plan- och bygglagen.

För det tredje alternativet talar dettas möjligheter till att lätt ändra, anpassa och successivt precisera lagstiftningen. En betydande nackdel är emellertid att en från miljösynpunkt mycket viktig formell bestämmelse skulle lämnas utanför en ny miljölag.

Ett för kommittén i och för sig intressant alternativ vore att i en ny miljölag meddela särbestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar, men i övrigt låta frågan om sådana beskrivningar regleras i en MKB-lag. Vad som talar mot en sådan lösning är att ytterligare en särreglering därigenom skulle införas. Ett sådant förfarande är inte önskvärt, vare sig från systematisk synpunkt eller från överskådlichkeitssynpunkt.

Oavsett i vilken form regler om konsekvensbeskrivningar kan komma att knytas till en ny miljölag är det viktigt att sådana beskrivningar görs beträffande alla verksamheter eller åtgärder som kan befaras påverka människors hälsa eller skada naturen. Det bör således inte uppställas krav på att påverkan skall vara väsentlig.

7 Prövning och talerätt

7.1 Allmänt om miljövärdorganisationen

Ett mycket stort antal myndigheter på olika nivåer har var och en inom sitt sektorsområde att i större eller mindre omfattning fullgöra uppgifter på miljövärdområdet.

På regeringsnivå är det i första hand miljödepartementet som svarar för miljöfrågorna. Inom departementet finns ett samordningskansli med ansvar för den övergripande samordningen och långsiktiga utvecklingen av miljöpolitiken samt för fördjupade analyser och utvärderingar inom miljöpolitikens olika områden. Regeringen har vidare en informerande och rådgivande miljövärdberedning till sitt förfogande.

Merparten av de beslut som styr miljövärdarbetet fattas, förutom av riksdagen och regeringen, av naturvårdsverket, kemikalieinspektionen, koncessionsnämnden för miljöskydd, länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Naturvårdsverket, kemikalieinspektionen och koncessionsnämnden bildar tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna (miljö- och hälsoskyddsnämnderna) kärnan i den nuvarande miljövärdorganisationen.

Naturvårdsverket är den centrala förvaltningsmyndigheten på miljövårdsområdet. Verket skall bevaka utvecklingen i miljön och föreslå regeringen nödvändiga åtgärder. Dessutom skall naturvårdsverket, tillsammans med en rad andra myndigheter, verkställa riksdagens och regeringens beslut på miljövårdsområdet.

Kemikalieinspektionen skall verka för en bättre kontroll av kemikalieanvändningen i samhället. Myndigheten har till huvuduppgift att övervaka marknadsföringen av kemikalier från arbetsmiljö-, miljö- och konsumentsynpunkt. Kemikalieanvändningen bevakas i stort genom rådgivning till och kontroll av enskilda företag, genom utredningar om kemiska hälso- och miljörisker och genom granskning och godkännande av bekämpningsmedel och fastställande av villkor för medlens användning. En betydande del av kemikalieinspektionens resurser tas i anspråk för uppgifterna på bekämpningsmedelssidan. Kemikalieinspektionen skall dessutom föra ett allmänt produktregister.

Koncessionsnämnden för miljöskydd, som inrättades i samband med miljöskyddslagens införande, är en domstolsliknande myndighet. Nämnden och länsstyrelserna prövar frågor om miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen. De större och mer komplicerade ärendena handhas därvid av nämnden och de mindre komplicerade av länsstyrelserna.

På det regionala planet ligger huvudansvaret för miljövården hos länsstyrelserna. Dessa är beslutsmyndigheter i flera ärendetyper enligt miljöskyddslagen och tillsynsmyndigheter enligt bl.a. miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen. Dessutom är länsstyrelserna tillståndsmyndigheter enligt lagen om kemiska produkter.

För miljövärdssarbetet på lokal nivå svarar kommunerna genom i första hand miljö- och hälsoskyddsnämnderna och byggnadsnämnderna. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har bl.a. hand om tillståndsgivning enligt hälsoskyddslagen. De har också framför allt omfattande tillsynsuppgifter. Resurserna för miljövärdssarbetet varierar högst väsentligt mellan kommunerna.

Utöver de nu nämnda myndigheterna finns en lång rad statliga organ som har uppgifter på miljövärdssområdet. Så är fallet med bl.a. domänverket, statens energiverk, fiskeristyrelsen, lantbruksstyrelsen, plan- och bostadsverket, riksantikvarieämbetet, sjöfartsverket, skogsstyrelsen, socialstyrelsen, statens trafiksäkerhetsverk samt tullverket.

Utredningen om miljövärdssorganisation har i sitt betänkande (SOU 1987:32) För en bättre miljö, redovisat att den svenska "miljövärdssfamiljen" omfattar ca 80 myndigheter som har sina uppgifter reglerade i ca 260 författningar.

7.2 Tillståndsprovning

7.2.1 Enligt nuvarande system

7.2.1.1 Miljöskyddslagen

Från provningssynpunkt kan enligt miljöskyddslagen miljöfarliga verksamheter indelas i tre grupper, nämligen tillståndspliktiga, anmälningspliktiga och övriga.

Tillståndspliktiga verksamheter är sådana som typiskt sett bedömts vara så farliga från miljöskyddssynpunkt

att de måste underkastas en särskild prövning innan de får påbörjas eller ändras. Vilka verksamheter som är tillståndspliktiga anges inte i själva lagen, utan i en bilaga till miljöskyddsförordningen, som utfärdats med stöd av bestämmelser i miljöskyddslagen. Tillståndsmyndigheter är koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Ärendefördelningen dem emellan framgår av nämnda bilaga. Då det gäller länsstyrelsens prövning finns det vissa undantag, innebärande att koncessionsnämnden i stället är tillståndsmyndighet. I vissa fall skall tillståndsfrågor underställas regeringens prövning.

Den obligatoriska tillståndsprövningen gäller framför allt nya verksamheter och ändring i befintliga. I fråga om utsläppande av avloppsvatten är tillståndsplikten utformad så att den gäller inte endast påbörjande av utsläpp utan utsläppande över huvud taget.

Före den 1 juli 1981 fanns en möjlighet att söka dispens från tillståndsplikten. Denna möjlighet togs bort från nämnda tidpunkt. Det är dock att märka att meddelade dispensbeslut och de villkor som angetts i besluten alltjämt gäller.

Anmälningsplikt för vissa verksamheter och åtgärder syftar främst till att ge tillsynsmyndigheten information om en planerad miljöfarlig verksamhet. Vilka verksamheter som är anmälningspliktiga framgår likaså av bilagan till miljöskyddsförordningen. Anmälan skall i flertalet fall göras till miljö- och hälsoskyddsnämnden. I vissa fall skall dock anmälan ske hos länsstyrelsen. I huvudsak gäller i anmälningsärenden samma förfarande hos länsstyrelsen som hos miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Övriga miljöfarliga verksamheter är sådana för vilka inte krävs vare sig tillstånd eller anmälan, men som definitionsmässigt ändå faller inom miljöskyddslagens tillämpningsområde. Som exempel på sådana verksamheter kan nämnas flertalet jordbruk.

Den som utövar eller har för avsikt att sätta igång en miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig kan frivilligt begära att få verksamheten prövad. En frivillig tillståndsprövning kan avse miljöfarliga verksamheter av mycket skilda slag. Det kan vara fråga om verksamheter som inte finns upptagna i bilagan till miljöskyddsförordningen. Vidare kan det gälla verksamheter, som visserligen är tillståndspliktiga enligt bilagan men som påbörjats före miljöskyddslagens ikraftträdande eller som dispensprövats och därför inte tidigare tillståndsprövats. Det kan också vara fråga om verksamheter, som inte är så omfattande att tillståndsplikt föreligger, eller verksamheter som är anmälningspliktiga. Den frivilliga prövningen sker i allmänhet hos länsstyrelsen.

I princip är formen för prövning densamma vid koncessionsnämnden och länsstyrelsen och de båda myndigheternas beslut har samma rättsverkan.

7.2.1.2 Lagen om kemiska produkter

I lagen om kemiska produkter har införts möjlighet att föreskriva tillståndsplikt för hantering och import av kemiska produkter eller meddela generella föreskrifter för hantering eller import av produkterna.

Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt får regeringen, eller den myndighet som regeringen

bestämmer, föreskriva att en kemisk produkt får hanteras eller importeras endast efter tillstånd.

I likhet med vad som gäller enligt miljöskyddslagen anges inte i lagen om kemiska produkter då tillstånd erfordras. Detta regleras i stället i förordningen om kemiska produkter. Där stadgas tillståndskrav för all icke yrkesmässig hantering och import av livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter. Vidare krävs tillstånd för yrkesmässig import av livsfarliga kemiska produkter samt för yrkesmässig överlåtelse av livsfarliga eller mycket farliga kemiska produkter. Vissa undantag från tillståndsplikten finns. Om det finns särskilda skäl kan kemikalieinspektionen såväl utvidga som inskränka det tillståndspliktiga området.

Frågor om tillstånd enligt lagen om kemiska produkter prövas av länsstyrelserna. Tillståndsprövningen syftar till en regional kontroll över förekomsten av särskilt farliga kemiska produkter.

I stället för att föreskriva tillståndsplikt för en viss kemisk produkt kan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela generella föreskrifter för hantering eller import av produkten.

Förordningen om bekämpningsmedel

En prövning som rättsligt sett innebär en tillståndsgivning är den form av godkännande som krävs för bekämpningsmedel. Enligt förordningen om bekämpningsmedel, som meddelats med stöd av lagen om kemiska produkter, får bekämpningsmedel inte importeras, saluhållas, överlätas eller användas utan att vara godkänt. Frågor om godkännande prövas av kemikalieinspektionen efter ansökan av tillverkaren. Kemikalieinspek-

tionen får meddela föreskrifter om avsteg från bestämmelserna om godkännande. Den får också för särskilt fall medge undantag från kravet på godkännande, om det behövs för vetenskaplig prövning eller när särskilda skäl föreligger. Av kemikalieinspektionens resurser läggs ungefär en tredjedel på den verksamhet som rör frågor om bekämpningsmedel.

Enligt förordningen får vissa bekämpningsmedel (hänförliga till klass 1) användas endast för yrkesmässigt bruk av den som har särskilt tillstånd. Frågor om sådant tillstånd prövas såvitt avser

- verksamhet som huvudsakligen berör jordbruk, skogsbruk eller trädgårdsskötsel av lantbruksstyrelsen eller, efter lantbruksstyrelsens bestämmande, av lantbruksnämnd,
- åtgärder mot ohyra och skadedjur enligt 10 § hälsoskyddslagen av socialstyrelsen,
- annan verksamhet av arbetarskyddsstyrelsen.

En länsstyrelse kan meddela föreskrifter om krav på tillstånd att sprida bekämpningsmedel inom visst område.

Förordningen om miljöfarligt avfall

Förordningen om miljöfarligt avfall, vilken också utfärdats med stöd av lagen om kemiska produkter, innehåller bl.a. bestämmelser om tillståndsplikt vad gäller transportverksamhet. Sålunda krävs i vissa fall tillstånd till transport av miljöfarligt avfall på väg. Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen.

7.2.1.3 Hälsoskyddslagen

Hälsoskyddslagen, som syftar till att förhindra uppkomsten av sanitär olägenhet och att undanröja sådan, innehåller bestämmelser om såväl tillståndsprovning som anmälningsförfarande.

Obligatorisk tillståndsplikt föreligger i fråga om inrättande av avloppsanläggning till vilken en vattentoalett är ansluten. Tillstånd söks hos miljö- och hälsoskyddsnämnden.

För avloppsanläggning utan ansluten vattentoalett är huvudprincipen att det räcker med en anmälan till nämnden. Om det behövs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet har dock nämnden möjlighet att även här föreskriva tillståndsplikt.

Regeringen kan föreskriva att vissa slags djur inte utan särskilt tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden får hållas inom område med detaljplan, om sådana bestämmelser behövs för att förhindra uppkomsten av sanitär olägenhet.

Anmälningsplikt föreligger vidare för inrättande av vissa värmepumpsanläggningar. Under samma förutsättningar som i fråga om avloppsanläggningar kan miljö- och hälsoskyddsnämnden föreskriva tillståndsplikt även för värmepumpsanläggningar.

Likaså föreligger anmälningsplikt för att driva vissa lokaler och anläggningar, t.ex. hotell samt idrotts- och badanläggningar.

7.2.1.4 Renhållningslagen

Enligt renhållningslagen skall varje kommun svara för att hushållsavfall forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälsoskydds- och miljökrav som enskilda intressen.

Frågor om bortforsling regleras i kommunens renhållningsordning. I en sådan skall också finnas föreskrivet bl.a. under vilka förutsättningar undantag kan medges från renhållningsordningens föreskrifter.

Frågor om undantag prövas av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Även om i renhållningslagen inte talas om tillståndsprovning kan en dispensprovning enligt det nyssnämnda sägas leda till i sak samma resultat som en tillståndsprovning. Sålunda kan en fastighetsägare genom dispens befrias från skyldighet att lämna sitt hushållsavfall till kommunen. Han erhåller med andra ord indirekt ett "tillstånd" att själv ta om hand sitt avfall.

7.2.1.5 4 kap. naturresurslagen

I 4 kap. naturresurslagen finns bestämmelser om att vissa från miljösynpunkt särskilt ingripande anläggningar och åtgärder inte får utföras utan tillstånd av regeringen. De anläggningar och åtgärder som omfattas av tillståndstvånget är angivna i själva lagen.

Även andra anläggningar eller åtgärder än de som särskilt angetts kan komma att omfattas av krav på tillstånd av regeringen efter förbehåll av denna. Om det finns särskilda skäl får regeringen i ett visst fall medge undantag från kravet på tillstånd.

7.2.1.6 Naturvårdslagen

Naturvårdslagen innehåller bestämmelser om tillståndsplikt vad gäller täktverksamhet och markavvattning samt samrådspplikt beträffande vissa andra arbetsföretag. Gemensamt för dessa är att det är fråga om verksamheter som påverkar naturmiljön.

Täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter får, för annat ändamål än för markinnehavarens husbehov, i flertalet fall inte ske utan tillstånd av länsstyrelsen. Likaså får åtgärder för annan markavvattning än s.k. skyddsdikning i regel inte utföras utan länsstyrelsens tillstånd. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen kan i vissa fall medge undantag från kravet på tillstånd till markavvattning.

Om ett arbetsföretag, som inte omfattas av tillståndstvång, kan komma att väsentligt ändra naturmiljön skall samråd ske med länsstyrelsen innan företaget utförs. Som exempel på sådana företag kan nämnas husbehovstäkter, vägarbeten, större schaktningsarbeten och upptagande av ledningsgator.

7.2.2 Möjligheter till samordning

En genomgång visar att provningssystemet på miljöskyddsområdet regleras på flera olika sätt, vad gäller i fråga om både provningsmyndighet och förfarande.

Det finns en skillnad mellan å ena sidan miljöskyddslagen och denna näralliggande lagstiftning och å andra sidan lagen om kemiska produkter. Denna skillnad är

naturlig, eftersom det föreligger en stor olikhet mellan tillståndsprovning, som avser en anläggning eller en fortlöpande verksamhet, och sådan tillståndsprovning som avser hantering av en viss kemisk produkt eller godkännande av ett bekämpningsmedel. Särskilt gäller detta frågor om hantering, där provningen har ett starkt drag av auktorisationsförfarande. Man får dock inte glömma att det även finns likheter.

I den lagstiftning som nu redovisats är tillståndsprovningen uppdelad mellan regeringen, koncessionsnämnden, kemikalieinspektionen, länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

En viss särställning intar den tillståndsprovning som ankommer på regeringen enligt 4 kap. naturresurslagen. Visserligen kan regeringen förena ett tillstånd med villkor för att tillgodose allmänna intressen, men regelmässigt görs tillståndet även beroende av att det aktuella företaget inom viss tid fullföljs genom ansökan om provning enligt miljöskyddslagen. Det nu sagda ger visst fog för att hävda att regeringens provning enligt 4 kap. naturresurslagen i högre grad påminner om en tillåtlighetsprovning än om en fullständig tillståndsprovning. Det kan i sammanhanget också noteras att 4 kap. naturresurslagen åsatts rubriken Tillåtlighetsprovning av industrianläggningar m.m.

Enligt vattenlagen ankommer det inte på regeringen att meddela tillstånd, utan detta är en sak för vattendomstol eller förrättningsman. Däremot skall regeringen i vissa fall avgöra själva tillåtlighetsfrågan, ett avgörande som naturligtvis är bindande för den som meddelar tillstånd. En tillåtlighetsfråga kan enligt vattenlagen komma under regeringens provning dels beträffande vissa särskilt angivna ingripande vatten-

företag, dels efter förbehåll av regeringen, dels efter hänskjutande av i princip otillåtliga företag.

Frågan om ett företags lokalisering har ofta blivit den primära och mest kontroversiella i samband med prövning av miljöfarlig verksamhet. Emellertid kräver inte avgörandet av lokaliseringen en tillståndsprövning, utan detta kan lika gärna ske vid en tillåtlig-hetsprövning. Det visar erfarenheterna från vattenlagens tillämpning.

Vissa etableringar har på grund av sin betydande omfattning eller eljest ingripande beskaffenhet en mycket stor inverkan på miljön, i första hand lokalt men många gånger även regionalt. Också globalt kan ibland en sådan anläggning medföra miljöpåverkan av betydelse. Anläggningarnas storlek och inverkan på miljön innebär risker för konflikter med ett stort antal andra intressen. Etableringarna berör och engagerar oftast många människor och ställer i de flesta fall också stora krav på olika samhällliga följdinvesteringar, t.ex. i form av vägar och annan infrastruktur. Normalt har en etablering även betydelse för sysselsättningen och utvecklingen inom en större region, ibland t.o.m. för hela landet. Enligt miljöskyddslagen har regeringen möjlighet att, under vissa förutsättningar, lämna tillstånd till i princip otillåtliga företag.

Ett starkt motiv för att låta regeringen pröva särskilt för miljön ingripande anläggningar och åtgärder har varit att ingen annan än regeringen ansetts kunna åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalekonomiska synpunkter. Framför allt har det ansetts viktigt att avgöranden av ifrågasvarande slag träffas av ett organ som det är

möjligt att utkräva politiskt ansvar av. Genom prövningen har regeringen inflytande över och tar ett politiskt ansvar för tillkomsten och lokaliseringen av sådana industriella och liknande etableringar, som medför stor påverkan men som samtidigt kan ha stor betydelse för sysselsättningen eller för andra viktiga samhällsintressen. Ett sådant inflytande kan åstadkommas antingen genom en regeringens tillståndsgivning enligt nuvarande system, eller genom en regeringens tillåtlighetsprövning enligt vattenlagens modell.

Vad gäller formen för en reglering av tillståndsplikt finns det lagtekniskt i huvudsak tre vägar att gå. Den ena är att i själva lagen - i likhet med vad som gäller för närvarande enligt miljöskyddslagen - inta ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om tillståndstvång eller anmälningsförfarande beträffande ett antal särskilt angivna anläggningar eller verksamheter. En annan möjlighet är att i lagen direkt ange de anläggningar eller verksamheter som skall vara underkastade tillståndstvång eller anmälningsförfarande. Detta är vad som för närvarande tillämpas enligt 4 kap. naturresurslagen. Den tredje vägen är att i lagen föreskriva en generell tillståndsplikt, eventuellt med vissa undantag. Denna lagtekniska lösning har valts för vattenlagens vidkommande.

Vid bedömning av i vilken omfattning tillståndsplikt bör föreskrivas är det viktigt att beakta i vilken utsträckning tillståndsprövning kan ersättas med generella föreskrifter eller anmälningsförfarande. Klart torde dock vara att inte all tillståndsprövning kan ersättas på detta sätt.

Vad till en början angår den nuvarande tillståndsplikten enligt miljöskyddslagen torde det för

närvarande vara möjligt att i huvudsak utgå från den ordning som nu gäller enligt bilagan till miljöskydds-förordningen.

När det gäller skyldighet att göra anmälan beträffande miljöfarlig verksamhet synes böra övervägas att låta en sådan skyldighet ersättas av generella föreskrifter som en företagare får rätta sig efter på eget ansvar. Å andra sidan medför ett anmälningsförfarande att tillsynsmyndigheterna får information om vilka verksamheter som bedrivs. Denna information är värdefull och anmälningskyldigheten bör därför kvarstå i princip. Det bör kanske inte förväntas att anmälningarna föranleder så aktiva insatser från tillsynsmyndigheternas sida. Därför bör kanske sådana verksamheter som nu endast är anmälningspliktiga men som är av störande natur för omgivningen i stället underkastas tillståndsprovning. Som framgår nedan skulle det kunna vara möjligt att förlägga en sådan tillståndsprovning till miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Ovan har påpekats att tillståndsprovning som avser import och hantering av vissa kemiska produkter i mycket påminner om ett auktorisationsförfarande. Sålunda är denna tillståndsprovning inte sällan av summarisk karaktär och inskränker sig till en provning av sökandens lämplighet. Det nu sagda talar för att helt eller delvis ersätta nuvarande individuella tillståndsgivning enligt lagen om kemiska produkter med generella föreskrifter och/eller bestämmelser om anmälningsförfarande. Också ett system med generella tillstånd är tänkbart. Redan nu kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utfärda generella föreskrifter för hantering eller import av kemiska produkter i stället för att antingen föreskriva tillståndsplikt för en viss produkt eller förbjuda den.

En anledning att föreskriva tillståndsprovning enligt lagen om kemiska produkter är att hanteringen av vissa sådana produkter kräver särskild tillsyn. En annan omständighet som talar för ett förfarande med tillståndsprovning är att prövningsmyndigheten får tillfälle att pröva behovet av en viss kemisk produkt och även vägra tillstånd att hantera produkten om den kan ersättas med en mindre farlig sådan. Prövningsmyndigheten kan med andra ord tillämpa den s.k. substitutionsprincipen för att värna om miljö- och hälsoskyddsintressena.

Den nyss nämnda möjligheten att tillämpa substitutionsprincipen vid tillståndsprovning i fråga om kemiska produkter utgör ett skäl att även i fortsättningen ha en tillståndsprovning för hantering av vissa kemiska produkter. Att nå samma resultat genom generella föreskrifter eller generella tillstånd är nog inte möjligt.

I viss utsträckning bör en prövning av tillåtligheten av vissa produkter kunna ske även inom ramen för den prövning av frågan om tillstånd till viss verksamhet som görs av koncessionsnämnden eller länsstyrelsen.

I anslutning till lagen om kemiska produkter torde vidare böra övervägas om inte tillståndsprovning rörande transport av miljöfarligt avfall skulle kunna ersättas med generella föreskrifter. Länsstyrelsens nuvarande tillståndsprovning, som företas efter ansökan på fastställt formulär, torde vara helt summarisk och av formell natur.

Nuvarande möjligheter till tillståndsprovning enligt hälsoskyddslagen synes behövlig endast såvitt avser avloppsanordningar och värmepumpsanläggningar. Övrig

tillståndsprovning som är möjlig enligt lagen torde med fördel kunna ersättas genom generella föreskrifter i förordning, som utfärdas med stöd av bemyndigande.

Ovan har nämnts att miljö- och hälsoskyddsnämndernas dispensprovning enligt renhållningslagen i sak leder till samma resultat som en tillståndsprovning. Detta talar för att den nuvarande dispensprovningen enligt renhållningslagen inordnas i ett samordnat system för tillståndsprovning. En annan lösning skulle kunna vara att genom generella bestämmelser ange i vilka fall och under vilka villkor den enskilde själv skall få omhänderta sitt hushållsavfall. Det måste dock betänkas att sådana föreskrifter kan bli svåra att fastställa på grund av att det kan råda vitt skilda förhållanden såväl inom en kommun som mellan olika kommuner.

7.2.3 Tillståndsmyndigheterna och deras kompetensområden

7.2.3.1 Allmänna synpunkter

En i detta sammanhang grundläggande fråga är om en tillståndsmyndighet på miljöskyddsområdet skall utgöras av domstol eller administrativ myndighet. Frågan kan komma att aktualiseras med hänsyn till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och dess krav på domstolsprovning beträffande civila rättigheter.

Enligt direktiven är det inget som hindrar kommittén från att gå in också på organisatoriska spørsmål. Emellertid är den principiella frågan om domstolsprovning av stort omfång och kräver omfattande och djupgående analyser. Med hänsyn till den tid som kommittén

har till sitt förfogande synes frågan böra anstå till en senare tidpunkt.

Trots det nu sagda torde det inte vara helt ointressant att redan nu nämna ett av flera tänkbara framtida alternativ.

Självfallet är den politiska prövning som sker i regeringen av ärenden som rör mer centrala miljöfrågor av stor betydelse när det gäller att anpassa tillämpningen till de miljöpolitiska mål som riksdagen uppställt. Regeringen kan på annat sätt än en domstol eller en annan rättstillämpande myndighet göra de avvägningar som behövs mellan olika intressen som rör t.ex. miljö, ekonomi och sysselsättning.

Om det på miljöskyddslagstiftningens område infördes en möjlighet för regeringen att göra en tillåtlighets-prövning enligt vattenlagens modell borde detta vara tillräckligt för att regeringen skulle kunna styra miljöfarlig verksamhet i den utsträckning som behövs för att tillgodose de av riksdagen uppställda miljöpolitiska målen.

Under nu angiven förutsättning skulle det vara tänkbart att tillståndsprövningen utfördes enbart av rättstillämpande myndigheter. Därvid skulle de nuvarande sex vattendomstolarna kunna ombildas till regionala miljödomstolar som skulle pröva tillståndsfrågor i första instans. Som överinstans, miljööverdomstol, skulle en sammanslagen vattenöverdomstol och koncessionsnämnd kunna fungera. Om det bedöms nödvändigt med en tredje instans i tillståndsprövningsfrågor är det naturligt att Högsta domstolen skulle kunna fungera som sådan.

Även med ett nu skisserat system kan det bli nödvändigt att tillståndsprovning - i åtminstone första instans - beträffande vissa frågor sker vid administrativ myndighet.

7.2.3.2 Tillståndsmyndigheter i en ny, samlad miljölag

Som ovan antytts bör tillståndsmyndigheter i en ny miljölag vara regeringen, koncessionsnämnden, länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Kemikalieinspektionen synes även i fortsättningen bära handha granskning och godkännande av bekämpningsmedel. De nämnda myndigheternas kompetensområden torde kunna bibehållas i huvudsak oförändrade. Här bortses från sådana ändringar som kan ske med anledning av att vissa frågor i stället regleras genom generella föreskrifter och att vissa företag blir tillståndspliktiga i stället för anmälningspliktiga.

Som huvudprincip bör även i en ny miljölag gälla att koncessionsnämnden skall pröva frågor om tillstånd till de största, mest ingripande och tekniskt mest komplicerade miljöstörande verksamheterna. Detta innebär att nämnden framdeles bör pröva i huvudsak sådana anläggningar och verksamheter som för närvarande anges under A i bilagan till miljöskyddsförordningen.

Länsstyrelsens tillståndsprovning kan omfatta de mindre komplicerade miljöstörande anläggningarna och verksamheterna i ungefär den utsträckning som anges under B i den nyssnämnda bilagan. Det bör också även i fortsättningen ankomma på länsstyrelsen att pröva frågor om tillstånd till hantering av kemiska produkter.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens prövning av tillståndsfrågor bör som nu omfatta tillståndsärenden angående dels avloppsanordningar och värmepumpsanläggningar, dels enskilt omhändertagande av hushållsavfall. Vidare bör det vara möjligt att i vidgad utsträckning förlägga tillståndsprovning till nämnden. Exempelvis skulle vissa verksamheter av mer miljöstörande karaktär som nu är anmälningspliktiga i stället kunna underkastas krav på tillståndsprovning hos miljö- och hälsoskyddsnämnden. Även vissa verksamheter som nu provas av länsstyrelsen skulle i stället kunna provas av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Sålunda skulle nämndens prövning kunna avse verksamheter som är störande för den närmaste omgivningen men oftast inte har mer långtgående verkningar för miljön. Det kan gälla bullerstörande anläggningar, t.ex. icke militära skjutbanor samt motocrossbanor. Att sådana anläggningar provas lokalt från miljöskyddssynpunkt är inte konstigare än att nu motsvarande provning sker enligt hälsoskyddslagen eller plan- och bygglagen. I detta sammanhang bör noteras vad som i avsnitt 4.4.4.2 anförts om verksamhetsanknutna föreskrifter.

7.2.4 Förfarandet vid tillståndsprovning

En genomgång av provningssystemet enligt skilda lagar på miljöskyddsområdet ger exempel på olika förfaranderegler. Detta gäller också de lagar som nu synes böra samordnas.

Självfallet blir det även i en ny miljölag nödvändigt med vissa särbestämmelser för olika former av tillståndsprovningar. Emellertid finns det också stora samordningsmöjligheter på förfarandesidan.

I fråga om individuell prövning bör en del grundläggande förfaranderegler kunna vara gemensamma. Detta gäller sådan tillståndsprövning som för närvarande sker enligt bl.a. miljöskyddslagen samt hälsoskyddslagen såvitt avser avlopps- och värmepumpsanläggningar. Eftersom miljöskyddslagen utgör kärnan i den nuvarande miljöskyddslagstiftningen är det naturligt att i första hand söka ledning i denna lag då det gäller att konstruera gemensamma grundläggande förfarandebestämmelser i en ny miljölag.

En fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är handläggningsformerna vid länsstyrelserna, med hänsyn till de risker för kollisioner mellan motstridiga intressen som finns inbyggda i länsstyrelsernas organisation.

7.2.5 Fullföljdsfrågor i samband med tillståndsprövning

7.2.5.1 Nuvarande ordning

I dag fullföljs talan mot beslut i tillståndsärenden vid såväl förvaltningsdomstolar som administrativa myndigheter. De förra är regeringsrätten och kammarrätten och de senare regeringen, koncessionsnämnden, naturvårdsverket och länsstyrelserna. Det förekommer också att ett administrativt förfarande i en instans övergår i ett domstolsförfarande i nästa instans.

7.2.5.2 Fullföljd enligt en ny miljölag

Även i fullföljdssammanhang inställer sig det principiella spørsmålet om domstolsprövning eller admini-

strativ prövning. Av skäl som angetts ovan bör dock denna fråga inte behandlas vidare i detta sammanhang.

En fråga som däremot redan nu kan övervägas är om regeringen i fortsättningen bör vara besvärinstans beträffande sådana tillståndsbeslut som meddelats av koncessionsnämnden. Visserligen är det med nuvarande ordning från principiell synpunkt helt naturligt att regeringen såsom högsta administrativa organ kan överpröva ett tillståndsbeslut till miljöfarlig verksamhet. Bl.a. följande omständigheter talar för att behovet av att ha regeringen som överprövningsinstans enligt en ny miljölag kanske inte är lika stort. Om regeringen förbehålls att pröva om tillstånd skall få lämnas till i princip otillåtliga företag, kan den därigenom utöva en inte oväsentlig styrning på miljöskyddsområdet. En annan omständighet är att det planeringsunderlag som i dag finns tillgängligt ger även andra organ än regeringen möjlighet att avgöra svårbedömbara lokaliseringsfrågor. Som en tredje omständighet kan nämnas att koncessionsnämnden, som nu verkat under åtskilliga år, visat sig besitta stor kompetens. Nämndens avgöranden har vunnit respekt och utgör goda exempel på avvägningen mellan å ena sidan kravet på skydd för miljön och å andra sidan behovet av industriell och kommunal verksamhet.

Emellertid finns det också skäl som talar för en motsatt ståndpunkt. Den tyngst vägande omständigheten härvidlag torde vara att vissa tillståndsfrågor skulle komma att prövas i endast en instans, om möjligheten att överklaga koncessionsnämndens beslut avskaffas.

Vad angår fullföljdsförfarandet i övrigt synes det för närvarande inte finnas anledning att förespråka några förändringar. Behovet och lämpligheten av sådana förändringar synes med fördel kunna bedömas i samband med

ett eventuellt ställningstagande i den principiella frågan om tillståndsprovning vid domstol eller vid administrativ myndighet.

7.3 Omprovning

7.3.1 Allmänt

En översyn av meddelade tillstånd och föreskrivna villkor är i regel av mycket stor betydelse för att tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen skall kunna effektiviseras. Förändringar i omgivningen, bättre kunskap om miljöförhållandena samt den tekniska utvecklingen leder till att också samhällets miljökrav ändras.

Ett tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen gäller i princip för all framtid. Detta innebär en garanti för att själva den verksamhet som avses med tillståndet får drivas och inte behöver upphöra på den grunden att verksamheten orsakar immissioner. Emellertid har det alltsedan miljöskyddslagens tillkomst funnits viktiga inskränkningar i rättskraften hos ett tillståndsbeslut till följd bl.a. av att villkoren för tillståndet under vissa förutsättningar kan ändras. Dessa inskränkningar har etappvis kommit att utvidgas allt mer.

Det förfarande som tillämpas då villkor ändras brukar benämnas omprovning. I samband med sådan provning kan villkor helt upphävas och helt nya villkor föreskrivas.

Villkor i tidigare meddelade dispensbeslut kan i princip ändras utan några särskilda förutsättningar.

Vid sidan av de bestämmelser som reglerar förutsättningarna för omprövning finns regler, som gör det möjligt att i vissa situationer förbjuda fortsatt miljöfarlig verksamhet och i samband därmed återkalla ett tillstånd helt eller delvis. Ett återkallande kan betraktas som den yttersta konsekvensen av ett omprövningsförfarande.

7.3.2 Nuvarande system

7.3.2.1 Miljöskyddslagen

Rätt att begära omprövning

Inledningsvis kan konstateras att möjligheten att väcka fråga om omprövning enligt miljöskyddslagen inte står öppen för alla.

En tillståndshavare kan när som helst ansöka om nytt tillstånd för en verksamhet och därmed nya villkor för denna. Vidare kan tillståndshavaren ansöka om att villkor som föreskrivits i ett tillståndsbeslut skall upphävas eller mildras. Framställningar härom görs hos tillståndsmyndigheten, dvs. koncessionsnämnden eller länsstyrelsen, om denna meddelat tillståndet.

Omprövning av villkoren för en tillståndsprövad verksamhet kan också initieras av myndigheterna. Rätten för en myndighet att väcka fråga om omprövning inträder i normala fall först sedan tio år förflutit från det att tillståndet vann laga kraft. I vissa fall kan dock frågan om omprövning väckas redan dessförinnan.

Förfarandet i omprövningsärenden, som anhängiggjorts av en myndighet, är olika beroende på om tillståndet meddelats av koncessionsnämnden eller av länsstyrel-

sen. Om koncessionsnämnden är tillståndsmyndighet kan nämnden inte själv ta upp frågan. I stället fordras det att naturvårdsverket begär att villkoren för en anläggning eller verksamhet skall omprövas.

Har däremot länsstyrelsen meddelat tillståndet kan den själv ta initiativ till att ompröva villkor i tillståndsbeslutet. Anledningen härtill torde vara att länsstyrelsen har en roll både som tillståndsmyndighet och som tillsynsmyndighet. Denna dubbla roll har inte koncessionsnämnden.

Sakägare och andra har för närvarande inte någon rätt att väcka talan om omprövning. I samband med miljöskyddslagens tillkomst anfördes i propositionen (prop. 1969:28) att det givetvis skulle stå myndighet eller enskild sakägare fritt att fästa naturvårdsverkets uppmärksamhet på fall som bör föranleda omprövning av villkor. Någon besvärsmöjlighet finns dock inte vad gäller naturvårdsverkets ställningstaganden i sådana fall. Detsamma gäller framställningar om omprövning av villkor, som föreskrivits i länsstyrelsebeslut.

Förutsättningar för omprövning

När tio år förflutit från det att ett tillståndsbeslut med däri föreskrivna villkor vunnit laga kraft får tillståndsmyndigheten, efter vad som är skäligt, ändra eller upphäva gällande villkor för en miljöfarlig verksamhet eller föreskriva nya villkor för den.

I vissa situationer kan villkorsomprövning ske även innan tioårsperioden gått till ända. Förutsättningarna härför är noggrant reglerade i miljöskyddslagen.

När villkor ändras på den grunden att tillståndsbeslutet gällt i tio år får också därmed sammanhängande ändringar samtidigt göras i andra villkor, som inom tioårsperioden ändrats eller tillkommit efter omprövning på annan grund än att tio år förflutit eller efter ansökan av tillståndshavaren. De andra villkoren behöver således inte ha gällt i tio år.

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

Som ovan påpekats kan, på ansökan av tillståndshavaren, villkor i ett tillståndsbeslut upphävas eller mildras. Förutsättningarna härför är att 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.

Utredningsskyldighet vid omprövning

Miljöskyddslagen innehåller inte några särskilda bestämmelser för handläggningen av omprövningsärenden. Erfarenheterna visar att det krävts stora insatser från myndigheternas sida för att genomföra ett omprövningsförfarande. Varje verksamhet eller anläggning måste nämligen prövas individuellt. Detta kräver mycket arbete, bl.a. för att ta fram erforderligt underlags- och utredningsmaterial.

7.3.2.2 Lagen om kemiska produkter

Vid sådan tillståndsgivning som sker med stöd av lagen om kemiska produkter skall prövningsmyndigheten bedöma risken med produkten eller hanteringen av den och göra en avvägning mellan risk och nytta. Denna avvägning skall självfallet ske med tanke på syftet med lagen att förebygga skador på människors hälsa eller i miljön.

I de fall tillstånd meddelas kan prövningsmyndigheten också föreskriva villkor, som direkt tar sikte på att förebygga skador. Sådana villkor kan ändras när helst det finns skäl därtill. Ett tillstånd kan också återkallas när som helst. Detta kan ske exempelvis om en produkts sammansättning ändras eller nya risker med produkten upptäcks som inte var kända då produkten godtogs. Då återkallelse aktualiseras skall prövningsmyndigheten ingripa så snart omständigheterna kräver det. Kravet på rättssäkerhet tillgodoses genom att ett beslut om återkallelse kan överklagas. Dessutom gäller i många fall att en tillståndshavare skall ges tillfälle att yttra sig då återkallelse aktualiseras.

Förordningen om bekämpningsmedel

Enligt denna förordning får under vissa förutsättningar ett godkännande av bekämpningsmedel återkallas. Så kan ske t.ex. om tillverkaren åsidosätter de villkor som gäller för godkännandet av medlet eller om sådana ändrade förhållanden inträder att bekämpningsmedlet inte längre bör vara godkänt. Ändrade förhållanden kan bestå i bl.a. att nya undersökningar visar på effekter, som inte var kända då medlet godkändes eller att ofarligare men i övrigt jämförbara medel introduceras efter det att ett visst bekämp-

ningsmedel godkänts. Det sistnämnda skall dock enligt motivuttalanden tillämpas endast på bekämpningsmedel med mycket hög absolut giftighet och under förutsättning att det jämförda medlet visats ha likvärdig effekt och väsentligt lägre giftighet.

7.3.3 Rättskraften i tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen

7.3.3.1 Miljöskyddslagens tillkomst

Redan immissionssakkunniga upptog i sitt förslag till immissionslag (SOU 1966:65) bestämmelser om villkorsomprövning som innebar inskränkningar i rättskraften hos ett tillståndsbeslut. Bestämmelserna var hämtade från och överensstämde helt med motsvarande regler i då gällande vattenlag. I förarbetena till dessa regler diskuterades ingående de konflikter mellan olika intressen som här kan göra sig gällande.

Å ena sidan var det främst önskvärdheten och nyttan av att den som har underkastat sig prövning och erhållit tillstånd bereds viss trygghet för att han inte inom kort skall kunna förklaras skyldig att iaktta väsentligt strängare bestämmelser. Å andra sidan nämndes främst de risker för motstående intressen som uppkommer därigenom att verkningarna av ett företag kan vara mycket svåra att bedöma på förhand och att förhållandena snabbt kan väsentligt förändras. I sistnämnda hänseende framhölls särskilt att det måste anses utgöra en naturlig förpliktelse för såväl samhället som enskilda att - även om en gång tillståndsprövning ägt rum - framdeles förbättra sina anordningar alltefter teknikens framsteg på området.

Enligt de sakkunniga gjorde på immissionsområdet motsvarande konflikter sig gällande och kunde i princip liknande synpunkter anföras. Naturligtvis förelåg rent praktiskt skillnader i flera hänseenden mellan vattenförorenings- och immissionsproblem. Av särskild betydelse i det sammanhanget ansågs vara, att det genomsnittligt torde vara ännu svårare att på förhand bedöma verkningarna av immitterande användning, t.ex. en luftförorenande industrianläggning, än av vattenförorenande företag och att förhållandena på immissionsområdet, till följd av teknikens utveckling och den allmänna samhällsutvecklingen, torde vara underkastade särskilt snabba förändringar.

Immissions-sakkunniga föreslog att, sedan tio år förflutit från det att ett tillståndsbeslut vunnit laga kraft eller när eljest väsentligt ändrade förhållanden inträtt, föreskrift om villkor skulle kunna ändras efter vad som prövades skäligt. Vidare föreslog de sakkunniga att, om det genom immission uppkom betydande olägenhet, som inte förutsetts vid tillståndets meddelande, det skulle vara möjligt att meddela ändrade föreskrifter för att förebygga eller i största möjliga utsträckning minska olägenheterna för framtiden.

De sakkunniga påpekade att omständigheterna vid omprövning på en väsentlig punkt skiljer sig från dem som föreligger vid tillståndsprövning efter ansökan av företagaren. Sålunda var det i omprövningsfallet redan genom tillståndsbeslutet fastslaget att den tillstadda verksamheten får bedrivas. Det borde då inte få förekomma att ändrade föreskrifter av så ingripande karaktär meddelas att verksamheten blir praktiskt taget omöjlig att driva vidare. Över huvud taget fanns det enligt de sakkunnigas mening skäl att gå fram med

varsamhet mot den som skaffat sig tillstånd och sedan lojalt följt föreskrivna villkor.

I samband med remissbehandlingen uttalade ett par remissinstanser att den föreslagna tidsperioden av tio år var alltför kort. Samtidigt underströk några remissinstanser de sakkunnigas nyssnämnda uttalanden.

Departementschefen godtog den föreslagna tioårsgränsen men underströk samtidigt att detta var en minimigräns. Om utbyggnaden av ett företag tog huvuddelen av perioden i anspråk torde, enligt departementschefen, i regel förutsättningar för omprövning saknas redan då perioden gått till ända (prop. 1969:28 s. 279).

En bestämmelse av innebörd att nya eller strängare villkor kunde föreskrivas för en verksamhet intogs i 24 § första stycket miljöskyddslagen. Som förutsättningar angavs att tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft eller att förhållandena dessförinnan väsentligt förändrats.

I syfte att möjliggöra en samordnad sanering av olika föroreningskällor vid samma vattenområde intogs i 24 § andra stycket miljöskyddslagen en bestämmelse enligt vilken det blev möjligt att, om särskilda skäl föreligger, efter tioårsperiodens utgång även ompröva tillstånd att släppa ut avloppsvatten i visst vattenområde.

7.3.3.2 1981 års ändringar i miljöskyddslagen

Miljöskyddsutredningen konstaterade i delbetänkandet (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I, att det i vissa avseenden rådde osäkerhet om tolkningen av bestämmelserna om ett tillståndsbesluts rättskraft. Enligt

utredningen hade möjligheterna att under tioårsperioden ompröva villkor på grund av väsentligt ändrade förhållanden i praktiken blivit alltför begränsade, eftersom bestämmelserna närmast ansetts gälla förändringar med anknytning till recipienten.

Mot bakgrund av det nu sagda föreslog miljöskyddsutredningen att det genom ändring i 24 § miljöskyddslagen skulle klargöras att även andra ändrade förhållanden än sådana som rör recipienten skulle kunna medföra omprövning i skärpande riktning. Som exempel på sådana förhållanden nämndes att det skett en utveckling i fråga om renings- och processteknik som ökade möjligheterna att begränsa störningarna från en anläggning eller verksamhet. Utredningen föreslog vidare att ett åsidosättande av föreskrivna villkor skulle kunna föranleda inte bara förverkande av tillståndet, utan även skärpning av de villkor som meddelats i samband med tillståndet. Enligt miljöskyddsutredningen borde också dittillsvarande praxis att i vissa fall tidsbegränsa ett tillstånd lagfästas.

Industriförbundet och vissa andra remissinstanser med anknytning till industri- och näringslivsintressen kritiserade förslaget att ny process- eller renings- teknik skulle kunna föranleda omprövning före tioårsperiodens utgång. Det åberopades därvid att förslaget innebar en icke godtagbar försvagning av rättskraften i tillståndsbesluten genom att industrin inte fick planeringsutrymme och tillräcklig säkerhet för sina investeringar.

Föredragande statsrådet uttalade (prop. 1980/81:92) att tillämpningen av miljöskyddslagens bestämmelser om rättskraften i tillståndsbeslut fick betydande konsekvenser för både företagen och tillsynsmyndigheterna. Det ansågs därför angeläget att så långt som

möjligt försöka undanröja de svårigheter som hade uppkommit vid bestämmelsernas tillämpning. Det framhölls av föredraganden att samhällets syn på miljöskyddet hade skärpts under de år miljöskyddslagen varit i kraft och att detta förhållande måste få konsekvenser också för omprövningsreglerna. Enligt föredraganden låg utredningens förslag till ändringar i linje med denna utveckling.

Föredraganden konstaterade, att utvecklingen på olika samhällsområden gick snabbt och att därför de förhållanden som i skilda avseenden förelåg då ett tillståndsbeslut meddelades kunde ändras på avgörande punkter under en tioårsperiod. Ett tillståndsbeslut fick därför inte innebära någon rätt att fortsätta att förorena miljön också då teknikens utveckling gjort det möjligt att i väsentlig utsträckning undanröja störningen från en tillstadd verksamhet. Enligt föredraganden var det därför angeläget att bestämmelserna förtydligades så att det klart framgick att också utvecklingen på teknikens område under vissa förutsättningar kunde ligga till grund för ett omprövningsförfarande. Det betonades dock att möjligheten att ompröva villkor i sådana fall borde komma till användning bara då en betydande minskning av störningen från en verksamhet kunde uppnås genom tillämpning av ny teknik i fråga om reningsformer och produktionsmetoder. Avsikten var inte enligt föredraganden att varje ny teknisk lösning som kommer fram under en tioårsperiod inom en bransch skulle kunna aktualisera omprövning av gällande villkor för industrier inom branschen. Som en förutsättning för omprövning på grund av den tekniska utvecklingen borde, enligt föredraganden, därför i lagen anges att en övergång till ny renings- eller processteknik skulle medföra en väsentlig förbättring från miljöskyddssynpunkt. Givetvis skulle vid den skälig-

hetsbedömning som skulle ske i det enskilda omprövningsfallet också stor vikt fästas vid kostnaderna för övergången till den nya tekniken och till den tid som kunde åtgå för övergången.

Med den nu förordade tillämpningen av omprövningsregeln var det föredragandens bedömning att man inte behövde frukta att skäligen krav från industrins sida på planeringsutrymme och säkerhet för investeringar inte skulle kunna tillgodoses. I samband därmed framhölls en företagares rätt att påkalla sådana ändringar i villkoren som möjliggjorde tillämpning av ny teknik till lägre kostnader.

Den säkerhet och trygghet som bestämmelserna om ett tillståndsbesluts rättskraft syftar till att ge företagaren borde enligt föredraganden inte kunna göras gällande av den företagare som åsidosatt gällande villkor. En omprövning i ett dylikt fall borde dock inte få ske annat än om avvikelser varit väsentliga.

Vad slutligen gällde möjligheten att under vissa förutsättningar tidsbegränsa ett tillstånd delade föredraganden utredningens förslag på denna punkt. Det påpekades emellertid att denna möjlighet borde utnyttjas bara i undantagsfall, såsom i fråga om en befintlig verksamhet där osäkerhet rådde om verksamheten på sikt borde tillåtas på den plats där den dittills hade bedrivits.

7.3.3.3 1989 års ändringar i miljöskyddslagen

Utredningen om miljövärdens organisation pekade i betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljö, på att villkorens utformning är helt avgörande för att till-

synen skall bli effektiv och också för att myndigheterna skall ha möjlighet att framgångsrikt ingripa mot uppkomna olägenheter. Utredningen framhöll att det fanns många verksamheter med villkor utformade på sådant sätt att de inte lät sig kontrolleras och tolkas på ett effektivt sätt.

Utredningen föreslog bl.a. att också ny teknik för kontroll och övervakning av utsläpp skulle kunna utgöra grund för omprövning innan tioårsperioden löpt till ända. Likaså ville utredningen att omprövning skulle kunna ske före tioårsperiodens utgång där villkor fått en sådan utformning att det inte säkert gick att fastställa deras rättsliga innebörd eller om de inte lät sig objektivt kontrolleras.

I prop. 1987/88:85 anförde föredraganden bl.a. att det inte bara var process- och reningstekniken som utvecklats utan också tekniken för kontroll och övervakning. Sålunda kunde en annan mätutrustning göra det möjligt att upptäcka nya störningskällor som borde åtgärdas. En kontinuerlig övervakning kunde också leda till lägre kostnader för kontrollen än täta stickprov. Enligt föredraganden var villkor ofta så utformade att de styrde valet av kontrollteknik, ett förhållande som ansågs försvåra den tekniska utvecklingen på kontrollområdet. Mot bakgrund av det nu anförda biträdde föredraganden utredningens förslag om att inte bara ny process- och reningsteknik, utan även ny teknik för mätning m.m. skulle kunna utgöra grund för omprövning av villkor.

Enligt föredraganden borde omprövning också kunna ske om en verksamhet visat sig medföra någon olägenhet som inte förutsetts när tillstånd meddelades. Även om sådan omprövning varit möjlig redan tidigare, borde det dittills gällande kravet på att olägenheten skulle

vara betydande slopas. Givetvis skulle dock tillståndsmyndigheterna även framdeles göra en skälighetsbedömning i dylika fall.

Utredningens förslag om att oklarhet om ett villkors rättsliga innebörd skulle kunna utgöra grund för omprövning utsattes för kritik av bl.a. koncessionsnämnden. Även om föredraganden var beredd att instämma i utredningens uppfattning, att det fanns ärenden där en sådan regel skulle kunna vara verksamt, delade hon koncessionsnämndens uppfattning, att det inte stämde med rättssäkerhetskraven och lagstiftningens utformning då det gällde reglerna om tillstånd och tillsyn att införa den av utredningen föreslagna regeln. Enligt föredraganden fanns det möjligheter för myndigheterna att genom utnyttjande av tillsynsreglerna komma till rätta med problem av nu angivet slag. T.ex. kunde en tillsynsmyndighet hävda sin tolkning av ett oklart villkor genom föreläggande om rättelse enligt 40 § tredje stycket miljöskyddslagen.

Genom 1989 års ändringar erhöll omprövningsreglerna i 24 § miljöskyddslagen det innehåll de har i dag.

7.3.4 Problem och brister samt möjligheter till förändringar

Som ovan redovisats har grunderna för att begära omprövning från tillsynsmyndigheternas sida utökats successivt. Att ytterligare utöka dessa grunder synes inte vara erforderligt.

Trots att miljöskyddslagen nu tillämpats under drygt tjugo år har antalet omprövningsärenden vid koncessionsnämnden och länsstyrelserna varit litet, genomsnittligt kanske något enda per år. Omprövning har

dock rent faktiskt skett i ett betydande antal fall genom att befintliga anläggningar och pågående verksamheter tillståndsprovats på nytt till följd av ombyggnader eller produktionsökningar.

Att ren omprövning skett i så liten utsträckning kan bero på bl.a. att omprövningsreglerna är krångliga, att myndigheterna inte haft tillräckliga resurser eller att andra insatser på miljöskyddsområdet prioriterats.

Under den tid miljöskyddslagen varit i tillämpning har naturvårdsverkets roll successivt förändrats. Sålunda har verkets samordnande uppgifter fått större betydelse, samtidigt som dess möjligheter att delta i enskilda ärenden minskat.

Länsstyrelserna har numera det formella ansvaret för tillsynen av tillståndspliktiga anläggningar och verksamheter, bl.a. sådana som tillståndsprovats av koncessionsnämnden. Härigenom har de också fått förutsättningar att bedöma ifall fråga om omprövning bör väckas angående en viss anläggning eller verksamhet.

Det nyss sagda talar starkt för att länsstyrelserna i framtiden ges samma rätt som naturvårdsverket att hos koncessionsnämnden väcka frågor om omprövning av villkor, som meddelats av nämnden. Det kan därvid på goda grunder antas att omprövningsinstitutet kommer att utnyttjas i större omfattning än hittills.

En situation som bör ägnas särskild uppmärksamhet är den då en länsstyrelse efter åtagande av en kommun överlåtit tillsynsansvaret till miljö- och hälso-skyddsnämnden. En nämnd kan efter åtagande ha tillsynen över verksamheter, som kan ha tillståndsprovats av antingen koncessionsnämnden eller läns-

styrelsen. I ett sådant fall uppkommer frågan om inte också miljö- och hälsoskyddsnämnden bör få samma möjlighet att väcka fråga om villkorsomprövning. En miljö- och hälsoskyddsnämnd kan visserligen inte som regel antas ha samma kompetens och resurser som en länsstyrelse att anhängiggöra en omprövningstalan. I de fall då frågan om delegation prövas skulle emellertid vid prövningen kunna göras en bedömning även av frågan om miljö- och hälsoskyddsnämnden har erforderlig kompetens att föra talan om omprövning.

Öppnas möjligheter för länsstyrelserna och sådana miljö- och hälsoskyddsnämnder som har tillsynsansvar att begära omprövning erhålls ett enhetligt system så till vida att en tillsynsmyndighet, oavsett om denna är naturvårdsverket, länsstyrelsen eller miljö- och hälsoskyddsnämnden, alltid får rätt att påkalla villkorsomprövning. En komplikation härvidlag kan naturligtvis vara att å ena sidan naturvårdsverket och å andra sidan länsstyrelsen eller miljö- och hälsoskyddsnämnden har olika uppfattning om när och i vilken utsträckning villkor bör ändras. Detta problem måste ägnas särskild uppmärksamhet och det bör konstrueras regler, som löser sådana konflikter.

Erfarenheterna har visat att omprövning enligt den s.k. tioårsregeln medfört en del problem. Ibland förhåller det sig på det viset att nya tillstånd fortlöpande måste sökas för en och samma anläggning eller verksamhet till följd av bl.a. produktionsförändringar. Detta kan leda till nya tillstånd som innehåller nya eller delvis förändrade villkor. Det nu sagda gäller i synnerhet större anläggningar och verksamheter. Till slut kan den situationen inträffa att villkoren för en viss anläggning eller verksamhet fastställts vid ett flertal olika tillfällen, och att det då inte finns någon möjlighet för myndigheterna

att få till stånd en omprövning i ett sammanhang av alla för en verksamhet gällande villkor, eftersom olika tioårsperioder gäller. Ofta förhåller det sig emellertid på det sättet att ett nytt tillstånd omfattar hela den verksamhet som bedrivs vid en anläggning och att nya villkor därvid föreskrivs för hela verksamheten. Naturligtvis inträder inte då de nämnda tillämpningsproblemen, eftersom samma frist löper för samtliga villkor.

Ett sätt att mildra dessa problem skulle kunna vara att möjliggöra för en tillsynsmyndighet att, i samband med villkorsomprövning efter tioårsperiodens slut, också kräva omprövning av sådana villkor som tillkommit under tioårsperioden i samband med ett nytt tillstånd efter ansökan av den som bedriver den aktuella verksamheten. En sådan möjlighet skulle kunna betraktas som en vidareutveckling av 1989 års ändring i miljöskyddslagen. En annan möjlighet vore att en prövningsmyndighet i samband med tillståndsprövning rörande ändring av en anläggning eller verksamhet alltid omprövar villkor som fastställts vid tidigare tillfällen. Som förhållandet är i dag kan prövningsmyndigheten, om den finner att tillkommande utsläpp blir alltför stora i förhållande till redan befintliga utsläpp, endast avslå den nya ansöknings. Sådana resultat skulle i många fall kunna undvikas om gamla villkor alltid kunde omprövas samtidigt. En sådan lösning skulle i vissa situationer också kunna leda till att de totala utsläppen från en anläggning eller verksamhet reduceras.

I ett tidigare avsnitt har nämnts att sakägare och andra enskilda för närvarande inte har någon rätt att begära omprövning. En sådan rätt för länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden i enlighet med vad som tidigare skisserats kan förmodas leda till att enskil-

da får ökade möjligheter att påverka frågan om villkorsomprövning.

Av det tidigare har framgått att naturvårdsverket och länsstyrelserna kanske inte tagit upp frågor om omprövning i önskvärd omfattning. Om detta berott på andra orsaker än bristande resurser hos den initierande myndigheten skulle bristen i viss mån kanske kunna avhjälpas genom att utöka möjligheterna för en tillståndshavare att begära villkorsomprövning. Att i samband därmed också ge tillsynsmyndigheterna rätt att begära omprövning också av andra villkor än de som tagits upp av tillståndshavaren synes inte vara möjligt. Det torde vara få, om ens någon tillståndshavare som skulle vilja riskera att få även andra villkor omprövade. Även här måste beaktas den komplikationen att tillsynsmyndigheterna kan komma till olika uppfattningar.

Alla de typer av åtgärder som nu diskuterats ställer krav på tillsynsmyndigheternas resurser, som påverkas av bl.a. de intervall med vilka eventuell omprövning bör ske. Det synes därför viktigt att i det fortsatta arbetet närmare diskutera vilka åtgärder som bör prioriteras. Kanske vore det möjligt att på ett eller annat sätt ålägga tillsynsmyndigheterna att med rimliga mellanrum gå igenom de verksamheter över vilka de har tillsyn för att bedöma behovet av omprövning. Som underlag för en sådan bedömning skulle tillståndshavarna kunna åläggas att inför utgången av den löpande perioden i sin miljörapport det året särskilt redogöra för de omständigheter som kan vara av betydelse för frågan om behovet av en villkorsomprövning.

Det har redan pekats på att det är förenat med mycket arbete att ta fram erforderligt underlags- och utredningsmaterial i samband med en begäran om villkors-

omprövning. Detta torde också vara en del av förklaringen till varför omprövningsinstitutet inte utnyttjats i någon större omfattning. Mot bakgrund härav bör frågor om utredningsskyldigheten i omprövningsfallen övervägas närmare.

I omprövningssammanhang synes böra beaktas att det också finns ett behov av att få till stånd en tillståndsprövning av sådana verksamheter som, fastän numera tillståndspliktiga enligt bilagan till miljöskyddsförordningen, ännu inte prövats. Detta gäller bl.a. en del verksamheter som dispensprövats av naturvårdsverket och efter dispensbeslutet ännu inte ändrats så att tillståndsplikt inträtt.

En fråga som i detta sammanhang måste ägnas stor uppmärksamhet under kommitténs fortsatta arbete är den att de som bedriver industriell och kommunal verksamhet måste kunna få göra anspråk på rimliga planeringsförutsättningar. Med andra ord får rättskraften i tillståndsbesluten inte urholkas hur mycket som helst. Detta framhålls också i kommitténs direktiv.

Det är självklart att de möjligheter till förändringar som nu diskuterats kommer att påverka planeringen hos dem som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet.

I ett tidigare avsnitt har lämnats en redogörelse för hur omprövningsreglerna i 24 § miljöskyddslagen förändrats i skärpande riktning under den tid lagen varit i kraft samt för de motiv som legat till grund för dessa skärpningar. Som framgår av redogörelsen har rättskraften såvitt gäller tillståndsvillkor successivt kommit att inskränkas mot bakgrund av samhällets allt starkare krav på ökad miljöhänsyn. Naturligtvis finns det en gräns för hur långt dessa inskränkningar

kan tillåtas gå med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter. Var denna gräns går torde emellertid inte vara möjligt att fastställa en gång för alla, utan den kan förmodas komma att flyttas allt eftersom samhällets värderingar för avvägningen mellan miljöintressen och andra intressen förändras.

7.3.5 Generella föreskrifter i stället för omprövning

Enligt direktiven skulle det, om det finns förutsättningar för omprövning av tillstånd eller villkor för en viss verksamhet, kunna vara lämpligt om flera verksamheter med t.ex. likartade utsläpp kunde prövas i ett sammanhang.

En grundläggande princip i dagens system för omprövning av villkor är den individuella prövningen. Detta innebär att varje anläggning eller verksamhet som skall omprövas måste utredas och prövas för sig. Det säger sig självt att ett sådant system ställer stora krav på resurser, inte minst personella, för att systemet skall svara upp mot samhällets ändrade miljökrav.

En omprövning av villkor för vissa grupper av anläggningar och verksamheter skulle i vissa fall kunna tänkas bli ersatt av generella föreskrifter. På detta vis skulle i viss utsträckning behovet av omprövning kunna minskas. Tänkbara kategorier anläggningar och verksamheter skulle kunna vara exempelvis sopförbränningsanläggningar och kommunala avloppsreningsverk. Jfr avsnitt 4.4.4.1.

7.4 Talerätt och miljöombudsman

7.4.1 Inledning

Allt fler människor blir engagerade i miljöfrågor samtidigt som dessa frågor tillmäts en allt större vikt. För att undvika eller i vart fall minska miljöproblemen i framtiden krävs bl.a. att medborgarnas intresse för miljöfrågorna stimuleras och att deras kunskaper på området utnyttjas i arbetet för en bättre miljö. Det torde vidare vara av stor betydelse att miljöengagemanget sprids till allt fler människor.

Ett sätt att ytterligare öka miljöengagemanget skulle kunna vara att ge medborgarna ett ökat inflytande över miljöfrågorna genom att t.ex. ge dem större möjligheter att mer direkt påverka sådana beslut som rör miljön. På så sätt skulle också deras kunskaper på området kunna utnyttjas bättre. Reglerna om talerätt, dvs. rätt att överklaga beslut, synes därvid vara av särskilt intresse.

Det torde inte vara möjligt, eller ens lämpligt, att utvidga talerätten till alla och envar. Däremot skulle det kunna övervägas att vidga möjligheterna för ideella organisationer att delta i prövningen av miljöärenden i större utsträckning än vad som är möjligt i dag. Det kan påpekas att i dagens lagstiftning på miljöområdet organisationerna getts olika inflytande i beslutsprocessen.

I avsikt att bredda allmänhetens inflytande över miljöfrågorna har under senare tid i olika sammanhang framlagts förslag om att tillsätta en särskild miljöombudsman. Alltsedan riksmötet 1985/86 har varje år motionerats i frågan. I motionerna har gjorts gällande bl.a. att en miljöombudsman skulle kunna göra en

väsentlig insats för miljövärden och rättssäkerheten i landet.

7.4.2 Fråga om talerätt för ideella organisationer

7.4.2.1 De ideella organisationerna

På miljövårdsområdet finns det ett stort antal ideella organisationer av skiftande art. De kan vara inriktade på speciella miljövårdsfrågor eller på miljövärd i allmänhet.

Exempel på vad som skulle kunna kallas renodlade ideella miljövårdsorganisationer är Svenska naturskyddsföreningen, Greenpeace och Fältbiologerna. Bland de ideella organisationerna med inriktning på särskilda miljöfrågor kan nämnas Folkkampanjen mot kärnkraft, Vattenvårnet och Älvräddarnas samorganisation. Det finns även andra ideella organisationer med stark miljövärd- och naturskyddsanknytning som t.ex. Friluftsförbundet, Hälsoförbundet, Båtunionen, Svenska Jägarförbundet, Svenska Turistföreningen, Sportfiskarna m.fl.

De ideella organisationerna har genom sin kompetens och breda förankring en viktig uppgift i det samlade miljövårdsarbetet. Särskilt torde böra framhållas den betydelse som dessa organisationer har för ett tidigt beaktande av miljöproblem och för information och opinionsbildning inom miljövårdsområdet.

Den kompetens och det engagemang som finns inom de ideella organisationerna tas till vara i allt större utsträckning i det löpande miljövårdsarbetet. De utnyttjas i ökad utsträckning som remissinstanser och

medverkar i utredningar m.m. Flera av de ideella organisationerna har framfört önskemål om att få större möjligheter att påverka den formella beslutsprocessen i miljö- och naturvårdsärenden. Bl.a. Svenska naturskyddsföreningen har framfört att den vill ha talerätt i frågor som rör natur- och miljövård.

7.4.2.2 Gällande rätt

Rätt att överklaga tillkommer inom förvaltningsrätten i allmänhet den som berörs av ett beslut, om detta gått honom emot (22 § förvaltningslagen). 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 besvär rätt brukar då krävas att beslutet antingen påverkar vederbörandes rättsställning eller berör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen.

Talerätt enligt miljöskyddslagen tillkommer förutom besvär berättigade enligt allmänna principer även naturvårdsverket i de fall beslutet avser frågor om tillstånd och i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje stycket, 40 §, 41 § eller 43 § andra stycket. Efter 1981 års lagändringar har också kommuner och sådana lokala arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med ett beslut rätt att överklaga beslut om tillstånd och beslut i frågor som avses i 8 a § andra eller tredje stycket.

För tillvaratagande av konsumentintressen får vissa beslut på kemikalieområdet överklagas av en sammanlutning av konsumenter. Även arbetstagar- och

arbetsgivarorganisationer har ansetts representera allmänna konsumentintressen och därför tillerkänts motsvarande talerätt (34 § förordningen om kemiska produkter).

En ideell förening får givetvis alltid överklaga ett beslut som rör föreningen själv, t.ex. i dess egenskap av ägare till en fastighet som påverkas av en miljöstörande verksamhet. En förening får vidare efter särskilt uppdrag uppträda som företrädare, ombud, för en eller flera medlemmar i ett förvaltningsärende. Utan uppdrag får dock inte föreningen överklaga i en angelägenhet som rör någon föreningsmedlem personligen. Vad gäller frågan om en förenings rätt att självständigt företräda det gemensamma intresset så har ideella föreningar, i vart fall enligt äldre praxis, tillerkänts en viss rätt att överklaga beslut, som kränkt de ideella intressen som organisationen företrätt (Westerberg, Förfarandet i förvaltningslagen, 1969, sid. 103).

Besvärssakkunniga anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27 sid. 39) 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.

Det har också förekommit att en sådan besvärsrätt slagits fast i författning, exempelvis inom naturskyddsområdet. Naturskyddslagen gav Konungen rätt att bestämma att myndighet eller organisation som prövades lämplig därtill fick föra talan mot länsstyrelsens beslut enligt lagen för tillvaratagande av naturskyddets intressen. Genom kungörelse föreskrevs att Vetenskapsakademien, Svenska naturskyddsföreningen och

Samfundet för hembygdsvård ägde talerätt mot myndighets beslut i naturskyddsärende. I samband med införandet av naturvårdslagen gavs statens naturvårdsnämnd, med representanter för vetenskapen och föreningslivet, besvärsrätt enligt 40 §. 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 (prop. 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. Utskottet motsatte sig dock inte den föreslagna 40 § naturvårdslagen.

Enligt konkurrenslagen, marknadsföringslagen, lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och produkt-säkerhetslagen gäller att, för det fall näringsfrihets-/konsumentombudsmannen beslutar att inte göra ansökan till marknadsdomstolen, en sammanslutning av konsumenter, arbets-/löntagare eller näringsidkare då får göra ansökan till domstolen om bl.a. förbud eller åläggande. Ett annat exempel utgör arbetstagarorganisationernas talerätt i arbetsmiljöfrågor enligt 9 kap. 3 § arbetsmiljölagen.

7.4.2.3 Tidigare framlagda förslag

Frågan om ett ökat deltagande av ideella organisationer som parter eller på annat sätt i den rättsliga prövningen har övervägts vid olika tillfällen. Utredningen om miljövårdens organisation förslög i sitt betänkande (SOU 1987:32) För en bättre miljö, att

den rätt att överklaga som tillerkänts kommun och arbetstagarorganisation skulle vidgas att omfatta också organisationer som företräder ideella och vetenskapliga natur- eller miljöskyddsintressen. I prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet konstaterade miljö- och energiministern att flertalet remissinstanser varit kritiska mot utredningens förslag i detta hänseende. Regeringen valde att inte föreslå någon utvidgning av klagorätten. I sammanhanget hänvisades bl.a. till att regeringen i sin praxis intagit en generös hållning till vilka som skall anses ha klagorätt. Jordbruksutskottet anförde i sitt betänkande (JoU 1987/88:23) att goda skäl kunde anföras för utvidgning av besvärsrätten i miljö mål. De ideella och vetenskapliga organisationerna utträttade ett viktigt arbete för att rikta samhällsorganens och allmänhetens uppmärksamhet på miljöproblemen. Utskottet delade dock regeringens tveksamhet till en utvidgning av besvärsrätten i linje med utredningens förslag. Utskottet underströk att alla enskilda, som berörs av ett beslut, har rätt att överklaga och att förvaltningslagen tillåter den enskilde att som ombud anlita en juridisk person, t.ex. en förening. Med denna motivering avstyrkte jordbruksutskottet motioner om talerätt för miljöorganisationer, vilket också blev riksdagens beslut.

7.4.2.4 Möjligheter till förändringar

Vid tillståndsprovning enligt miljöskyddslagen skall natur- och miljöskyddsintressena såsom allmänna intressen bevakas av naturvårdsverket. Verkets ställning utsluter emellertid inte att även andra kan bidra med kunskap på området. Naturvårdsverkets möjligheter att bevaka varje enskilt tillståndsärende på alla nivåer

torde i det närmaste vara obefintliga med nuvarande resurser.

Enligt 14 § miljöskyddslagen skall koncessionsnämnden sörja för fullständig utredning i de ärenden som kommer under nämndens prövning. Koncessionsnämnden tillämnar stadgandet på det sättet att nämnden har rätt och plikt att beakta alla framförda synpunkter, oavsett om de härrör från någon som formellt sett är taleberättigad eller inte. Inte minst då det gäller att på lokal nivå belysa alla relevanta frågor kan organisationernas kunskaper vara till stor hjälp. Exempelvis kan det vara fråga om att en lokal naturskyddsförening inventerat djur- och växtlivet i ett skogsområde där någon vill anlägga t.ex. en motorsportbana. Det är således först i besvärsförfarandet som frågan om organisationernas formella ställning i sammanhanget ställs på sin spets.

I detta sammanhang bör beaktas att ideella organisationer i praktiken nästan getts talerätt. I sådana ärenden där en viss organisation ansett sig ha intressen att bevaka har den i regel kunnat överklaga meddelade beslut efter att ha vänt sig till någon i sakägarkretsen och erhållit uppdrag att som ombud föra denne sakägares talan.

Om det införs en talerätt för ideella organisationer kan det självfallet inte komma i fråga att tillerkänna varje organisation en sådan rätt. Sålunda torde till att börja med sådana organisationer som bildats enkom för att bevaka intressen i anslutning till ett speciellt projekt böra uteslutas. Vidare synes böra undantas sådana sammanslutningar som inte har en bestående och fast struktur. Det bör således vara fråga om rättsligt bestående organisationer, som varaktigt kan förväntas bedriva sin verksamhet. Lagtekniskt skulle

sådana inskränkningar kunna konstrueras antingen som förutsättningar för talerätt eller som undantag från sådan rätt.

Då det gäller att närmare bestämma kretsen av de organisationer som skulle kunna tillerkännas klagorätt, synes finnas två i och för sig framkomliga vägar. Den ena är att regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, i förordning bestämmer vilka organisationer som skall vara klagoberättigade. Den andra vägen är att låta frågan lösas i praxis på grundval av materiella förutsättningar som skrivs in i själva lagen. Även om invändningar kan riktas mot båda alternativen kan befaras att det senare alternativet blir den mest komplicerade och processekonomiskt minst gynnsamma. Sålunda skulle det alternativet ofta kunna leda till vad som kan betecknas "process i processen" och att talerätsfrågor i många fall måste föras upp i högsta instans.

7.4.3 Fråga om inrättande av ett miljöombudsmannaämbete

7.4.3.1 Ombudsmannainstitutionen

Ombudsmannainstitutionen kan nog sägas utgöra den svenska förvaltningsrättens särskilda stolthet. Den har även fått efterföljare i flera andra länder.

Ombudsmannainstitutionen tillskapades genom 1809 års regeringsform. Genom denna inrättades justitieombudsmannaämbetet i avsikt att säkerställa maktdelning och maktbalans.

Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO)

JO-ämbetet regleras i 12 kap. 6 § regeringsformen och dess arbetsuppgifter framgår av en särskild instruktion.

JOs uppgift är att på riksdagens vägnar utöva tillsyn över tillämpningen av stiftade lagar och andra författningar i offentlig verksamhet. Under JOs tillsyn står således bl.a. statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter. JO skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar saklighet och opartiskhet. Vidare skall JO verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. JO får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott. Dessutom får JO göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om avskedande eller disciplinpåföljd för myndigheternas befattningshavare.

JO-ämbetet är som framgått ovan underställt riksdagen men har intagit en självständig ställning i förhållande till sin huvudman. Antalet justitieombudsmän är numera fyra.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) och Konsumentombudsmannen (KO)

I avsikt att undanröja hindren för en fri marknads ekonomi inrättades år 1953 bl.a. ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor. NO-ämbetet regleras idag i 11 § lagen om marknadsdomsstol m.m. Där stadgas att det för konkurrensbegränsningsfrågor skall finnas en näringsfrihetsombudsman. Denne har enligt sin instruktion till uppgift att bl.a. främja en från allmän synpunkt

önskvärd konkurrens inom näringsliv och offentlig verksamhet.

Under 1960-talet uppstod bland medborgarna ett stort intresse för konsumentskyddsfrågor. Detta nyvaknade intresse gav till resultat att en särskild konsumentombudsman tillsattes. I 11 § lagen om marknadsdomstol m.m. stadgas bl.a. att det för frågor om marknadsföring, frågor om avtalsvillkor i konsumentförhållanden samt för frågor om produktsäkerhet skall finnas en konsumentombudsman. Dennes arbetsuppgifter framgår av en särskild instruktion för konsumentverket.

Inför marknadsdomstolen förs det allmännas talan av NO och KO. Sammanslutningar av konsumenter, löntagare och näringsidkare får föra talan vid domstolen först sedan NO resp. KO beslutat sig för att inte väcka talan. NO och KO har med andra ord primär talerätt. Det bör i detta sammanhang tilläggas att de flesta ärendena hos KO och NO resulterar i en uppgörelse under de förhandlingar som hålls innan talan väcks vid marknadsdomstolen.

Båda NO och KO utses av regeringen. KO:s organisation är numera införlivad i konsumentverket som är central myndighet för konsumentfrågor. Verkets generaldirektör är tillika KO. NO bildar däremot en självständig myndighet med eget kansli.

Jämställdhetsombudsmannen (JämO)

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet förbjuder könsdiskriminering vid bl.a. anställning och befordran. Vidare ålägger lagen en arbetsgivare att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. Med uppgift att vaka över lagens efterlevnad

inrättades en jämställdhetsnämnd samt en jämställdhetsombudsman. JämO, som utses av regeringen, bildar en självständig myndighet.

Det åligger JämO att genom bl.a. rådgivning och upplysning samt överläggningar med enskilda parter verka för att lagen frivilligt efterlevs. JämO får också föra talan vid arbetsdomstolen när det befinns att en dom i en tvist är betydelsefull för rättstillämpningen. Vidare får JämO begära vitesföreläggande hos jämställdhetsnämnden. Dessutom åligger det JämO att informera allmänheten och medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet.

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

Genom lagen mot etnisk diskriminering inrättades DO. Med etnisk diskriminering avses kränkande eller orättvis behandling eller missgynnande på grund av någons nationella eller etniska ursprung, ras, hudfärg eller religion. DOs uppgift är att motverka sådan diskriminering i samhället, framför allt i arbetslivet. Privatlivet däremot faller utanför DOs arbetsområde.

DO skall enligt sin instruktion

- ge stöd och råd åt enskilda, som drabbats av etnisk diskriminering, så att de får veta vart de skall vända sig och hur de skall tillvarata sin rätt,
- delta i samhällsdebatt och opinionsbildning samt samarbeta med myndigheter, organisationer och företag m.m. för att motverka etnisk diskriminering,

- föreslå lagstiftning och andra åtgärder, som kan motverka etnisk diskriminering.

DO får till skillnad från JämO inte föra talan vid domstol utan har uteslutande en rådgivande och opinionsbildande roll.

DO, som utses av regeringen, bildar en självständig myndighet.

7.4.3.2 Tidigare framlagda förslag

Redan i miljöskyddsutredningens delbetänkande (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I, nämndes, i samband med en diskussion angående allmänhetens möjligheter att påverka beslut i miljöskyddsärenden, att tanken på att tillsätta en särskild miljöskyddsombudsman hade framkastats. Denne skulle ha till uppgift att på anmälningar från allmänheten eller självmant ta upp miljöskyddsproblem och vid behov föra talan inför koncessionsnämnden. Han skulle vidare inte bara medverka i själva prövningsförfarandet utan också spela en aktiv roll vid tillsynen. Något förslag om att inrätta en ny ombudsman framlades emellertid inte.

Som redan nämnts har alltsedan riksmötet 1985/86 varje år framlagts motioner med förslag om inrättande av ett miljöombudsmannaämbete.

I en motion till riksmötet 1985/86 framhölls att samhällets tillsyns- och kontrollmöjligheter borde förstärkas och att detta borde ske genom inrättande av ett särskilt miljöombudsmannaämbete. Till detta ämbete borde enligt motionärerna knytas erforderlig juridisk, teknisk och annan expertis. Ämbetet borde vidare enligt förslaget "utrustas med vittgående befogenheter

att på ett effektivt sätt kontrollera lagens efterlevnad och med långtgående sanktionsmöjligheter, däribland möjligheten att föra åtal".

Jordbruksutskottet avstyrkte motionen med följande motivering. De uppgifter som enligt motionen skulle åläggas en miljöombudsman är desamma som i dag ligger på de miljövärdande myndigheterna på central, regional och kommunal nivå. Den nuvarande organisationen underkastas för närvarande en översyn. Utskottet finner icke skäl förorda att ett nytt organ inrättas för dessa uppgifter. Riksdagen biföll senare utskottets hemställan att avslå motionen.

Vid riksmötet 1987/88 gjordes i en motion gällande att en miljöombudsman skulle kunna göra en väsentlig insats för miljövärden och rättssäkerheten i landet. Motionärerna anförde vidare följande. Personer som har drabbats av miljöskador har hitintills sökt hjälp hos enskilda advokater och stiftelsen Miljöcentrum. Dessa gör ett värdefullt arbete, men enskilda initiativ klarar inte att täcka det verkliga hjälpbehovet. En sådan uppgift bör fyllas av en fristående miljöombudsman. Till denna ämbetsmans tjänst bör knytas utredare, kanslipersonal och utredningsresurser. Miljöombudsmannen bör ges möjlighet att själv föra talan i domstolar och ge rekommendationer till myndigheter.

Jordbruksutskottet avstyrkte även det i denna motion framställda yrkandet om att inrätta en särskild miljöombudsman.

I en motion till riksmötet 1988/89 framhölls att det ofta är svårt för den enskilde att veta hur han skall utnyttja de möjligheter som miljölagarna ger honom samt att en miljöombudsman skulle bl.a. kunna ge råd

och stöd åt enskilda som vill hävda sin rätt i miljöfrågor. - Motionen har överlämnats till miljöskyddskommittén.

Enligt en motion till riksmötet 1989/90 har även organisationer och myndigheter behov av att kunna få hjälp och stöd i juridiska frågor som berör miljön. Sådana frågor rör, enligt motionärerna, ofta stora, komplicerade sammanhang som är svåra att överblicka för den som inte är mycket väl insatt i både lagstiftning och miljöfrågor. Motionärerna ansåg vidare att de resurser som finns hos naturvårdsverket borde kunna kompletteras med en miljöombudsman med en "konstruktion" liknande den som finns mellan konsumentverket och konsumentombudsmannen. - Motionen är ännu inte färdigbehandlad av utskottet.

7.4.3.3 Möjligheter till förändringar

Miljölagstiftningen har under senare år blivit mycket omfattande och svår att överblicka. Bilden kompliceras av att ett stort antal olika myndigheter på lokal, regional och central nivå handlägger mål och ärenden med större eller mindre miljöanknytning. På miljöområdet verkar dessutom ett mycket stort antal ideella organisationer.

Samtidigt med den tilltagande komplexiteten hos miljölagstiftningen har medborgarnas intresse för miljöfrågorna ökat allt mer. Det torde för den enskilde medborgaren ofta vara mycket svårt att själv ta reda på vilka möjligheter lagarna på miljöområdet ger honom samt hur han skall gå till väga för att utnyttja dessa för att hävda sin rätt.

Även om myndigheterna inom sina ansvarsområden kan förväntas ge medborgarna information, torde den enskilde ofta ställas inför problemet att han inte vet vart han skall vända sig med sin fråga. Det synes föreligga en avsevärd risk för att han bollas runt mellan myndigheterna eller kanske rent av ges felaktig information. En miljöombudsman skulle här kunna tillgodose ett informationsbehov.

Genom att till ett miljöombudsmannaämbete knyta erforderlig expertis skulle det vara möjligt att ge medborgarna besked om vart de kan vända sig för att ta till vara sin rätt. Som framgått ovan har bl.a. diskrimineringsombudsmannen tillagts liknande uppgifter. En miljöombudsman skulle även kunna i viss omfattning bistå allmänheten med i vart fall grova bedömningar av möjligheterna att nå framgång i en enskild fråga.

En annan viktig uppgift för en miljöombudsman skulle kunna vara att fungera som "klagomur". En miljöombudsman skulle kanske lättare än andra miljömyndigheter kunna ta emot och tillvarata värdefull kritik och sedan agera på lämpligt sätt, t.ex. genom att vidarebefordra den till berörd myndighet eller kanske föreslå regeringen lagändringar. En miljöombudsman skulle kunna fungera också som tips- och idémottagare.

I likhet med diskrimineringsombudsmannen skulle en miljöombudsman kunna delta i samhällsdebatt och opinionsbildning. En miljöombudsman skulle även kunna verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Vidare skulle han genom t.ex. överläggningar med företag och branschorganisationer kunna verka för en ökad miljöhänsyn.

En central och till synes avgörande fråga är om en miljöombudsman skulle kunna tillerkännas rätt att föra talan i t.ex. ärenden om tillstånd och förbud samt i ärenden angående omprövning av villkor. Det torde stå klart att en sådan talerätt vid sidan av framför allt naturvårdsverket skulle medföra betydande komplikationer.

Sålunda skulle det sannolikt vara nödvändigt att frånta naturvårdsverket dess talerätt för att undvika onödigt och kostsamt dubbelarbete. En sådan åtgärd skulle ge upphov till omfattande ändringar i naturvårdsverkets organisation med i dag svåröverblickbara verkningar som följd. Det skulle också föreligga risk för ett betydande mått av överorganisation. Ett sätt att delvis undgå dessa problem vore att göra naturvårdsverkets generaldirektör till miljöombudsman. En sådan lösning är dock ingalunda fri från invändningar.

En omständighet som slutligen bör beaktas i sammanhanget är att allmänheten även i miljöfrågor kan klaga hos riksdagens ombudsmän.

8.1 Allmänt

Nya miljöproblem och en höjd ambitionsnivå när det gäller att komma till rätta med och förebygga problemen kan förväntas ställa ökade krav på miljöskyddets organisation. En effektiv och ändamålsenlig tillsyn är en viktig förutsättning för ett framgångsrikt miljöskyddsarbete.

Tillsynen syftar bl.a. till att den som bedriver en verksamhet eller hantering skall förmås att följa de bestämmelser och villkor som kan gälla för verksamheten eller hanteringen samt till att överträdelser skall upptäckas.

Under senare år har åtskillig kritik riktats mot det nuvarande tillsynssystemet. Detta gäller inte minst den tillsyn som utövas enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter. Beträffande den senare torde den speciella tillsynen vara i stort sett obefintlig. Många hävdar att tillsynen är den del i miljö- och hälsoskyddsarbetet där de allvarligaste bristerna finns. I synnerhet gäller detta icke tillstånds- eller anmälningspliktiga objekt.

En orsak till bristerna är de stora skillnaderna mellan uttalade ambitionsnivåer i lagstiftningen och de faktiska resurser som tilldelats ansvariga myndigheter.

I de fall där miljö- och hälsoskyddsnämnderna övertagit tillsynen har ambitionsnivån höjts. Även länsstyrelsernas tillsynsverksamhet har förbättrats under senare tid.

8.2 Nuvarande system

Det nuvarande systemet för tillsyn är uppbyggt efter två principer, nämligen egenkontroll och myndighetstillsyn. Primärt är det den som bedriver en verksamhet eller hanterar en produkt som svarar för att verksamheten eller hanteringen bedrivs i enlighet med bl.a. kravregler, tillstånd, villkor, föreskrifter och kontrollprogram.

8.2.1 Tillsynsmyndigheterna

Tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen är naturvårdsverket, länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Naturvårdsverket är den centrala tillsynsmyndigheten med uppgift att samordna verksamheten och vid behov bistå övriga tillsynsmyndigheter.

Länsstyrelserna har det regionala ansvaret och utövar tillsynen över tillståndspliktiga anläggningar och verksamheter. De svarar också för tillsynen av försvarsmaktens anläggningar och verksamheter.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna svarar för den lokala tillsynen av sådana anläggningar och verksamheter som inte är tillståndspliktiga eller som är anmälningspliktiga. Som redan redovisats utövar nämnderna också tillsynen i de fall där en länsstyrelse, efter åtagande av en kommun, överlåtit tillsynsansvaret.

Enligt **lagen om kemiska produkter** ankommer det på regeringen att utse tillsynsmyndigheter. Så har också skett i förordningen om kemiska produkter.

På central nivå utövas tillsynen av kemikalieinspektionen, naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen, var och en inom sitt särskilda område. Sålunda svarar kemikalieinspektionen för tillsyn över tillverkare, importörer och andra leverantörer, medan naturvårdsverkets tillsynsområde är skyddet för den yttre miljön i samband med hantering av kemiska produkter. Kemikalieinspektionen har en samordnande roll.

Den regionala och lokala tillsynen utövas av länsstyrelserna, yrkesinspektionen och försvarets sjukvårdsstyrelse. Den omedelbara tillsynen inom kommunerna utövas av miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Den centrala tillsynen enligt **hälsoskyddslagen** utövas av naturvårdsverket och socialstyrelsen. Regionalt ligger ansvaret för tillsynen på länsstyrelserna och lokalt på miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Försvarets sjukvårdsstyrelse utövar tillsynen inom försvarsmakten.

Tillsyn enligt **renhållningslagen** utövas centralt av naturvårdsverket och regionalt av länsstyrelserna. Lokalt är det miljö- och hälsoskyddsnämnderna som har tillsynen om inte regeringen bestämmer annat.

Enligt **naturresurslagen** har länsstyrelserna tillsynen över efterlevnaden av vad som föreskrivs i eller beslutats med stöd av 4 kap. i lagen.

Tillsynen enligt **naturvårdslagen** såvitt avser täktverksamhet, markavvattning och andra arbetsföretag utövas av länsstyrelserna. Vad gäller täkttillsyn kan denna, efter framställning därom, delegeras till den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

8.2.2 Tillsynsmyndigheternas befogenheter

För att en myndighetstillsyn skall kunna bli effektiv är det nödvändigt att tillsynsmyndigheterna ges bl.a. vissa befogenheter. Så har också skett enligt det nuvarande systemet.

Miljöskyddslagen ger en tillsynsmyndighet rätt att vid vite förelägga en utövare av miljöfarlig verksamhet att avge miljörapport, att lämna upplysningar, att utföra undersökningar, att iaktta föreskrifter om försiktighetsmått eller förbud eller att vidta rättelse. Myndigheten har vidare möjlighet att meddela råd om försiktighetsmått. Tillsynsmyndigheten har också rätt att vinna tillträde och att begära handräckning.

Lagen om kemiska produkter lämnar enahanda möjligheter vad gäller upplysningar, föreskrifter, förbud, rättelse, tillträde och handräckning.

Hälsoskyddslagen ger en tillsynsmyndighet rätt att få upplysningar, att utföra undersökningar och ta prover och att vinna tillträde. Myndigheten kan därvid begära

handräckning. En miljö- och hälsoskyddsnämnd kan dessutom vid vite meddela förelägganden och förbud ävensom förordna om rättelse.

Renhållningslagen berättigar den kommunala nämnd som utövar tillsynen att få tillträde och härför erhålla handräckning. En nämnd kan också vid vite meddela förelägganden och förbud samt förordna om rättelse.

Enligt naturvårdslagen kan en länsstyrelse, som vid tillsyn finner att en företagare inte följer utfärdade råd, meddela föreläggande om begränsning eller motverkande av skada på naturmiljön. Likaså kan en miljö- och hälsoskyddsnämnd förelägga den som vållat eller eljest är ansvarig för nedskräpning i naturen att iordningsställa platsen samt vidta erforderliga förebyggande åtgärder för framtiden.

8.3 Problem och brister samt möjligheter till samordning

I kommitténs direktiv framhålls att kontrollsystemet är av avgörande betydelse för sanktionsreglernas effektivitet. Om inte kontrollen av villkors och andra reglers efterlevnad fungerar blir risken att överträdelser skall upptäckas liten. Mot bakgrund härav är det viktigt att tillsynsmyndigheterna fungerar effektivt.

I den kritik som framförts har ofta pekats på att överträdelser på miljöområdet sällan upptäcks och att lagföring för miljöbrottslighet förkommer än mer sällan.

Det torde inte kunna förnekas att tillsynsverksamheten tidigare inte fungerat tillfredsställande och att

många brister fortfarande kvarstår. En viktig fråga därvidlag är den om bristerna huvudsakligen beror på de nuvarande tillsynsreglerna i själva lagen i sig eller om det finns andra orsaker.

Som nämnts i det föregående är de resurser som ställs till tillsynsmyndigheternas förfogande av avgörande betydelse. Detta visar inte minst de förbättringar i tillsynen som inträtt sedan länsstyrelserna tillfördes ytterligare resurser för ett par år sedan.

Även om resursfrågan är av stor betydelse i tillsyns-sammanhang torde det inte ankomma på kommittén att bedöma hur samhällets resurser skall fördelas på olika ändamål inom miljöskyddsområdet. Däremot bör framhållas möjligheten att avgiftsbelägga tillsynsförfarandet i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Till stöd för detta kan nämnas att tillsynsavgifterna utgjort en betydande resursförstärkning, som lett till att tillsynsverksamheten i många fall kunnat byggas ut.

Mycket tyder på att tillsynsreglerna i själva lagen i sig inte i någon avgörande omfattning bidragit till bristerna i systemet. I stället synes det vara brister i andra bestämmelser som starkt bidragit till problemen. T.ex. kan pekas på de regler som är bestämmande för preskriptionstidens längd då det gäller de vanligaste miljöbrotten. Vidare kan nämnas bestämmelser som reglerar var och i vilken ordning överträdelser skall behandlas. Andra omständigheter som försvårat en effektiv tillsyn är avsaknaden av eller brister i kontrollprogram samt brister eller oklarheter i villkor. Sistnämnda brister och oklarheter torde inte bero bara på tillståndsmyndigheterna, utan även på att möjligheterna till villkorsomprövning inte utnyttjats i någon större utsträckning från myndigheternas sida.

Ett problem som bör uppmärksammas är det att en tillsynsmyndighet kan ha fler roller än den som gäller tillsynsuppgiften. Det sagda gäller framför allt länsstyrelserna. Förhållandet kan dock få betydelse även vad gäller miljö- och hälsoskydds nämnderna.

Som framgått av genomgången ovan är reglerna för tillsynsförfarandet ganska enhetliga för de centrala lagar som borde kunna samordnas i en ny miljölag. Detta synes öppna möjligheter till en omfattande samordning av förfarandereglerna. Sålunda borde samma grundläggande regler kunna gälla i fråga om upplysningskyldighet och undersökning, rätt att vinna tillträde, förelägganden och förbud, rättelse samt vite och handräckning, vare sig det gäller miljöstörande anläggningar och verksamheter, kemiska produkter, hälsoskydd, renhållning och avfallshandtering eller annat.

På samtliga de nyss nämnda områdena bör den som driver en verksamhet eller hanterar en produkt i första hand vara ansvarig för att verksamheten eller hanteringen överensstämmer med kravregler, tillstånd eller villkor. Detta leder till att egenkontrollen bör utgöra grunden i tillsynssystemet.

I organisatoriskt hänseende synes den skisserade samordningen böra leda till att tillsynen enligt en samordnad miljölagstiftning får utövas av miljö- och hälsoskydds nämnderna lokalt och av länsstyrelserna regionalt. En fråga som därvid kanske måste ägnas särskild uppmärksamhet är försvarets sjukvårdsstyrelsens ställning.

Det är viktigt, inte minst på kemikalieområdet, att det dras en klar gräns mellan länsstyrelsernas och

miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsuppgifter. Vidare är det av stor vikt att tillsynen organiseras på ett ändamålsenligt sätt och att tillsynsmyndigheterna tillförs den kompetens och andra resurser som krävs.

Vad gäller tillsynen på central nivå synes det inte lika naturligt med någon samordning. Visserligen sägs i direktiven att kommittén inom ramen för en samordning av lagstiftningen bör överväga om sådan verksamhet hos olika myndigheter som omfattas av samma lagar kan samordnas inom en myndighet. Emellertid är det, med hänsyn till att de redovisade centrala myndigheternas huvuduppgifter är andra än tillsynsuppgifterna, tveksamt om en total samordning på det organisatoriska planet skulle fylla någon funktion.

Traditionellt har uppgifterna för de lokala skyddsorganisationerna på arbetsplatserna varit begränsade till arbetsmiljön och den lagstiftning som reglerar denna. Till följd av en förändrad syn på de yttre miljöfrågorna har förutsättningarna för de lokala skyddsorganisationerna förändrats. Genom att de fackliga organisationerna på central och regional nivå utvecklar en samsyn på arbetsmiljö- och yttre miljöfrågor, är det naturligt att överföra ökade kunskaper och uppgifter till de lokala organisationerna. Åtgärder på arbetsmiljöområdet kan ofta leda till positiva resultat också för den yttre miljön. Inom de fackliga organisationerna pågår omfattande utbildningsprogram där ökade kunskaper om miljöfrågorna ger en god grund för bl.a. en miljömedveten yrkesroll. De som är verksamma på en arbetsplats har ofta ett stort ansvar för olika verksamheters inverkan på den yttre miljön. Sålunda vilar ett stort ansvar på de anställda för t.ex. kemikaliehantering, processteknik, skötsel och distribution.

Med hänsyn till det ansvar och de uppgifter de lokala skyddsorganisationerna har för närvarande synes det naturligt att utnyttja deras kompetens. Kommittén bör därför närmare överväga om de som lokalt och regionalt är verksamma på arbetsmiljöns område, dvs. skyddsombud och skyddskommittéer, också skulle kunna ges uppgifter i ett framtida tillsynssystem. Likaså bör övervägas om yrkesinspektionen kan ges utökade tillsynsuppgifter.

Miljölagstiftningen och trafiken

9.1 Inledning

Både persontransporterna och godstransporterna har ökat snabbt under efterkrigstiden. I fråga om persontransporterna är det främst personbilstrafiken som expanderat, beroende framför allt på förbättrade ekonomiska förhållanden. Även kollektivtrafiken har ökat och dess standard har förbättrats väsentligt, särskilt sedan länstrafikreformen genomfördes. Järnvägens persontrafik ökade fram till år 1980 men har senare gått ner. Inrikesflyget har ökat mycket kraftigt och har sedan år 1970 femfaldigats. Prognoser som gjorts av transportrådet tyder på att samtliga trafikslag kommer att fortsätta att öka sitt transportarbete fram till sekelskiftet. Särskilt markant verkar expansionen bli för flygtrafiken.

När det gäller godstransporterna kännetecknas efterkrigstiden framför allt av lastbilstrafikens expansion. Under de senaste åren har högkonjunkturen medfört att alla transportmedel ökat sitt transportarbete. Ökningen beräknas fortsätta fram till sekelskiftet för alla trafikslag utom sjöfarten. Lastbilstrafiken beräknas på kortare avstånd ta marknadsandelar från såväl järnvägen som sjöfarten.

Transportväsendet medför miljöstörningar av olika slag, främst i form av luftföroreningar, buller, vibrationer, nedsmutsning och trängsel.

Enligt direktiven bör kommittén utreda om den nuvarande miljöskyddslagstiftningen är en lämplig lagteknisk lösning för att komma till rätta med trafikens miljöproblem eller om andra lagtekniska lösningar bör komma till användning. I direktiven framhålls att det är en angelägen uppgift att vid en genomgång av all miljöskyddslagstiftning harmonisera den lagstiftning som avser trafikens miljöfrågor med annan miljölagstiftning, så att likartade utgångspunkter finns för de olika samhällssektorerna.

Trafikens miljö- och hälsoeffekter regleras genom ett flertal olika författningar. Skälen för eller emot en samordning av dem med annan miljölagstiftning i en ny, samlad miljölag varierar.

I detta kapitel behandlas sådana förhållanden och bestämmelser som berör kopplingen mellan trafiken och miljöproblemen. I avsnitt 9.2. lämnas en redogörelse för utsläpp till luft samt för buller. I avsnitt 9.3 beskrivs gällande målsättningar i vad avser trafikpolitik och utsläppsbegränsningar. I avsnitt 9.4 behandlas de styrmedel, såväl administrativa som ekonomiska, vilka direkt eller indirekt kan kopplas till trafikens miljöproblem.

9.2 Miljöstörningar

9.2.1 Utsläpp till luft

Luftföroreningarna är dels ett lokalt problem, dels ett internationellt problem med stor räckvidd. Av de

luftförorenande utsläppen i Sverige kan en stor del tillskrivas trafiken. Såväl vägtrafiken som flygtrafiken svarar för stora utsläppsmängder.

Bland de luftföroreningar som diskuteras i trafiksammanhang förtjänar särskilt följande att nämnas.

Kolmonoxid

Dessa utsläpp är ett hälsoproblem främst i tätorterna. Drygt 80 % kommer från trafiken.

Svaveldioxid

Utsläppen av svaveldioxid är en starkt bidragande orsak till dagens försurning av mark och vatten. Utsläppen kommer främst från förbränning av fossila bränslen. Endast en mindre del kommer från trafiken.

Kväveoxider

Kväveoxiderna får en allt större betydelse för försurningen och övergödningen av mark ock vatten. Från mitten av 1950-talet har utsläppen av kväveoxider nästan trefaldigats i Sverige. Anledningen härtill är främst att biltrafiken har ökat. Under perioden 1980-1987 minskade dock utsläppen med 5 %. I motsats till vad som gäller för svavelutsläppen svarar transportsektorn för en mycket betydande del, drygt hälften, av kväveoxidutsläppen. Farligast från hälsosynpunkt är kvävedioxid. I Stockholm kommer cirka 65 % av kvävedioxidutsläppen från trafiken.

Kolväten

Kolväteutsläppen innefattar ett stort antal ämnen med sinsemellan skilda egenskaper. Tunga aromatiska kolväten anses vara cancerframkallande. Kolväten bidrar till bildningen av ozon, som är skadligt både för människors hälsa och vegetationen. Kunskapen om kolväteutsläppens effekter är inte lika stor som i fråga om svavel- och kväveoxidutsläppen. Av de svenska utsläppen av kolväten till luft svarade vägtrafiken år 1985 för nästan hälften. I Stockholmsregionen kommer cirka 60 % från trafiken.

Växthusgaser

En ökning av halterna av växthusgaser i atmosfären kan på sikt leda till klimatförändringar. De viktigaste växthusgaserna är koldioxid, metan, dikväveoxid, ozon och klorfluorkarboner. Av dessa är koldioxid, dikväveoxid och ozon av störst intresse från trafiksynpunkt. Utsläppen av koldioxid härrör främst från förbränning av fossila bränslen. Av utsläppen som ökat stadigt sedan mitten av 1800talet, svarade år 1987 trafiksektorn för drygt en tredjedel. Utsläppen av koldioxid från andra sektorer i Sverige har minskat.

Bly

Trafiken är den viktigaste källan till bly i vår livsmiljö. Bly påverkar det centrala nervsystemet och kan leda till hjärnskador. Det kan också anrikas i levande material. Under senare år har utsläppen av bly avsevärt reducerats. Bakom minskningen ligger sänkt blyhalt i bensinen samt introduktionen av blyfri bensin. Även om blyutsläppen från trafiken numera kan betrak-

tas som ett "löst" problem kommer miljöeffekterna av redan utsläppt bly att kvarstå under lång tid framöver.

Cancerframkallande och mutagena ämnen

Det finns flera källor till cancerframkallande ämnen som har anknytning till trafiksektorn. Bensin innehåller stora mängder bensen, som kan ge upphov till leukemi. I förbrukade motoroljor finns höga halter av komplexa kolväten. Dessa är starkt cancerframkallande. Även i avgaser finns cancerframkallande kolväten. Mängden av cancerframkallande ämnen från fordon beror på motortypen. Dieselmotorer avger en större mängd sådana ämnen än bensinmotorer. Bensinmotorer med fungerande katalysatorer avger mindre mängder cancerframkallande ämnen än andra motorer men leder å andra sidan till visst ökat utsläpp av dikväveoxid.

Partiklar

Avgaser, främst från dieselmotorer, innehåller partiklar (sot). En del av dessa tas upp av människokroppen med till stor del okända konsekvenser. Vissa av partiklarna antas vara cancerframkallande. Förutom att vara ett hälsoproblem utgör utsläppen av partiklar även ett nedsmutsningsproblem.

9.2.2 Buller

Buller är den miljöstörning som berör flest människor. I Sverige beräknas över 3 milj. invånare utsättas för bullernivåer som går utöver riktvärdet för god miljö vid bostäder (55 dBA).

Medicinska undersökningar visar att buller inverkar på bl.a. hjärt- och kärlsystemet. Buller kan också ge psykosomatiska effekter, som yttrar sig i huvudvärk, illamående, trötthet och nervositet.

En mycket stor del av bullret härrör från trafiken. I Stockholm finns 45 mil gator med bullernivåer över 65 dBA. Utmed dessa gator bor ca 100 000 människor. Särskilt höga bullernivåer (över 75 dBA) förekommer utmed infartslederna och de stora huvudgatorna i innerstaden. I Göteborgsregionen finns ungefär 40 000 och i Göteborg ca 25 000 personer som bor utmed trafikleder där bullernivån ligger över 65 dBA. I Malmö är omkring 15 000 invånare utsatta för bullernivåer över 65 dBA.

Tunga fordon såsom lastbilar och bussar bidrar lika mycket till trafikbullret som personbilarna. Även flygtrafiken och järnvägstrafiken orsakar bullerstörningar för ett stort antal människor i Sverige.

9.3 Målsättningar

9.3.1 Trafikpolitiken

Trafikpolitikens mål har senast uttryckts i riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988 (prop. 1987/88:50 och TU 13). Trafikpolitikens yttersta syfte är enligt beslutet att bidra till att bibehålla och utveckla välfärden.

Riksdagen beslöt att det övergripande målet för samhällets trafikpolitik skall vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Detta mål har i riksdagens beslut vidareutvecklats i fem delmål enligt följande.

1. God tillgänglighet. Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.
2. Hög effektivitet. Transportsystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet.
3. Bra trafiksäkerhet. Transportsystemet skall utformas så att det motsvarar högt ställda krav på säkerhet i trafiken.
4. God miljö. Transportsystemet skall utvecklas så att en god miljö och hushållning med naturresurser främjas.
5. Regional balans. Transportsystemet skall byggas upp så att det bidrar till regional balans.

Inriktningen på lång sikt när det gäller trafikens miljöeffekter skall vara att radikalt minska de skadliga utsläppen. Utsläppen av föroreningar skall begränsas, nationellt och internationellt till vad naturen tål. Transportsektorn skall bidra till att målet att minska kväveoxidutsläppen med 30 % mellan åren 1980 och 1995 kan uppnås. I tätorterna skall luftkvaliteten radikalt förbättras och bullerstörningarna begränsas. Hushållningen med energi inom transportsektorn skall förbättras, framför allt genom ökad energieffektivitet hos de enskilda fordonen.

9.3.2 Begränsning av buller

Riksdagen fattade år 1981 beslut om riktvärden för bullerimmissioner vid planering av nya bostadsområden. Utomhus gäller ekvivalentnivån 55 dBA och inomhus 30 dBA. Några riktvärden för åtgärder i befintlig miljö antogs inte.

Riksdagens beslut grundade sig i huvudsak på de bedömningar rörande bullrets effekter som gjorts av den parlamentariska trafikbullerutredningen och som presenterades år 1974. Därefter har vetenskapliga undersökningar gjort det allt tydligare att höga bullertoppar har en stor negativ inverkan på framför allt sömnen. Statens naturvårdsverk har den 18 november 1985 gett ut allmänna råd för bedömning av buller från vägtrafik, innefattande förslag till riktvärden för god miljö kvalitet avseende vägtrafikbuller.

9.4 Styrmedel

Regler som berör trafikens miljö- och hälsoeffekter återfinns i ett flertal författningar. Anknytningen kan vara mer eller mindre påtaglig. Många författningar, som påverkar i vad mån trafiken ger effekter på miljö och hälsa, har inte regleringen av dessa verkningar som främsta syfte. Ofta är dessa effekter endast en av flera konsekvenser av en reglering som har ett helt annat primärt syfte.

Nedan ges en översiktlig beskrivning av ett antal författningar, som på ett eller annat sätt är av intresse från trafiksynpunkt. Avsikten är att ge en allmän bakgrund utan anspråk på fullständighet.

9.4.1 Administrativa styrmedel

9.4.1.1 Miljöskyddslagen

Nuvarande förhållanden

Vad gäller trafiksektorn faller fasta trafikanläggningar in under lagen. Miljöskyddslagen är således tillämplig på anläggningar, på vilka trafikverksamhet bedrivs, såsom vägar, trafikplatser, flygplatser, järnvägar och hamnar. Däremot faller fordonen, luftfartygen, tågen och fartygen utanför lagens direkta tillämpningsområde.

Vissa typer av anläggningar för miljöfarlig verksamhet får utföras först efter tillstånd enligt miljöskyddslagen. Inom trafiksektorn gäller i dag att obligatorisk förprovning föreligger endast för trafikflygplats med en nominell banlängd överstigande 1 200 m.

I samband med att tillstånd meddelas enligt miljöskyddslagen kan föreskrivas villkor som skall gälla för den miljöfarliga verksamhetens bedrivande. Som exempel på sådana villkor kan nämnas trafikbegränsningar, bullerdämpande åtgärder utmed en väg eller åtgärder till förebyggande av att avgaser förs in med ventilationsluften i byggnader.

Även om en trafikanläggning inte prövats enligt miljöskyddslagen gäller i princip lagens tillåtlighetsregler. Detta innebär bl.a. att en väg skall lokaliseras så att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. En motsvarande bestämmelse finns i väglagen, enligt vilken frågor om byggande av allmän väg skall prövas. Förbudsparagrafen (6 §) i miljöskyddslagen gäller inte

sådana anläggningar som provas i särskild ordning; flygplatser, allmänna vägar och järnvägar.

För det fall tillstånd inte har meddelats enligt miljöskyddslagen kan koncessionsnämnden på hemställan av statens naturvårdsverk besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet, som inte är tillåtlig enligt lagen, eller meddela föreskrifter om försiktighetsmått. Beträffande trafikanläggningar har det i några fall förekommit att naturvårdsverket hemställt om skydds-föreskrifter.

I två beslut i juli 1974 meddelade koncessionsnämnden, efter framställning av naturvårdsverket, föreskrifter i syfte att minska olägenheter av trafikbuller. Föreskrifterna meddelades med stöd av 41 § miljöskyddslagen och avsåg Nobelvägen i Malmö och Östra Promenaden i Norrköping. I besluten föreskrev koncessionsnämnden bl.a. att, i vad på de båda kommunerna berodde, dessa skulle vidta sådana trafiktekniska, och i det ena fallet även byggnadstekniska åtgärder, att bullernivåerna vid trafiklederna inom viss tid skulle nedbringas till ca 40 dBA inomhus i bostäder med normal fasadisolering och högst 70 dBA utomhus, räknat som ekvivalenta dygnsvärden. Sedan de båda kommunerna anfört besvär över koncessionsnämndens beslut avgjorde regeringen ärendena i februari 1980.

Beträffande Nobelvägen konstaterade regeringen bl.a. att trafiksituationen och bullersituationen förbättrats genom en ny led och restriktioner för tung trafik, att möjligheterna att genom trafiktekniska åtgärder ytterligare minska bullernivån utomhus fick anses begränsade, att åtgärder fick inriktas främst på förbättrad fasadisolering, att en översyn som syftade till att belysa åtgärder mot trafikbuller pågick samt att naturvårdsverket, sedan utredningens förslag

genomförts, ånyo kunde uppta frågan hos koncessionsnämnden.

Med ändring av koncessionsnämndens beslut förordnade regeringen, mot bakgrund av vidtagna åtgärder, att några särskilda föreskrifter om bullerbegränsande åtgärder inte skulle meddelas vid dåvarande tidpunkt. Regeringen förordnade vidare att naturvårdsverket, sedan erforderliga beslut fattats med anledning av den gjorda översynen, hos koncessionsnämnden skulle få göra framställning om föreläggande för kommunen att vidta de ytterligare åtgärder som då kunde anses erforderliga för att uppnå tillfredsställande bullerförhållanden vid Nobelvägen.

Vad gäller Östra Promenaden fann regeringen att det, mot bakgrund av bullersituationen, borde åläggas kommunen att vidta sådana åtgärder att bullret nedbringades till en nivå som kunde anses acceptabel med hänsyn till de särskilda förhållanden som rådde utmed denna gata. Enligt regeringen borde i första hand trafiktekniska åtgärder väljas. Därför föreskrevs att kommunen senast före 1981 års utgång skulle ha vidtagit erforderliga åtgärder för att förhindra genomfartstrafik på viss sträcka av Östra Promenadens ena körfält. I likhet med vad som föreskrevs beträffande Nobelvägen skulle naturvårdsverket få göra framställning om föreläggande för kommunen att vidta ytterligare åtgärder för att uppnå tillfredsställande bullerförhållanden vid Östra Promenaden.

År 1979 gjorde naturvårdsverket ånyo framställningar om försiktighetsmått med hänsyn till olägenheter till följd av buller. Denna gång gällde det Värmdöleden inom Nacka kommun och Nynäsvägen inom Huddinge kommun.

Beträffande Värmdöleden meddelade koncessionsnämnden beslut i juli 1981. Nämnden biföll verkets talan till viss del och meddelade föreskrifter för vägverket att inom viss tid utmed ett visst vägavsnitt anordna en ca 300 m lång skärm, att snarast möjligt inleda förhandlingar med vissa särskilt angivna fastighetsägare i syfte att få till stånd överenskommelser om åtgärder för att förbättra ljudisoleringen i fastighetsägarnas hus samt att, för det fall förhandlingarna inte skulle leda till slutliga överenskommelser, påkalla fastighetsdomstolens prövning av frågan om ersättning för bullerolägenheter.

Vidkommande Nynäsvägen biföll koncessionsnämnden i beslut i januari 1982 naturvårdsverkets talan enligt följande. Vägverket ålades att, beträffande bostadslägenheter där ljudnivån utomhus översteg 65 dBA, snarast inleda förhandlingar med vederbörande fastighetsägare i syfte att få till stånd överenskommelser om i första hand vidtagande av åtgärder för att genom fönsterbyten förbättra ljudisoleringen samt om vägverkets andel i kostnaderna härför. Där så påyrkades, och förutsättningar för överenskommelse bedömdes föreligga, skulle förhandlingarna alternativt kunna avse åtgärder för att minska ljudnivån utomhus eller, i vissa fall, kunna avse ersättning för åtgärder eller intrång.

Båda besluten har av bl.a. vägverket fullföljts till regeringen, som ännu inte fattat beslut i ärendena.

Här kan också nämnas en frivillig ansökan om tillstånd enligt miljöskyddslagen till trafik på Karlbergsvägen och Norra Stationsgatan i Stockholm. I beslut i maj 1984 lämnade koncessionsnämnden kommunen tillstånd enligt miljöskyddslagen att, utan begränsningar i trafikflödena, för fordonstrafik utnyttja vissa

angivna delar av nämnda trafikleder. I beslutet angavs, dels att tillståndet rörande Norra Stationsgatan gällde först sedan vissa angivna skyddsåtgärder vidtagits - bullerdämpande och ventilationsförbättrande åtgärder på fastigheter - dels att tillståndet rörande Karlbergsvägen och Norra Stationsgatan gällde t.o.m. utgången av år 1990.

Efter besvär av kommunen meddelade regeringen i april 1987 beslut i tillståndsärendet. Regeringen konstaterade att vid tidpunkten för koncessionsnämndens beslut planerna beträffande Norra Länkens byggande ännu var osäkra, men att denna osäkerhet vid tidpunkten för regeringens prövning var undanröjd. Mot bakgrund härav och då Norra Länken kunde förväntas vara utbyggd år 1992 fann regeringen att kommunernas resurser i första hand borde tas i anspråk för byggandet av Norra Länken. Detta ledde regeringen till den slutsatsen att kommunen inte borde åläggas att vidta några skyddsåtgärder. Koncessionsnämndens beslut om skyddsåtgärder upphävdes därför i denna del. Regeringen begränsade dock tillståndet för kommunen till utgången av år 1992.

Behov av förändringar

Frågor om lokalisering av fasta trafikanläggningar, såsom vägar, trafikplatser, flygplatser, järnvägar och hamnar samt störningar från sådana anläggningar regleras i flera olika författningar. Bland dessa kan nämnas plan- och bygglagen, naturresurslagen, miljöskyddslagen, väglagen och hälsoskyddslagen.

En fråga som kommittén kan behöva överväga är hur stora trafikanläggningar skall planeras och beslut om sådana investeringar fattas för att de skall motsvara

de av riksdagen uppställda nationella miljömålen. Behovet av att regeringen medverkar i sådana beslut bör särskilt uppmärksammas.

Av trafikanläggningar är i dag endast stora trafikflygplatser förprövningspliktiga enligt miljöskyddslagen. De särskilda försiktighetsreglerna i 6 § miljöskyddslagen gäller inte sådan flygplats, väg eller järnväg, vars anläggande provas i särskild ordning. Kommittén bör ta ställning till om de begränsningar som i dag gäller miljöskyddslagen bör bestå.

Miljöstörningarna av trafik till och från anläggningar där miljöfarlig verksamhet bedrivs är i många fall högst väsentliga. Sådana störningar beaktas redan nu vid prövning av lokaliseringen av en miljöfarlig verksamhet. En fråga som förtjänar övervägas är i vad mån tillståndsprovning av en miljöfarlig verksamhet bör omfatta inte bara lokaliseringen med hänsyn till trafikströmmarna utan även trafiken som sådan till och från anläggningen; bl.a. hur miljöfarliga transporter skall kunna bedrivas så riskfritt som möjligt.

9.4.1.2 Hälsoskyddslagen

En kommun får i vissa närmare angivna avseenden meddela föreskrifter för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet. Trafikens avgaser och buller kan angripas med stöd av hälsoskyddslagen under förutsättning att de anses utgöra sanitär olägenhet. Sälunda kan föreskrifter meddelas om tomgångskörning med motordrivna fordon.

9.4.1.3 Naturresurslagen

Vad gäller trafiksektorn skall här pekats endast på ett par av naturresurslagens grundläggande hushållningsbestämmelser.

I 2 kap. 1 § sägs att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall därvid ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Av 2 kap. 8 § följer att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för bl.a. kommunikationer så långt som möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Områden som är av riksintresse för dylika anläggningar skall skyddas mot nyssnämnda åtgärder.

Som synes har bestämmelserna betydelse för lokaliseringen av bl.a. anläggningar inom trafiksektorn. Däremot tar de inte direkt sikte på trafikflödena som sådana. Bakgrunden är att vissa typer av anläggningar är starkt beroende av naturförutsättningarna på en viss plats. Det kan gälla t.ex. djuphamnar och flygplatser.

Möjligheterna att utnyttja de nu nämnda typerna av anläggningar måste så långt som möjligt beaktas vid beslut om olika åtgärder som rör markanvändningen i direkt berörda eller angränsande områden. Det kan t.ex. gälla att undvika bebyggelse i närheten av anläggningar med verksamhet som orsakar miljöstörningar. Om så inte sker kan nämligen inskränkningar eller begränsningar i verksamheten behöva föreskrivas.

ning hänskjuts frågan till regeringen. Regeringen kan förordna att länsstyrelsen skall pröva frågor om byggande av väg i vissa fall.

Ny väg får anläggas om den behövs för allmän samfärdsel eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna. Omläggning av väg i ny sträckning samt ombyggnad av väg får ske när det är påkallat från allmän synpunkt.

Vid byggande av väg skall tillses att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med den vinns med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg i princip inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna.

För byggande av väg skall upprättas en arbetsplan. I denna skall anges den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för genomförandet av vägbyggnadsföretaget.

Från miljösynpunkt är det särskilt viktigt att miljökonsekvenserna av ett planerat vägbyggnadsföretag blir belysta på ett så tidigt stadium som möjligt, eftersom det då i allmänhet föreligger störst möjligheter att vidta effektiva åtgärder till skydd för miljön. I regel är förutsättningarna för att ändra en vägs sträckning ganska stora i de tidiga planeringsskedena. Erfarenheterna visar också att rena skyddsåtgärder vid utformningen av en väg måste övervägas på ett tidigt stadium om bästa resultat skall kunna uppnås. Är redovisningen av miljöeffekterna bristfälliga försvårar detta för de miljövärdande myndigheterna att tillvarata miljövärdningsintressena i samband med byggande av väg.

anspråk för bebyggelse skall tillses bl.a. att lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna.

En detaljplan kan uppta bestämmelser om bl.a. markreservat för trafik- och väganordningar samt skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen.

9.4.1.5 Väglagen

Väghållning omfattar byggande och drift av väg. Väghållning såvitt avser allmänna vägar regleras huvudsakligen i väglagen. För gator och andra allmänna platser sker motsvarande reglering i plan- och bygglagen.

Staten genom vägverket är väghållare för allmänna vägar. Om det befrämjar en god och rationell väghållning kan dock regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, besluta att en kommun skall vara väghållare inom kommunen. Beslutet kan därvid begränsas till att avse vissa vägar eller vissa områden inom kommunen.

Vid väghållning skall tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljövård.

Frågor om byggande av väg prövas av vägverket efter samråd med länsstyrelsen. Om dessa har olika uppfatt-

Bestämmelserna är tillämpliga bl.a. på mark- och vattenområden för anläggningar som ingår i större sammanhängande system av nationellt eller i vissa fall regionalt intresse. Detta kan då det gäller transportförsörjningen vara fallet med större vägar, järnvägar, kanaler, sjötrafikleder för transporter av gods, flygplatser som ingår i det reguljära flyglinjenätet samt hamnar som har stor betydelse för godstransporterna till sjöss.

Det bör påpekas att tillämpningen av 2 kap. 8 § är aktuell endast för tillkommande åtgärder som tillståndsprövas.

Vid regeringens prövning enligt 4 kap. naturresurslagen av lokaliseringen av vissa större industrianläggningar m.m. kan regeringen väga in även miljöeffekter av transporter till och från en anläggning.

9.4.1.4 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Planläggning skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö.

Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. möjligheterna att ordna trafik och att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar. Inom områden med sammanhållnen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av bl.a. trafikförsörjning och god trafikmiljö. Då tomter tas i

Mot bakgrund av det nu nämnda innehåller väglagen numera en bestämmelse som föreskriver att en arbetsplan skall innefatta även en **miljökonsekvensbeskrivning**. En sådan skall innehålla en redovisning av de väntade miljöeffekterna samt förslag till erforderliga skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar eller andra olägenheter från trafiken.

Om kommittén lägger fram förslag rörande miljökonsekvensbeskrivningar bör frågan om samordning med de nuvarande bestämmelserna i väglagen uppmärksammas.

9.4.1.6 Trafikfordonens beskaffenhet

Fordonskungörelsen

Fordonskungörelsen upptar bestämmelser om gränsvärden för buller från olika fordon. Kraven har år 1989 skärpts till att motsvara EGs normer vad gäller bilar och ECE-krav i fråga om motorcyklar och mopeder. För personbilar gäller fr.o.m. 1991 års modeller en högsta tillåtna bullernivå på 77 dBA. För bussar och lastbilar med en totalvikt av högst 3,5 ton gäller 78 eller 79 dBA beroende på totalvikten. För bussar över 3,5 ton varierar gränserna mellan 80 och 83 dBA beroende på motoreffekten. För lastbilar över 3,5 ton ligger bullergränserna mellan 81 och 84 dBA likaså beroende på motoreffekten. Storstadstrafikkommittén (STORK) anser i sitt slutbetänkande (SOU 1990:16) Storstadstrafik 5, att man bör eftersträva att på relativt kort sikt nå det s.k. 80 dBA-målet, dvs. krav på högst 80 dBA från tunga fordon och 75 dBA från personbilar. STORK finner detta viktigt inte minst för att minska de maximala ljudnivåerna från tunga fordon nattetid.

Bilavgaslagen

Bilavgaslagens grundläggande syfte är att förebygga att skador uppstår på människors hälsa eller i miljön till följd av utsläpp i luften av avgaser och andra ämnen från bilar och andra motordrivna fordon.

Med hänsyn till att de frågor som regleras i lagen har en utpräglad teknisk karaktär och då det materiella innehållet i regleringen snabbt måste kunna anpassas till den fortgående tekniska utvecklingen, har lagen givits karaktären av en ramlag. Lagen innehåller de grundläggande reglerna och preciserade bemyndiganden. Regleringen av bilavgasfrågorna får därför i stor utsträckning sitt konkreta innehåll genom regerings- och myndighetsföreskrifter.

I bilavgaslagen stadgas att motordrivna fordon skall vara så konstruerade att de inte släpper ut avgaser och andra ämnen i större mängd än vad som kan godtas från hälso- och miljöskyddssynpunkt. I bilavgasförordningen har regeringen meddelat närmare föreskrifter om fordonens avgasanordningar och de direkta avgasre- ningskrav som ställs på dem. Kravnivåerna har hittills varit förhållandevis låga. Strängare krav har dock införts stegvis för olika biltyper. Fr.o.m. 1989 års modeller gäller krav på personbilar som i praktiken innebär att katalysatorer måste användas. Liknande krav kommer fr.o.m. 1992 års modeller att träda i kraft för lätta lastbilar och bussar (under 3,5 ton). För tunga lastbilar och bussar kommer strängare krav att införas fr.o.m. 1993 års modeller.

STORK har i sitt slutbetänkande föreslagit att Sverige för personbilar inför de krav på avgasutsläpp som

gäller i Kalifornien och för tunga fordon de krav som kommer att gälla federalt i USA från år 1994.

Avgasreningskraven innefattar gränsvärden för utsläpp av koloxid, kolväten, kväveoxider och partiklar. Bilarna skall i princip uppfylla kraven under hela sin livslängd.

Det kan i detta sammanhang nämnas att det i Sverige certifieras bilar med utsläpp långt under gällande krav. Bland de bensindrivna personbilar av 1988 års modell som certifierades mot de nivåer som gällde obligatoriskt för 1989 års modeller var medelvärdet för kväveoxidutsläpp 0,20 g/km jämfört med gränsvärdet 0,62 g/km. Även medelvärdena för kolmonoxid och kolväten var långt under gränsvärdena. Spridningen är dock stor och det är ännu oklart hur avgasegenskaperna förändras med tiden.

Kontrollen av att fordonen uppfyller avgasreningskraven består av flera delar. Den inleds med en förhandsprovning av nya bilmodeller. Innan nya bilar får tas i trafik måste de ha ett s.k. avgasgodkännande, som utfärdas av Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Genom den s.k. nybilskontrollen bevakas att de serietillverkade bilarna överensstämmer med de uppgifter som angavs av tillverkaren i samband med avgasgodkännandet samt att de klarar gällande krav. Provbilar tas ut genom ett slumpmässigt urval. En annan del av kontrollsystemet är den kontroll av hållbarhetskravet som bilprovningen utför av bilar i trafik som lånas från bilägarna mot ersättning. Slutligen sker det en löpande kontroll av bilar i trafik. Den består av årlig kontrollbesiktning och flygande inspektion och syftar till att säkerställa

att bilarna uppfyller föreskrivna krav, dvs. att bilägarna underhåller dem på avsett sätt, använder rätt bränsle m.m.

En brist i tidigare gällande bilavgasbestämmelser var att ansvaret för bilarnas beskaffenhet från avgassynpunkt i princip låg på bilägarna sedan bilarna tagits i bruk. Genom bilavgaslagen har detta ansvar till stor del överflyttats till biltillverkarna. Som villkor för avgasgodkännande gäller att tillverkaren gentemot ägarna av fordonen åtar sig att kostnadsfritt avhjälpa bristerna, om fordonen vid myndighetskontroll visar sig inte uppfylla föreskrivna avgaskrav. Tillverkaren är dock inte skyldig att avhjälpa brister på fordon som har körts mer än 80 000 km (för tunga lastbilar och bussar 160 000 km) eller som är äldre än fem år.

Luftfartslagen

Luftfartslagen och luftfartsförordningen ställer krav på att luftfartyg skall vara miljövådiga då de används vid luftfart. Ett luftfartyg anses miljövådigt om det är konstruerat, byggt, utrustat och hållit i stånd på ett sådant sätt att det inte orsakar skada genom buller eller luftförorening eller genom annan liknande störning.

I princip skall ett luftfartyg vara registrerat för att få användas. En sådan registrering förutsätter att luftfartsverket utfärdat ett s.k. miljövårdighetsbevis. Detta anger bl.a. att motorerna uppfyller vissa krav i fråga om utsläpp av luftföroreningar samt buller. Luftfartsverket har utfärdat föreskrifter om de krav som skall ställas. Kravnivåerna har utarbetats i internationellt samarbete.

Samordningsfrågor beträffande fordonsregleringen

I fordonskungörelsen uppställs ett stort antal krav på fordons beskaffenhet och utrustning. Även om åtskilliga av dem är av stor betydelse för miljöskyddet har uppenbarligen huvudparten införts i trafiksäkerhetens intresse. Att ur fordonsregleringen bryta ut bestämmelser som huvudsakligen tar sikte på miljöskyddet skulle, om det alls låter sig göra, försvåra möjligheten av att få en samlad uppfattning om vilka krav som gäller för fordon. Mycket talar för att också det nära sambandet mellan bilavgaslagstiftningen och fordonsregleringen i övrigt bör bibehållas. Kommittén bör därför överväga, om det finns anledning att över huvud taget bryta ut någon del av fordonsregleringen för att föra över den till miljölagstiftningen.

9.4.1.7 Reglering av motorbränslen

Lagen om kemiska produkter

Lagens samtliga bestämmelser gäller även sådana kemiska produkter som bensin och andra motorbränslen. Det innebär att kraven på försiktighetsmått och substitutionsprincipen gäller även för motorbränslen. Hanterare av motorbränslen skall således iaktta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön. Substitutionsprincipen innebär att kemiska produkter som kan ersättas med mindre farliga produkter skall undvikas.

Förordningen om motorbensin

I förordningen om motorbensin finns bestämmelser som reglerar innehållet av vissa miljöfarliga ämnen i motorbränslen. Genom förordningen regleras bl.a. innehållet av bly i bensin. För att bensin skall anses blyfri får dess innehåll av blyföreningar inte överstiga 0,013 gram per liter bensin. Blyfri bensin får inte innehålla fosfor eller annat ämne som kan nedsätta funktionen hos katalysatorer. Övrig bensin får innehålla högst 0,15 gram bly per liter. Bensin för användning i flygplan får dock ha en blyhalt av 0,8 gram per liter. Vidare stadgas i förordningen bl.a. att blyad motorbensin inte får innehålla mer än 5,0 volymprocent bensen.

Lagen om svavelhaltigt bränsle

Bestämmelser om svavelhalt i bränsle finns i lagen om svavelhaltigt bränsle och i förordningen om svavelhaltigt bränsle.

Enligt förordningen får dieselbränsle varken importeras till Sverige eller säljas här om dess svavelhalt överstiger 0,3 viktprocent. Den årliga genomsnittliga svavelhalten i den dieselolja som omsätts i landet får för varje leverantör inte överstiga 0,2 viktprocent.

Lagen om svavelhaltigt bränsle omfattar för närvarande inte sjöfarten, som ofta använder högsvavlig olja. Den olja som används inom sjöfarten, s.k. bunkerolja, är ofta en restprodukt från raffineringen av råolja och innehåller därför höga halter av svavel, asfaltener och aromater. Svavelhalten kan uppgå till 5 viktprocent. Bunkeroljan innehåller även tungmetaller. Ibland förekommer också inblandning av spillolja och kemiskt

avfall. Det kan nämnas att flera färjerederier har aviserat att de tänker använda bunkerolja av högre kvalitet, med bl.a. lägre svavelhalt.

Samordningsfrågor beträffande motorbränslen

Om en samordning sker av lagen om kemiska produkter och lagen om svavelhaltigt bränsle med miljöskyddslagen till en ny, samlad miljölag, torde det föra med sig att en sådan lag kommer att utgöra grunden för den administrativa regleringen av motorbränslen. Eftersom denna reglering tillkommit huvudsakligen av hänsyn till miljöskyddet, framstår en sådan samordning också som naturlig.

9.4.1.8 Trafiktekniska styrmedel

Trafiksanering, trafikreglering m.m.

En grupp av administrativa styrmedel för trafiken är sådana bestämmelser som reglerar själva trafikflödet. De brukar ibland benämnas trafiktekniska styrmedel.

Trafik på väg regleras i vägtrafikkungörelsen. Kungörelsen innehåller, förutom allmänna trafikregler och särskilda regler för trafik med fordon m.m., även bestämmelser om lokala trafikföreskrifter. Sådana trafikföreskrifter kan beskrivas som särskilda trafikregler för viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område. Föreskrifterna utfärdas av kommunen eller i vissa fall av länsstyrelsen.

En lokal trafikföreskrift kan exempelvis avse förbud mot trafik med fordon av visst slag eller fordon med

last av viss beskaffenhet, föreskrift om körriktning eller föreskrift om färdhastighet. Genom en sådan trafikföreskrift kan således en trafiksanering åstadkommas eller bilfria zoner inrättas med avsevärda förbättringar för hälsa och miljö som följd. Vidare kan färdhastigheten begränsas av hänsyn till miljön.

Trafiktillväxten under 1960-talet och början av 1970-talet ledde till att många äldre och centralt belägna områden i tätorter drabbades av biltrafikmängder som de inte var planerade för. Samtidigt växte insikterna och kunskaperna om hur nya områden borde planeras för att tillmötesgå den växande biltrafikens krav och de boendes säkerhet. Det planeringstänkande som kom att gälla för nya områden försökte man tillämpa även i äldre områden i form av s.k. trafikregleringar. Syftet med dessa var bl.a. att lokalt minska störningarna inne i bostadsområdena genom att samla trafiken till några få gator, som helst skulle byggas om för att klara de ökande trafikmängderna. Principen var att dela in bebyggelsen i genomfartsfria zoner och att styra den genomgående trafiken till vissa omgivande huvudgator.

Vid de allra första trafiksaneringarna skapades de genomfartsfria zonerna med hjälp av fysiska hinder och direkta gatuavstängningar. Under senare tid har däremot i allt större utsträckning mjukare metoder tillämpats. Som exempel på sådana kan nämnas farthinder i form av gupp och avsmalningar samt hastighetsbegränsningar.

I flera storstäder finns mer eller mindre omfattande bilfria zoner. System av s.k. gågator har gett en trivsamt miljö och en blomstrande handel. Bilfria zoner i stadskärnorna ger en lokalt attraktiv miljö. Detta gäller även för bilisterna om det finns parkerings-

platser i närheten. Utbyggnad av större bilfria zoner i städernas innerdelar kan locka fler att lämna bilen hemma och i stället resa kollektivt in till de bilfria zonerna.

Vägtrafikkungörelsen sätter inga hinder i vägen för en kommun att helt enkelt förbjuda biltrafik inom ett visst område om det krävs av miljöskäl. Ett sådant förbud meddelas av trafiknämnden i form av lokal trafikföreskrift. Ett dylikt förbud bör dock vara förenat med undantag i sådan omfattning att affärsverksamhet och boende inte drabbas.

Miljörestriktioner för fordon i stadskärnan

Det finns ett växande intresse hos kommunerna att kunna ställa krav på de fordon som trafikerar de för miljöstörningar mest känsliga områdena.

På grundval av ett delbetänkande (SOU 1988:62) av STORK, Storstadstrafik 1, och på förslag av regeringen i prop. 1989/90:143 har riksdagen antagit lagen om tillfälliga bilförbud, som trätt i kraft den 1 januari 1991. I lagen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter, som ger en kommun rätt att tillfälligt förbjuda person- och lastbilstrafik inom vissa områden i situationer då luftföroreningarna utgör ett akut hot mot människors hälsa. För bestämmande och kontroll av när luftföroreningar utgör akuta hälsorisker kan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, utfärda närmare föreskrifter.

Med nuvarande lagstiftning kan en kommun förbjuda all trafik inom ett område eller förbjuda trafik med for-

don över en viss vikt eller längd. Däremot är det inte möjligt att särbehandla fordon efter deras miljöegenskaper.

Stockholms kommun har beslutat att dieselfordon inte skall trafikera innerstaden om fem år. Ett sådant beslut kan dock för närvarande inte genomföras. För att en kommun skall få möjlighet att ställa miljökrav på fordonen inom vissa områden krävs nämligen en ändring av vägtrafikkungörelsen.

För att utsläppen av skadliga mutagena ämnen skall minska i stadskärnorna krävs enligt STORK ytterligare åtgärder i fråga om den tunga dieseldrivna trafiken. Därför föreslår STORK en författningsändring som gör det möjligt för en kommun att ställa miljökrav på fordon inom vissa områden. I det sammanhanget föreslås också en särskild miljömärkning av fordon.

Hastighetsbegränsning

Luftföroreningar och buller från vägtrafiken påverkas i hög grad av fordonens hastighet. I intervallet 70-110 km/tim leder sänkta hastigheter till minskade utsläpp av koldioxid och kväveoxider.

Genom en ändring i vägtrafikkungörelsen år 1988 har det klarlagts att hänsyn skall tas till miljöfaktorer vid bestämmandet av lokala hastighetsgränser. I vissa län har hastigheten sänkts på motorvägar och motortrafikleder från 110 till 90 km/tim.

Samordningsfrågor

Genom lokala trafikföreskrifter kan en trafiksanering åstadkommas eller bilfria zoner inrättas med avsevärda förbättringar för hälsa och miljö som följd. Vidare kan färdhastigheten begränsas av hänsyn till miljön. Det kan därför diskuteras om inte bestämmelser rörande lokala trafikföreskrifter med sådant innehåll borde överföras till en ny miljölag. Det måste emellertid beaktas att lokala trafikföreskrifter i sådana frågor som ovan redovisats ofta i första hand inte meddelas av hänsyn till skyddet för miljön utan i stället av hänsyn till framkomlighets- och trafiksäkerhetsintressen. Detta förhållande utgör ett starkt skäl för att inte bryta ut sådana bestämmelser ur vägtrafiklagstiftningen. Även om STORKs förslag, om möjlighet för kommunerna att ställa miljökrav på fordon inom vissa områden, i hög grad är motiverat av hänsyn till skyddet för miljön och människors hälsa, talar ändå sambandet med andra föreskrifter om trafikreglering för att förslaget, om det genomförs, bör inordnas i trafiklagstiftningen.

I motsats till sådana författningsbestämmelser på trafikområdet som de nu nämnda intar den nya lagen om tillfälliga bilförbud en i förhållande till trafiklagstiftningen självständig ställning och har närmare anknytning till miljö- och hälsoskyddet i kommunerna. I den mån det skulle visa sig föreligga ett permanent behov för kommunerna att kunna förbjuda motorfordons trafik vid tillfälliga luftföroreningstoppar bör bestämmelserna i en sådan lag återfinnas i en ny miljölag.

9.4.2 Ekonomiska styrmedel

9.4.2.1 Inledning

Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut skall varje trafikgren stå för sina samhällsekonomiska kostnader. Avgifterna och skatterna på trafikområdet skall i princip utformas med hänsyn härtill.

Med hänsyn till det stora antalet föroreningskällor som finns på trafikområdet är skatter, avgifter och bidrag särskilt lämpade som styrmedel. Det synes inte finnas anledning för kommittén att överväga någon teknisk samordning av skatte-, avgifts- och bidragslagstiftningen med miljölagstiftningen. Däremot finns det naturligtvis all anledning för kommittén att eftersträva en saklig samordning mellan de olika arterna av styrmedel. Därför redovisas i avsnitt 9.4.2.2 och 9.4.2.3 en översikt över vissa av de skatter och avgifter som belastar de olika trafikgrenarna. Den ekonomiska styrningen på trafikområdet sker emellertid inte bara genom skatter och avgifter utan också genom bl.a. bidrag av olika slag. Vissa av dem redovisas i avsnitt 9.4.2.4. Redovisningen gör inte anspråk på att vara fullständig.

9.4.2.2 Skatter

Skatter på vägfordon

Försäljningsskatt (accis) utgår för nyregistrerade personbilar och motorcyklar samt för små lastbilar med skåpkarosseri och små bussar enligt lagen om försäljningsskatt på motorfordon. Skatten betalas av tillverkare eller importör.

För 1987 och 1988 års bilmodeller användes försäljnings-skatten som ett styrmedel för att uppmuntra anskaffningen av katalysatorförsedda bilar. För personbilar som uppfyllde de strängare avgaskrav som trädde i kraft först år 1989 gavs en skatterabatt med 5 200 kr, samtidigt som accisen höjdes tillfälligt för övriga bilar av samma årsmodeller.

Fordonsskatt betalas för en bestämd tidsperiod, normalt ett år, och utgår oberoende av körsträcka. Skatten tas ut för bl.a. motorcyklar, personbilar, lastbilar, bussar och traktorer.

Kilometerskatt betalas för dieseldrivna personbilar, lastbilar och bussar samt för vissa släpvagnar. Den beräknas med utgångspunkt i körsträckan och utgår med varierande belopp beroende på fordonsslag och skattevikt. Körsträckan registreras i en plomberad kilometerräknare. Bestämmelserna om skatten återfinns i vägtrafikskattelagen.

Skatter på motorbränsle m.m.

Bensinskatt tas ut för bensin och för andra motorbränslen som innehåller minst 70 viktprocent bensin. Skatt tas också ut för motoralkoholer och för blandningar av alkoholer för motordrift. Bestämmelserna finns i lagen om bensinskatt.

Skatt på motorbrännolja (diesel) utgår enligt bestämmelserna i lagen om allmän energiskatt. På förslag av MIA har beskattningen av motorbrännolja år 1990 differentierats mellan tre olika kvaliteter (miljöklasser) - standardbränsle, normal lätt diesel och tätortsdiesel. Skatten för normal lätt diesel skall vara 20 öre per liter lägre än för standardbränslet, och skatten

för tätortsdiesel 35 öre lägre. Vidare utgår kol-dioxidskatt och svavelskatt på motorbrännolja.

För flyget, järnvägen och sjöfarten utgår inte några punktskatter på det bränsle eller den elkraft som används för driften. Som framgår av det följande utgår för inrikesflyget en miljöskatt och för järnvägen en dieselavgift.

Miljöskatt på inrikes flygtrafik

Enligt lagen om miljöskatt på inrikes flygtrafik tas skatt ut för varje flygning i förvärvssyfte med flygplan som har en tillåten startvikt som är minst 5 700 kg. Skatten beräknas dels på förbrukat bränsle, dels på utsläpp av kolväten och kväveoxider. Om tillförlitliga uppgifter om utsläpp saknas beräknas skatten, förutom på det förbrukade bränslet, med ledning av flygplanets högsta tillåtna startvikt.

9.4.2.3 Avgifter

Avgifter på biltrafiken

STORK har i sitt delbetänkande (SOU 1989:43) Storstadstrafik 3, lämnat förslag till lag om bilavgifter. Den föreslagna lagstiftningen innebär att en kommun, eller flera kommuner tillsammans, skall kunna ta ut en avgift (bilavgift) för rätten att framföra motorfordon på det allmänna gatu- och vägnätet inom ett visst angivet område. En förutsättning är dock att regeringen meddelar tillstånd till avgiftssystemet. Enligt förslaget skall regeringen få ge sådant tillstånd om trafik- och miljösituationen är sådan att det är befogat att minska motorfordonstrafiken för att

därigenom reducera luftföroreningar, buller, trängsel eller andra betydande miljöölagenheter. Förslaget har utsatts för kritik och det är ovisst om det kommer att genomföras.

Skrotningsavgift enligt bilskrotningslagen tas ut med 300 kr vid försäljning av nya bilar. Avgifterna förs till en särskild fond. Bilägaren får ut en premie, som uppgår till 500 kr., i samband med skrotning. Avsikten med lagen var att stimulera till skrotning av gamla bilar genom auktoriserade bilskrotare i stället för att fordonen lämnades och skräpade ned i naturen. MIA har i sitt delbetänkande (SOU 1989:83) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken, föreslagit en tidsbegränsad höjning av skrotningspremien till 2 000 kr. för bilar av 1975 års modell eller äldre.

Avgifter för flygtrafiken

Vid beräkningen av trafikavgifterna för flyget har hänsyn inte tagits till miljökostnader. Avgifterna har därför kompletterats med den miljöskatt som redovisats ovan i avsnitt 9.4.2.2.

Avgifter för sjöfarten

För sjöfarten utgår statliga trafikavgifter i form av fyraavgift, farledsvaruavgift och lotsningsavgift. Till dessa kommer hamnavgifter som uppbärs av privata och kommunala hamnägare. I trafikavgifterna ingår inte kostnader för sjöfartens miljöeffekter.

På grundval av ett delbetänkande (SOU 1989:21) av MIA, Sätt värde på miljön, antog riksdagen år 1990 en lag om svavelskatt. Lagen gäller bl.a. motorbrännolja.

Undantagen från skatt är bl.a. bunkerolja som förbrukas inom sjöfarten. MIA, som i sitt förslag använde beteckningen svavelavgift, framhöll att en sådan avgift visserligen var väl motiverad för bunkerolja på grund av de höga svavelhalter som ofta förekommer i sådan olja. Av världens samlade svavelutsläpp svarar sjöfarten för ca 10 %. Sjöfartsverket påpekade emellertid att tillgången på lågsvavlig bunkerolja är begränsad; en svavelavgift skulle därför belasta den inhemska sjöfarten utan att ge någon mer betydande styreffekt. MIA konstaterade att för den internationella sjöfarten - som kan välja att bunkra där oljan är billigast - skulle en avgift på olja såld i Sverige t.o.m. kunna få en negativ miljöeffekt eftersom svavelhalten i den svenska bunkeroljan (ofta kring 2,5 %) vanligen är lägre än i den olja som säljs i utländska hamnar, t.ex. runt Östersjön. MIA valde därför att inte föreslå att bunkerolja belastades med en svavelavgift. - MIA föreslog inte heller någon koldioxidavgift för sjöfartens bunkeroljor för att inte öka inköpen av utländska bunkeroljor som i regel är av sämre kvalitet än motsvarande svenska oljor.

Avgifter för järnvägstrafiken

En ny myndighet, banverket, har övertagit ansvaret för järnvägens infrastruktur, medan SJ har ansvaret för trafiken. För utnyttjandet av bannätet betalar SJ trafikavgifter till banverket. Avgifterna utgår i form av en fast avgift samt olika rörliga avgifter, spåravgift, driftsavgift, dieselavgift samt rangeravgift. Dieselavgiften är beräknad med hänsyn till de miljöstörningar i form av utsläpp som dieseldriften medför.

9.4.2.4 Bidrag m.m.

Den ekonomiska styrningen på trafikområdet sker som tidigare nämnts inte bara genom skatter och avgifter utan också genom bidrag av olika slag. Ett exempel är bidragen enligt förordningen om statsbidrag till vissa investeringar som rör kollektiv persontrafik. Enligt förordningen kan bidrag betalas för åtgärder som främjar miljö, energieffektivitet och samordning inom lokal och regional kollektiv persontrafik.

Fr.o.m. den 1 juli 1989 lämnas ett bidrag med 1 000 kr till den som eftermonterar katalysator på sin bil, förutsatt att utrustningen minskar utsläppen av kväveoxider, kolväten och koloxid med minst 40 %. MIA har i sitt delbetänkande (SOU 1989:83) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken, föreslagit att bidraget höjs till 4 000 kr. per bil för personbilar av 1985 års modell eller nyare.

MIA har i det nyssnämnda betänkandet vidare föreslagit att nya fordon i samband med avgasgodkännande placeras i en av tre miljöklasser. Förslaget, som ännu inte behandlats av regeringen och riksdagen, innebär följande. Miljöklass 1 innebär särskilt hårda avgaskrav, bl.a. anpassade till tätortsförhållanden. Miljöklass 2 motsvarar i stort de krav som för närvarande gäller i Kalifornien och miljöklass 3 motsvarar nu gällande avgaskrav. Ett miljöbidrag skall ges för fordon i klass 1 för att gynna dessas särskilt låga miljöpåverkan. För miljöklass 2 och 3 skall inget bidrag utgå. En miljöavgift skall tas ut för nya fordon som hänförs till miljöklass 3. Avgiften skall utgöra ett incitament för tillverkaren att utrusta sina fordon så att de kan hänföras till en lägre miljöklass. Avgiften skall tas ut i samma ordning som försäljningsskatten på motorfordon.

10 Avgifter

10.1 Inledning

Kommittén har enligt sina direktiv att pröva hur de miljöpolitiska mål som fastlagts av statsmakterna bättre skall kunna speglas i lagstiftningen. Kommittén skall lämna förslag om hur lagstiftningen bör utformas för att miljökraven skall få ökad tyngd i förhållande till andra intressen. Arbetet syftar i första hand till att föreslå förändringar i de materiella krav- och tillståndsreglerna i de olika skyddslagarna. I uppdraget ingår emellertid också att se över sanktionsreglerna. Därvid uppkommer bl.a. frågan om straff i vissa fall kan ersättas med andra sanktioner, t.ex. avgifter.

Som framgått avser kommitténs uppdrag i första hand de administrativa styrmedlen. Det finns emellertid också andra möjligheter att styra miljöarbetet i en viss önskad riktning - bl.a. genom avgifter av olika slag.

I princip kan man dela in avgifterna i tre slag, nämligen produktavgifter (utsläppsavgifter), administrativa avgifter och sanktionsavgifter. Alla dessa typer av avgifter finns redan i dag.

Den första typen har ingående diskuterats av miljö-kostnadsutredningen i betänkandet (SOU 1978:43) Miljö-kostnader, Miljön i samhällsekonomin - kostnadsslag,

kostnadsfördelning och styrmedel, samt av miljöavgiftsutredningen (MIA), i bl.a. slutbetänkandet (SOU 1990:59) Sätt värde på miljön!, Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel.

Miljökostnadsutredningen uttalade bl.a. att generella styrmedel (regleringar eller avgifter) kunde vara användbara, främst för att angripa nationella eller regionala föroreningsproblem. Utredningen ansåg dessutom att generella styrmedel är lämpliga eller användbara endast i de fall då totala utsläppsmängder bör reduceras och det saknar betydelse var reduktionen sker (utbyttbarhet mellan utsläppskällorna). Motsvarande resonemang fördes beträffande reglering av ämnen och produkter, dvs. att generellt verkande styrmedel bör tillämpas endast i de fall riskerna inte varierar mellan olika användningsområden. I regeringens direktiv till MIA uttalades bl.a. att miljökostnadsutredningens analyser och slutsatser i många avseenden fortfarande ägde sin giltighet.

MIA avgav i april 1989 delbetänkandet (SOU 1989:21), Sätt värde på miljön!, Miljöavgifter på svavel och klor. Därefter har utredningen avgivit delbetänkandet (SOU 1989:83) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken, Energi och trafik. Dessa förslag har remissbehandlats.

Regeringen föreslog i prop. 1989/90:111 att svavelresp. koldioxidskatt införs i enlighet med MIAs förslag. Där föreslogs också att den allmänna energiskatten på vissa oljeprodukter skulle differentieras i miljöklasser. I prop. 1989/90:141 föreslogs att ett miljöavgiftssystem införs vid utsläpp av kväveoxider från fasta förbränningsanläggningar. Förslagen har antagits av riksdagen.

10.2 Nuvarande avgifter

I Sverige fanns redan före besluten vid 1989/90 års riksmöte en lång rad avgifter m.m. på miljöområdet. Flertalet av dessa har tillkommit under 1980-talet. Naturvårdsverket tog på MIAs uppdrag fram en sammanställning av de avgifter av miljökaraktär som gällde den 1 januari 1990. Denna sammanställning redovisas som bilaga 3 till MIAs slutbetänkande.

MIAs uppfattning var att flertalet av de statliga avgifterna som presenterades i sammanställningen - bortsett från sanktionsavgiften - föreföll vara enkla och billiga att administrera. Det var också utredningens uppfattning att de svenska miljöavgifterna väl anslöt sig till omvärldens. Förutom valet av avgifter hade Sverige enligt utredningens mening främst profilerat sig genom ett relativt stort antal avgifter. Det hade dock inte dittills varit vanligt att avgiftsmedlen använts för miljöinsatser.

MIA studerade inte närmare frågan om sanktionsavgifter. Detta är i stället miljöskyddskommitténs uppgift. Sanktionsavgifterna - eller miljöskyddsavgifterna som de benämns i lagtexten - behandlas nedan i kapitel 11.

10.3 Avgifter i framtiden

10.3.1 MIAs förslag

I MIAs slutbetänkande förs ett ingående resonemang om behovet av generella styrmedel. MIA uttalade bl.a. följande.

Under de år som förflutit sedan miljökostnadsutredningen lämnade sitt slutbetänkande har kunskapen successivt ökat om miljöproblemen och dess

kort- och långsiktiga konsekvenser. Samtidigt har problembilden ändrat karaktär, delvis som en följd av ökade insikter om ekologiska samband, men också som ett resultat av ett framgångsrikt arbete med att minska utsläppen från stora punktkällor. Teknik har också utvecklats, som kan ligga till grund för eventuella avgiftsdebiteringar.

Inom några år kan man vänta sig att tyngdpunkten i miljöarbetet förflyttas från åtgärder för att nedbringa utsläppen från de stora punktsläppen inom energi- och industrisektorerna till att handla om de många små utsläppskällorna, s.k. diffusa utsläpp och åtgärder inriktade på resursflödets miljöpåverkan i stort. Ett viktigt inslag i en sådan politik blir att begränsa och i vissa fall helt utesluta tillförseln till samhället av miljö- eller hälsofarliga kemikalier.

Allt högre ställda mål för traditionella typer av föroreningar samt nya angelägna insatsområden i miljöpolitiken ökar behoven av effektiva styrmedel. Kostnaderna för en viss given utsläppsreduktion tenderar t.ex. att öka i takt med att industriutsläppen nedbringas till allt lägre nivåer. Det innebär att allt större krav kommer att ställas på att insatserna blir effektiva ur samhälls-ekonomisk synvinkel, med andra ord mesta möjliga miljöeffekt till lägsta möjliga resursuppostring.

I betänkandet diskuteras frågan om produktavgifter kontra utsläppsavgifter. Utredningen ansåg att utsläppsavgifter av många skäl var att föredra framför produktavgifter. Förstnämnda typ av avgifter krävde emellertid noggrann mätning. En ökad användning av sådana avgifter förutsatte både en utveckling av mättekniken och att krav på mätning infördes i större omfattning i myndigheternas kontrollprogram. Direkta utsläppsavgifter bedömdes med hänsyn härtill inte kunna komma i fråga för att åtgärda diffusa utsläpp från många källor. Sådana utsläpp svarade för en allt större andel av de samlade föroreningarna vilket innebär att utformningen av styrmedel i allt större utsträckning måste knytas till insatsvaror/produkter.

MIA diskuterade också frågan om hur miljöavgifter förhöll sig till kravreglerna i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter. I detta sammanhang anfördes bl.a. att tillståndsprovning enligt miljöskyddslagen hade fördelar genom att hänsyn kunde tas till lokala förhållanden och att den gav utövaren av en verksamhet viss trygghet. Efter de senaste ändringarna av förutsättningarna för omprovning av villkor i tillståndsbeslut var dock denna trygghet till stor del beroende av hur aktiva tillsynsmyndigheterna var när det gällde att begära omprovning.

MIA framhöll att provning i ett enskilt fall också hade nackdelar. Den var komplicerad och kunde av praktiska skäl bara göras av stora verksamheter. Koncessionsprovningen hade en inriktning på lokala miljöstörningar. En helt fri provning i varje enskilt fall var inte rimlig om det rörde sig om storskaliga regionala eller globala miljöproblem, exempelvis utsläpp av CFC och koldioxid.

MIA uttalade vidare att ett införande av miljöavgifter teoretiskt skulle kunna inverka på tillåtlighetsprovningen enligt 5 § miljöskyddslagen så att kravnivån vid provningen sänktes. För att en sådan effekt skulle vara tänkbar krävdes emellertid att avgiften var så hög att hela den aktuella branschens lönsamhet påtagligt försämrades. Om avgiften återfördes till branschen skulle dock inte tillståndsprovningen påverkas. MIA underströk att också förbud och andra typer av administrativa regleringar kunde påverka lönsamheten och därmed ha samma effekt. Det förhållandet att en avgift var miljömässigt motiverad utgjorde i sig inte något skäl att vid tillståndsprovningen ta större hänsyn till denna än till andra kostnadsökningar.

MIA gjorde den bedömningen att de framlagda förslagen inte skulle påverka kravnivån vid tillståndsprovning enligt miljöskyddslagen och att förslagen därför inte föranledde någon ändrad lydelse av 5 § miljöskyddslagen.

I fråga om lagen om kemiska produkter konstaterade MIA att den saknade bestämmelser om ekonomiska avvägningar av det slag som fanns i miljöskyddslagen. Det fanns heller inte i övrigt några bestämmelser som kunde försvåra införandet av miljöavgifter.

I slutbetänkandet föreslogs avgifter inom följande områden och på följande produkter; landningsavgift för flygplan, hamnavgift för utsläpp av svaveloxider från fartyg, nickel/kadmiumbatterier m.m., vissa träimpregneringsmedel, klorerade lösningsmedel, bekämpningsmedel, gödselmedel och miljöfarligt avfall samt utsläpp av organiskt bundet klor vid blekning av massa. Vidare föreslogs ändrade skatteregler för motorfordon, införande av återvinningspremie för batterier samt vissa ändringar i renhållningslagen.

För att stärka miljöarbetet föreslogs dessutom bildandet av två nya fonder, avfallsfonden och kemikaliefonden. Avfallsavgifterna skulle tillföras avfallsfonden. Kemikaliefonden skulle tillföras intäkterna från avgifterna på arsenik, krom, klorerade lösningsmedel och klororganisk substans samt nettointäkterna av avgiften på kadmium och batterier. Kemikaliefonden skulle utnyttjas främst för att påskynda avvecklingen av farliga ämnen.

MIA konstaterade avslutningsvis att miljöskyddskommittén arbetade med en översyn av samtliga lagar på miljöområdet, vilket innebar att kommittén hade att pröva behovet av styrmedel på miljöområdet i stort.

10.3.2 Övergripande synpunkter

Det finns åtskilliga brister i dagens miljölagar. Möjligheterna att ta hänsyn till de storregionala och globala miljöaspekterna är klart otillräckliga i den nuvarande miljöskyddslagen. Svagheter i denna ligger framför allt i att många miljöfarliga anläggningar över huvud taget inte prövas enligt lagens tillåtlighetsregler. Det föreligger också praktiska svårigheter att anpassa miljövillkoren för tidigare tillståndsprovade verksamheter till dagens miljösituation.

Vidare saknas i miljölagarna incitament för att nedbringa utsläppen till så låga nivåer som möjligt eller att använda så miljövänliga varor som möjligt. De rättstillämpande myndigheterna kan med andra ord inte tillräckligt effektivt styra utvecklingen mot ett allt mer resurssnålt och miljövänligt samhälle. MIAs uppfattning var att de generella styrmöjligheterna inom miljöområdet behövde förbättras och att en ökad användning av avgifter kunde vara ett lämpligt sätt att åstadkomma detta. De frågor som kommittén närmast har att diskutera - fränsett sanktionsavgifterna - är hur ett system med utsläpps- eller produktavgifter förhåller sig till andra styrmedel såsom ökad användning av generella regleringar eller skärpningar av nuvarande miljölagar m.m.

En ökad användning av avgifter inom miljöområdet skall naturligtvis ytterst syfta till en bättre miljö. Valet av avgift sammanhänger med vilket mål man i första hand vill uppnå.

Utsläpps- och produktavgifterna syftar i första hand till att ge företagen incitament att - inom särskilt

angelägna områden - minska utsläppen av förorenande ämnen så långt som möjligt, dvs. under lovgivna nivåer. Avgifterna anses härigenom kunna stimulera till utveckling av nya miljövänligare processer eller reningssmetoder.

MIA framhöll för sin del att för valet av styrmedel att nå ett visst miljömål fordrades en noggrann avvägning mellan respektive styrmedels för- och nackdelar i det enskilda fallet. Det fanns enligt MIA inte något enkelt sätt att peka ut områden i miljöpolitiken som borde omfattas av ekonomiska styrmedel.

Goda skäl synes tala för miljökostnadsutredningens syn på frågan om generella styrmedel - dvs. att de i första hand bör användas i de fall då de totala utsläppsmängderna behöver nedbringas och det är av mindre betydelse var reduktionen sker.

Av vad som framgår av MIAs betänkande synes det inte föreligga några praktiska svårigheter att inom produktkontrollområdet införa avgifter i ökad utsträckning för att styra utvecklingen mot allt mindre farliga ämnen.

Inom miljöskyddslagens område kan det emellertid vara förenat med vissa problem att införa miljöavgifter. MIA pekade för sin del på vissa praktiska problem - olika mättekniska svårigheter kan exempelvis lägga hinder i vägen för ett system med rena utsläppsavgifter. Miljöavgifterna torde med hänsyn härtill - åtminstone tills vidare - i stor utsträckning få knytas till insatsvarorna och produkterna.

Styrmöjligheteterna inom miljöområdet kan också förbättras genom ändringar i tillåtlighets- och omprov-

ningsreglerna samt genom ökad användning av generella föreskrifter m.m.

Skillnaden mellan avgifter och generella föreskrifter ligger bl.a. i att vid användning av avgifter överlåter man till företagen själva att utgående från bl.a. ekonomiska kalkyler avgöra om man skall satsa på reningsåtgärder, utbyte av farliga kemikalier och liknande eller i stället betala avgifter. Vid användning av generella föreskrifter handlar det mer om att fastställa olika tekniska krav på hantering av produkter av olika slag eller krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått vid miljöfarliga verksamheter.

Inom miljöskyddslagens område kan avgifter vara ett komplement till sådana föreskrifter som ovan diskuteras för verksamheter som inte tillståndsprövats. Avgifterna kan emellertid aldrig helt ersätta de tekniska kravreglerna. Frågor av säkerhetskaraktär passar över huvud taget dåligt in i ett avgiftssystem. Härtill kommer de tidigare nämnda mättekniska svårigheterna. På grund härav torde avgifter i första hand få avse användningen av olika miljöfarliga ämnen eller produkter.

De resonemang som ovan förts är i princip också tillämpliga på verksamheter som tillståndsprövats enligt miljöskyddslagen. Vissa skillnader föreligger emellertid. För sådana verksamheter - vanligen större industri- eller anläggningar - skulle ett system med utsläppsavgifter i och för sig kunna vara genomförbart eftersom dessa verksamheter vanligtvis har ett relativt utvecklat kontrollsystem. T.ex. föreslog MIA i sitt slutbetänkande utsläppsrelaterade avgifter för skogsindustrins utsläpp av svärnedbrytbara klorföreningar. Förslaget avviker något från den grundprincipen att avgiften skall stimulera till så låga utsläpp som

möjligt eftersom förslaget konstruerats på sådant sätt att avgift först skall utgå för utsläpp över en nivå som kan anses motsvara vad som kan uppnås genom tekniska åtgärder.

Däremot avrådde MIA från att införa utsläppsrelaterade avgifter på utsläpp av svavel- och kväveoxider från stora industrianläggningar. Skälen härtill var dels att utsläppen sker diffust - dvs. är svåra mäta - dels att merparten av utsläppen sker från ett fåtal anläggningar.

Ett system med utsläppsrelaterade avgifter kommer naturligtvis att bli mycket resurskrävande. Detta måste beaktas.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att tiden knappast synes mogen för att i större skala införa utsläppsrelaterade avgifter. Däremot torde man kunna räkna med en ökad användning av avgifter på miljöfarliga produkter och kemikalier. Också sådana avgifter kan naturligtvis många gånger indirekt leda till lägre utsläpp från de verksamheter som använder ämnena i fråga. MIAs förslag - bortsett från förslaget rörande klororganiska föroreningar från skogsindustrin - torde därför inte påverka behovet av att använda administrativa styrmedel i form av bl.a. föreskrifter med generell räckvidd.

Det finns emellertid redan nu anledning att diskutera frågan om utsläppsrelaterade avgifter i förhållande till andra styrmedel. Skälet härtill är bl.a. att möjligheterna att kontrollera och mäta utsläpp - och därmed också möjligheterna att ta ut avgifter på dessa - sannolikt kommer att förbättras avsevärt under kommande år. Kvar står dock att ett utsläppsrelaterat

avgiftssystem alltid kommer vara förenat med tekniska problem och dessutom vara administrativt tungrott.

Ofta kan det förhålla sig så att avgifter i ett fall kan vara det mest lämpliga medan exempelvis föreskrifter i andra fall kan ha fördelar. Som ovan redovisats ter sig avgifter klart olämpliga för att reglera frågor av utpräglad skydds- eller säkerhetskaraktär. Generella föreskrifter kan å andra sidan vara svåra att använda för större industrianläggningar med hänsyn till att de tekniska förhållandena, och därmed möjligheterna att uppfylla föreskrifterna, kan variera från anläggning till anläggning. Som MIA mycket riktigt konstaterade finns det många aspekter som måste beaktas inför ett ställningstagande till att införa avgifter inom ett visst område.

I detta sammanhang bör påpekas att miljöavgifter givetvis inte endast behöver ses som ett sätt att styra utvecklingen åt ett visst håll utan lika gärna kan ses som ett sätt att kompensera de skador som kan uppkomma genom användningen av en viss produkt eller vid framställningen av vissa varor.

Det finns ingen anledning att utesluta något av de styrmedel som ovan diskuterats. Valet av styrmedel får bli föremål för noggrann bedömning i varje enskilt fall.

11 Sanktioner

11.1 Inledning

Bestämmelser om straff för olika typer av brott på miljöskyddsområdet finns såväl i brottsbalken som i ett stort antal författningar med miljöanknytning.

I 13 kap. brottsbalken finns bestämmelser om allmänfarliga brott. Till sådana hör bl.a. miljöbrott. För sådant brott döms den som på olika sätt framkallat hälsorisker, skador eller andra olägenheter i miljön, under förutsättning att inte behörig myndighet tillåtit förfarandet eller detta är allmänt vedertaget eller gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig.

Huvuddelen av straffbestämmelserna på miljöskyddsområdet hör till specialstraffrätten och återfinns i de olika lagar och förordningar som innehåller också de materiella rättsreglerna. Straffbestämmelserna i denna lagstiftning är i regel s.k. blankettstraffbud. Sådana uttalar endast att den som överträder vissa i andra lagrum angivna påbud eller förbud skall dömas till straff. Ett typiskt exempel på blankettstraffbud är 45 § första stycket miljöskyddslagen, som innehåller de grundläggande bestämmelserna om straff för överträdelser av de materiella föreskrifterna i denna lag.

Ansvarsbestämmelserna innehåller också inom en viss latitud vilket straff som skall följa på brotten. Strafflatituden ger uttryck för brottets straffvärde. Den är av betydelse även för preskriptionstidens längd för det ifrågavarande brottet. I straffsatserna anges endast påföljderna böter och fängelse. Däremot sägs inget om i vilka fall fängelse kan utbytas mot annan påföljd, exempelvis villkorlig dom.

I samband med miljöbrottslighet kan bl.a. utbyte av brott förklaras förverkat. För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet kan även företagsbot komma i fråga. Näringsidkare kan också meddelas näringsförbud. En överträdelse kan i vissa fall leda till att sanktionsavgift utgår. En fråga som har särskilt intresse inom miljöstraffrätten är förhållandet mellan straff och vite. Möjligheter finns också att åstadkomma rättelse av förfaranden som strider mot miljöskyddslagen. Frågor om skadestånd är, förutom i den allmänna skadeståndslagen, reglerade i en särskild miljöskadelag.

11.2 Sanktionssystemet i miljöskyddslagen i praktisk tillämpning

Sedan år 1985 redovisas anmälda brott mot miljöskyddslagen i den officiella statistiken. Tabellen nedan utvisar antalet **anmälda brott** mot miljöskyddslagen under åren 1985-1988.

Tabell 1

<u>År</u>	<u>Antal</u>
1985	189
1986	214
1987	284
1988	407

Det bör i detta sammanhang nämnas att en granskning av de anmälningar som hos polisen registrerats som brott mot miljöskyddslagen åren 1980-1984 utvisade 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, dock vanligtvis på miljörettens område.

Många anmälningar som rör brott mot miljöskyddslagen leder inte till åtal. Tabell 2 nedan visar vem som gjort anmälan och om denna resulterat i åtal eller om förundersökningen lagts ned. Tabellen avser anmälningar åren 1980-1984.

Tabell 2

<u>Anmälare</u>	<u>Antal</u>	<u>Nedlagda</u>	<u>Åtal</u>	<u>Ej klara</u>
Tillsynsmyndighet	113 (46%)	37%	39%	24%
Polis	42 (17%)	90%	5%	5%
Privatperson	93 (37%)	88%	4%	8%
Totalt	248 (100%)	65%	20%	15%

Av tabellen framgår att en mycket stor del av anmälningarna från privatpersoner eller från polisen inte leder till åtal, medan i stort sett varannan anmälan från tillsynsmyndigheterna leder till åtal.

Tillsynsmyndigheternas anmälningar avser ofta överträdelser av villkor. Anmälningarna rör även i mycket stor utsträckning brott mot förprovningssplikten.

Många fall av nedlagda förundersökningar kan antagligen tillskrivas brister i det subjektiva rekvisitet. Åklagaren kan med andra ord inte bevisa uppsåt eller oaktsamhet hos någon ansvarig person. Den anmälda överträdelsen kan i stället ha berott på tekniska svårigheter över vilka företaget inte kunnat råda, olyckshändelser eller missförstånd.

Antalet meddelade domar var under 1970-talet mycket lågt; i genomsnitt ett par domar per år. Lagändringen år 1981, genom vilken tillsynsmyndigheterna ålades att verka för att överträdelser mot miljöskyddslagen beivras, har dock relativt sett lett till en kraftig ökning av antalet domar även om antalet i absoluta tal fortfarande är mycket lågt.

Tabell 3 nedan utvisar antalet domar rörande brott mot miljöskyddslagen meddelade åren 1980-1986.

Tabell 3

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

Avslutningsvis kan nämnas att bestämmelserna i brottsbalken om miljöbrott och vållande till miljöstörning i endast enstaka fall kommit till användning.

Riksåklagaren har från alla åklagarmyndigheter i samråd med kommittén infordrat anmälningar, avskrivningsbeslut, stämningsansökningar och domar som under tiden september 1989 - augusti 1990 rört brott mot den yttre miljön. Syftet har varit att få en översikt av vilka ärenden som förekommit och hur dessa handlagts. Ärendena har redovisats i en promemoria (1990-09-12 AD 77-90). Sammanfattningsvis konstateras att följande tre grupper av ärenden dominerar.

1. Miljöbrott och brott mot lagen om kemiska produkter, avseende oljeläckage och överfyllning i samband med oljehantering.
2. Brott mot miljöskyddslagen, avseende förprovningssplikten eller annan tillståndsplikt.
3. Brott mot miljöskyddslagen, avseende olika koncessionsvillkor eller föreskrifter.

Påfallande många ärenden avser enstaka händelser, där på grund av tekniska brister eller felaktig hantering någon form av miljöstörning uppkommit. Ibland har en sådan miljöstörning observerats och anmälts av en privatperson. Flertalet anmälningar har dock ingetts av någon tillsynsmyndighet. Ärenden rörande stora kontinuerliga störningar har endast sällan kommit under åklagarens prövning. Det allmänna intryck undersökningen ger är att många ärenden avser enstaka händelser, vilka synes ha haft en, relativt sett, begränsad skadeeffekt. I påfallande många fall har förundersökningen nedlagts eller åtal inte väckts på den grund att brott inte har kunnat styrkas. I de fall åtal har väckts synes åtalen ha bifallits i stor utsträckning. Påföljden har vanligtvis legat kring 20-50 dagsböter. I något enstaka fall har 100 dagsböter dömts ut. Annan påföljd än böter har inte förekommit under den undersökta perioden. I endast två redovisade fall har åklagaren yrkat företagsbot. I båda fallen har yrkandet ogillats.

En sammanställning av de ärenden vari åklagaren fattat beslut eller dom meddelats redovisas i tabell 4. Med hänsyn till det sätt på vilket uppgifterna samlats in måste reservation göras för bortfall av ärenden.

Tabell 4 Från åklagarmyndigheter under tiden 1 september 1989 - 31 augusti 1990 redovisade ärenden angående brott mot den yttre miljön, i vilka beslut fattats av åklagare eller dom fallit.

	förundersökning nedlagd	ej åtal	s:a	åtal	dom bifall	dom ogillande
BrB	13	3	16	2	1	1
LKP	7	-	7	4	2	3
ML	37	10	47	14	19	1
S:a	57	13	70	20	22	5
%	49	11	60	17	18	4

I 15 av ärendena har anmälan skett från enskild. Inte i något av dessa fall har åtal väckts. I övriga ärenden har anmälan gjorts av tillsynsmyndighet eller annat offentligt organ.

11.3 Några problem vid tillämpningen av gällande sanktionsregler

Att försöka uppskatta omfattningen av miljöbrottsligheten är förenat med stora svårigheter. Ofta är uppgifter om föroreningar och utsläpp osäkra eller ofullständiga.

Ibland är det svårt att upptäcka om ett miljöbrott har begåtts. En orsak härtill kan vara att effekterna blir kända först efter flera år och att störningskällan då kan vara svår att spåra. Problemet kompliceras ytterligare av att antalet tillståndspliktiga verksamheter och tillsynsobjekt är mycket stort.

Kontrollen av att miljöskadliga utsläpp inte går utöver vad som har föreskrivits i villkor sker på två sätt. Dels gör företagaren en egenkontroll, dels sker en periodisk kontroll från tillsynsmyndighetens sida, bl.a. genom besiktning. I de flesta fall svarar företagaren själv för provtagning och analys, varefter resultaten redovisas till den myndighet som handhar tillsynen.

De tillfällen då mätningar sker av utsläpp är vanligtvis få. Tillsynsmyndigheten kanske utför mätningar någon gång per år och verksamhet och en företagare kanske mäter vid ett par tillfällen per månad. Utifrån dessa mätvärden beräknas sedan medelvärden, eftersom i villkoren ofta föreskrivs en högsta tillåten utsläppsmängd såsom medelvärde för år eller månad. Mot bakgrund härav ligger det i sakens natur att det kan vara svårt att upptäcka tillfälliga överutsläpp.

Andra problem som påverkar möjligheterna att upptäcka överutsläpp är att mätningar är kostsamma - ibland mycket dyra - och inte sällan behäftade med stora felmarginaler. Naturvårdsverket har redovisat att mätningar av stoftutsläpp till luft kan ha en felmarginal uppåt och nedåt på 75 procent.

Även om tillförlitliga mättnings- och beräkningsmetoder står till buds kan det ändå vara svårt att avgöra om otillåtna utsläpp förekommit. Detta beror ofta på att villkoren för en miljöfarlig verksamhet är ofullstän-

diga eller oklara. Det finns även fall där det saknas bestämmelser om kontrollprogram. Det nu sagda gäller framför allt verksamheter som bedrivs enligt gamla tillstånd eller dispensbeslut.

Problemen med felaktiga mätresultat och ofullständiga eller oklara villkor kan också leda till stora bevisvårigheter i de fall utövare av miljöfarlig verksamhet ställs till ansvar för påstådd miljöbrottslighet.

En omständighet som har stor betydelse för möjligheterna till lagföring i anledning av misstänkt miljöbrottslighet är tillsynsmyndighetens agerande. Enligt miljöskyddslagen åligger det tillsynsmyndigheten att verka för att överträdelser av lagen beivras. Till ganska nyligen har det inte varit ovanligt att vid misstänkta fall av miljöbrottslighet tillsynsmyndigheten företagit en ganska ingående prövning huruvida brott kunnat anses föreligga. Därvid har tillsynsmyndigheten prövat förefintligheten av såväl objektiva som subjektiva rekvisit. Därefter har endast de fall som av tillsynsmyndigheten bedömts såsom brott anmälts till åtal.

Det nu nämnda förfarandet har utsatts för kritik, inte minst från justitieombudsmannens sida. Det har därvid hävdats bl.a. att tillsynsmyndigheten saknar kompetens att avgöra om brott föreligger eller ej och att denna prövning i stället skall ankomma på i första hand åklagarmyndighet och domstol. Enligt kritiken bör tillsynsmyndigheten i princip beivra ett överutsläpp så snart det objektivt sett konstaterats att en villkorsöverträdelse skett. Utrymmet för tillsynsmyndigheten att avgöra om brottsligt förfarande förekommit har bedömts vara ytterst inskränkt. Kritiken kommer med all sannolikhet att leda till att misstänkt miljö-

brottslighet anmäls till åtal i större omfattning än vad som hittills varit fallet.

Från tillsynsmyndigheternas sida har ofta gjorts gällande att de har otillräckliga resurser för att bedriva en effektiv tillsyn och att genom denna upptäcka exempelvis villkorsöverträdelser.

11.4 Önskemål om lagändringar

Utredningen om miljövårdens organisation framförde i sitt betänkande (SOU 1987:32) För en bättre miljö, allvarlig kritik mot den nuvarande utformningen av ansvarsbestämmelserna på miljöskyddsområdet.

Om brottsbalksbrotten miljöbrott och vållande till miljöstörning anförde utredningen att de fick betecknas som något av ett provisorium med hänsyn till såväl utformning som tillkomst. Utredningen ansåg att deras förhållande till olika specialstraffrättsliga regler och till övriga allmänfarliga brott borde ses över. Med hänsyn till de helt olikartade sätt på vilka straffbestämmelserna i brottsbalken och miljöskyddslagen är konstruerade var det enligt utredningens mening inte möjligt att genom ens rätt ingripande ändringar på någondera sidan få ett system där ett visst förfarande alltid kunde entydigt hänföras till endera sidan. Utformningen av nuvarande sanktions-system på det miljörättsliga området ansågs snarast utgöra ett hinder för ett fullt utnyttjande av samhällets resurser i syfte att komma till rätta med växande miljöproblem. För att bota detta förhållande krävdes enligt utredningen en genomgripande översyn av hela den svenska miljöstraffrätten. Mycket talade enligt utredningen för att man borde inrikta arbetet på att i en övergripande lag ta upp vissa grundlägg-

gande kravregler inom hela miljöskyddsområdet och samtidigt reglera påföljdsfrågorna enhetligt.

I riksdagen har upprepade gånger genom motioner framställt yrkanden om utredning av miljöstraffrätten eller särskilda ändringar i den, se t.ex. Mot. 1988/89:Jo 711, 717, 722, 797, 860, 863, 960 och 962. Bl.a. de nämnda motionerna har på riksdagens begäran helt eller delvis överlämnats till kommittén.

Också vid den hearing om miljölagstiftningen som justitiedepartementet och miljö- och energidepartementet anordnade den 28 oktober 1988 framfördes kritik mot den nuvarande ordningen på miljöstraffrättens område. Bl.a. anfördes att 45 § miljöskyddslagen blandade stort och smått på ett besvärande sätt och att man inte tänkt igenom om det behövdes en kriminalisering när man lagstiftade på området. Enligt riksåklagarens mening var det dock inte möjligt att avstå från blankettstraffbud, även om man sammanförde straffbestämmelserna på området till en enhetlig lag.

I kommitténs direktiv framhålls att bestämmelserna i brottsbalken om miljöbrottslighet lett till fällande domar i mycket få fall, vilket kunnat ha sin orsak i att det varit svårt att visa att gärningen framkallat en negativ effekt på miljön eller en risk för en sådan effekt. Det har då legat närmare till hands att tillämpa de speciella straffreglerna i miljöskyddslagstiftningen, som i stället kriminaliserar överträdelser av bestämmelserna i lagarna eller av föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av dessa. Kommittén bör enligt direktiven särskilt överväga hur samspellet bör vara mellan de miljörättsliga reglerna och sanktionsreglerna för att insatserna mot överträdelser skall göras bättre. I dessa överväganden bör ingå en grundlig genomgång och analys av straffreglernas roll

inom miljölagstiftningen och i vilken utsträckning överträdelser av miljöreglerna skall vara kriminaliserade eller leda till andra sanktioner; enligt direktiven kan det många gånger vara effektivare med andra sanktioner än straff, och dubbla sanktionsformer kan vid tillämpningen skapa en osäkerhet om vilken form som skall väljas.

11.5 Motiv för straffansvar

Det finns olika vetenskapliga teorier om grunderna för straffrätten och om straffets verkningar. På miljöskyddets område finns det anledning att fästa särskild vikt vid uppfattningen om straffbestämmelsernas normbildande funktion. Ständigt upptäcks nya hot mot människors hälsa och naturen. De inskränkningar i framför allt den ekonomiska rörelsefriheten som kan föranledas av sådana hot accepteras inte utan vidare av alla. En jämförelse kan göras med lagstiftningen om trafiknykterhetsbrott och skattebrott. Först sedan straffbestämmelser funnits under lång tid och med skärpa tillämpats av domstolarna har moraluppfattningen ändrats så att sådana brott ansetts som i egentlig mening klandervärda.

Det sagda innebär att överträdelser av lagstiftningen på miljöskyddets område bör medföra någon form av sanktioner. Sådana sanktioner behöver emellertid inte med nödvändighet vara straff. I åtskilliga fall kanske lagstiftningen upprätthålls väl så bra och till lägre kostnader för rättssystemet med andra medel än straff, t.ex. ekonomiska sanktioner i form av miljöavgifter eller liknande eller genom föreläggande om rättelse förenat med vite eller direkta åtgärder för att vidta rättelse.

På miljöskyddets område finns det emellertid anledning anta, att straffpåföljd i många situationer kan ha en god avhållande effekt. De som kan tänkas begå miljöbrott är i stor utsträckning väletablerade personer som har särskild anledning att frukta straffets sociala konsekvenser. Detta talar för att straffet kan vara ett verksamt medel för att upprätthålla respekten för de materiella reglerna på miljöskyddets område.

Miljöbrottslighet är ofta svårutredd. Åklagaren har den fulla bevisbördan för de objektiva förutsättningsarna för att brott skall anses föreligga. När fråga är om gärningar av allvarlig beskaffenhet måste för att straffansvar skall inträda krävas att gärningsmannen handlat uppsåtligt eller åtminstone oaktsamt. Åklagaren måste styrka också de faktiska omständigheter som ger vid handen att det föreligger ett sådant s.k. subjektivt rekvisit. Detta kan ofta föranleda svårigheter och i vart fall tidsutdräkt. Straffansvar är i denna situation ofta en ineffektiv sanktion.

På många håll brottas polisväsendet, åklagarna och domstolarna med en stor arbetsbörda. Detta medför ett tvång att prioritera mellan olika brott. Självfallet måste många typer av överträdelse mot miljölagstiftningen anses ha ett högt straffvärde och därför också bära ges hög prioritet. Så är dock visst inte fallet med alla former av överträdelse. Frågan om det skett en överträdelse av miljöbestämmelserna utreds många gånger med bättre resultat av tillsynsmyndigheternas handläggare än av polismän.

Riksåklarens undersökning av ärenden rörande brott mot den yttre miljön under tiden 1 september 1989 - 31 augusti 1990 (se avsnitt 11.2) ger vid handen att påfallande många av dessa ärenden avser enstaka

händelser, där på grund av tekniska brister eller felaktig hantering någon form av miljöstörning förekommit och där skadeeffekten relativt sett varit begränsad. Påföljden i sådana fall har vanligen legat kring 20-50 dagsböter. Ett sådant straff är, jämfört med den påföljd som brukar följa på exempelvis förmögenhetsbrott, att betrakta som lindrigt. Det finns å andra sidan inga belägg för att domstolarna skulle ha en överseende attityd till miljöbrott om dessa verkligen är av allvarlig beskaffenhet. Det får därför antas att i flertalet fall domstolarnas straffmätning varit rimlig i förhållande till straffvärdet. Särskilt gäller detta som domstolarna haft att iaktta regeln i 45 § första stycket sista meningen miljöskyddslagen, att dagsböter inte ingår i straffskalan, om brottet begåtts med uppsåt och avsett förpliktelse av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt. Det måste därför antas att flertalet av de överträdelse som blivit föremål för domstols prövning inte har varit av särskilt allvarlig art. Man kan emellertid då ifrågasätta om inte det förhållandet att lindriga straff regelmässigt utdöms i miljöbrottmål kan sätta tilltron till miljölagstiftningen i fara, när som regel inte allmänheten kan själv bilda sig någon uppfattning om allvaret i den miljöstörning som förekommit eller kunna uppstå. Ekonomiska påföljder som exempelvis sanktionsavgifter kan bestämmas till betydligt högre belopp, när de sätts i relation till företagets förhållanden, än dagsböter för en enskild person, när dessa bestäms utifrån allmänna regler om straffvärde och dagsbotens storlek. I sådana situationer kan ekonomiska sanktioner bättre än straff vara ägnade att hos allmänheten inskräpa vikten av att miljölagstiftningen efterlevs.

Vidare bör erinras om att överträdelse av miljöreglerna i stor utsträckning begås inom ramen för

näringsverksamhet utövad av större eller mindre företag. För att straffansvar skall kunna ådömas måste en enskild gärningsman utpekas. Detta kan medföra utredningssvårigheter åtminstone så till vida att det kan vara osäkert vilket inflytande den formellt ansvarige haft på händelseförloppet och vilket straffvärde hans handlande därför kan anses ha. Detta kanske leder till att exempelvis verkställande direktören faller till ansvar men döms till en lindrig påföljd därför att han själv inte har någon särskilt stark personlig skuld till det inträffade. Effekten kan däremot vara allvarlig och kanske resultatet av kumulerad och anonym vårdslöshet inom företaget. I sådana fall kan företaget åläggas en ekonomisk påföljd i form av företagsbot. Oberoende av vållande kan också ekonomiska sanktioner i form av avgifter tänkas drabba företaget. Som nyss antytts kan sådana sanktioner ha en betydande preventiv och normbildande effekt.

11.6 Utformning av ansvarsbestämmelser

För att medborgarna skall ta till sig normerna och på sikt rätta sig efter dem krävs att de är klara och förståeliga, att de är möjliga att överblicka och att de åtminstone på sikt kan väntas nå allmän acceptans. Det sagda gäller inte minst om straffbestämmelser. Som framgått förut finns på miljöskyddets område ett stort antal delvis överlappande, delvis icke sammanhängande ansvarsregler. Genom att de utformats som blankettstraffbud med ibland talrika hänvisningar till andra paragrafer i lagen måste de ofta antas vara svårförståeliga för lekmannen och många gånger även för myndigheternas handläggare.

Vid utformningen av den framtida miljöstraffrätten finns anledning att uppmärksamma den reform av miljö-

straffrätten som genomfördes år 1980 i Förbundsrepubliken Tyskland (se Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch - Kommentar, 23. Auflage, 1988). Då överfördes straffbestämmelser som tidigare funnits i specialstraffrätten till ett nytt kapitel i den centrala strafflagstiftningen, motsvarande vår brottsbalk (Strafgesetzbuch, §§ 324 ff.). Straffbestämmelserna är i första hand disponerade så att de avser skydd för vissa bestämda objekt. I § 324 finns alltså straffbestämmelser mot förorening av vattendrag, i § 325 mot förorening av luften och mot buller och i § 326 mot spridande av miljöfarligt avfall. Straffansvaret är enligt samtliga bestämmelser beroende av att förfarandet är förvaltningsrättsligt otillåtet. I § 327 föreskrivs straff för den som driver en kärnteknisk eller någon annan tillståndspliktig miljöfarlig anläggning utan tillstånd eller i strid mot ett meddelat förbud. I § 328 finns bestämmelser om straff för otillåten hantering av kärnbränsle och i § 329 finns bestämmelser om straff för den som vidtar vissa åtgärder som sätter ett särskilt skyddsvärt område i fara. Samtliga de angivna bestämmelserna är uppdelade på särskilda avsnitt för uppsåtliga och för oaktsamma förfaranden. Bestämmelser om grova miljöbrott finns i § 330 och om grovt spridande av gift i § 330a. Kapitlet innehåller också vissa avslutande bestämmelser.

Det har under senare år ansetts önskvärt att ha bestämmelser om särskilt allvarlig brottslighet i brottsbalken. Konsekvent är detta visserligen inte genomfört. Även de allvarligaste narkotikabrotten behandlas i narkotikastrafflagen och varusmuggningslagen. Skattebedrägerierna behandlas i skattebrottslagen. Bestämmelserna om miljöbrott i brottsbalken har inte heller tillämpats i praktiken. I stället är det ansvarsbestämmelserna i miljöskyddslagen som åtminstone i någon utsträckning föranlett fällande domar.

Andra allmänfarliga brott av en natur som kan jämställas med miljöbrottens behandlas emellertid i 13 kap. brottsbalken. Sambandet mellan dessa och de allvarligaste miljöbrotten framstår klarare om även dessa regleras i brottsbalken. Dessutom är en sådan placering ägnad att inskräpa hur allvarligt samhället ser på denna typ av brottslighet. Att i likhet med den tyska regleringen föra in alla de viktigaste bestämmelserna om miljöbrott i den centrala straffrättsliga lagstiftningen, dvs. för svenskt vidkommande brottsbalken, stämmer däremot mindre väl med balkens hittillsvarande systematik. Vad som i första hand bör övervägas synes vara en fördelning av bestämmelserna om miljöbrott på brottsbalken och en ny, samlad miljölag.

11.7 Brottsbalken

En straffbestämmelse i brottsbalken innehåller en brottsbeskrivning, ett brottsnamn och en straffskala. I brottsbeskrivningen anges de rekvisit som krävs för att ett brott skall anses föreligga. I 13 kap. brottsbalken finns bestämmelser om allmänfarliga brott. Till sådana hör bl.a. spridande av gift eller smitta (7 §), förgöring (8 §) och miljöbrott (8a §).

För miljöbrott döms den som i annat fall än som angetts förut i kapitlet

1. förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön,
2. förvarar avfall eller annat ämne på ett sätt som genom förorening kan medföra hälsorisker, skador eller annan olägenhet som anges under 1 eller

3. orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning,

allt under förutsättning att inte behörig myndighet tillåtit förfarandet eller detta är allmänt vedertaget. Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig döms inte heller till ansvar för miljöbrott.

Miljöbrott kan bedömas som grovt brott. Därvid skall särskilt beaktas om det har vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

För att miljöbrott skall anses föreligga krävs att gärningen varit uppsåtlig. Den som av oaktsamhet begått en sådan gärning som om den är uppsåtlig medför ansvar för miljöbrott skall i stället dömas för vållande till miljöstörning (9 § andra stycket).

Straffet för miljöbrott är böter eller fängelse i högst två år, för grovt brott fängelse i lägst sex månader och högst sex år och för vållande till miljöstörning böter eller fängelse i högst två år.

Med spridande av gift eller smitta avses att någon framkallar fara för människors liv eller hälsa genom att förgifta eller infektera livsmedel, vatten eller annat, på annat sätt sprida gift eller dylikt eller överföra eller sprida allvarlig sjukdom. Till förgöring gör den sig skyldig som framkallar allmän fara för djur eller växter medelst gift eller genom att överföra eller sprida elakartad sjukdom eller genom att sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt. Vid sidan av de uppsåtliga brotten finns också motsvarande oaktsamhetsbrott, benämnda vårdslöshet med gift eller smittämne.

Som förut antytts har bestämmelserna i 13 kap. brottsbalken om miljöbrott och vållande av miljöstörning

praktiskt taget inte alls blivit tillämpade. Orsakerna härtill kan vara flera. I sak har ansvarsreglerna nära samband med ansvarsreglerna i 45 § miljöskyddslagen. Sålunda inträder inte ansvar om förfarandet tillåtits av behörig myndighet eller detta är allmänt vedertaget och inte heller om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig. Åklagaren måste visa att hälsorisker, skador eller andra olägenheter uppkommit eller kunnat uppkomma. Det kan då ligga närmare till hands för åklagaren att såsom överträdelse av tillstånd, föreskrifter eller villkor åtala det miljöfarliga beteendet under åberopande av 45 § miljöskyddslagen. Vidare är straffsatsen för normalgraden av miljöbrott densamma som för brott mot 45 § miljöskyddslagen - böter eller fängelse i högst två år - och till yttermera visso gäller samma latitud även för vållande till miljöstörning. Någon anledning att betona brottets allvarliga beskaffenhet genom att åtala enligt brottsbalken finns alltså inte, så länge det inte är fråga om grovt brott.

Det anförda talar för att skillnaden mellan brottsbalkens och en ny miljölags ansvarsbestämmelser bör göras tydligare. Annars blir det bara så att enbart miljölagens bestämmelser tillämpas samtidigt som förekomsten av bestämmelserna i brottsbalken gör att brotten enligt miljölagen framstår som andrarangsbrott. Att så inte är fallet skulle kunna framgå tydligare, om behandlingen av miljöbrott i brottsbalken inskränktes till att avse de allra allvarligaste fallen, då allmänhetens hälsa eller naturens renhet verkligen sätts på spel med uppsåt eller av klar oaktsamhet. På så sätt skulle man också få en bättre parallellitet med övriga allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken.

11.8 Den specialstraffrättsliga regleringen

Huvuddelen av straffbestämmelserna på miljöskyddsområdet hör till specialstraffrätten och återfinns i de olika lagar och förordningar som innehåller också de materiella rättsreglerna. Vid en genomgång av sådana bestämmelser kan konstateras att de är uppbyggda på ett mycket varierande sätt.

Straffbuden i miljölagstiftningen är i regel uppbyggda på något annat sätt än brottsbalkens brottsbestämmelser. De flesta är s.k. blankettstraffbud. Sådana innehåller inte någon fullständig brottsbeskrivning, och i regel inte heller något brottsnamn, utan uttalar endast att den som överträder vissa i andra lagrum angivna påbud eller förbud skall dömas till i straffbudet angivet straff. Som exempel på blankettstraffbud kan nämnas 45 § första stycket miljöskyddslagen och 20 § första stycket lagen om kemiska produkter.

I 45 § första stycket miljöskyddslagen föreskrivs följande.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

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

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

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

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

5. i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen lämnar vederbörande myndighet oriktiga uppgifter rörande ett förhållande av betydelse för prövning av en fråga om tillstånd eller för tillsynen,

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

Bestämmelsen i 20 § första stycket lagen om kemiska produkter avviker i ett viktigt hänseende från bestämmelsen i miljöskyddslagen. Lagen om kemiska produkter kriminaliserar nämligen också överträdelser av den allmänna aktsamhetsregeln i 5 §, som innebär att den som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön, liksom även den s.k. substitutionsregeln i samma paragraf. Straffansvar för överträdelse av aktsamhetsregeln och substitutionsregeln förutsätter dock att den skett med uppsåt eller av grov oaktsamhet.

Vid en genomgång av de specialstraffrättsliga bestämmelserna på miljöskyddsområdet kan konstateras att dessa är uppbyggda på ett mycket varierande sätt.

Man kan i systematiskt hänseende urskilja vissa typer av bestämmelser som är mer eller mindre vanligt förekommande.

I ett stort antal författningar återfinns bestämmelser som stadgar straff för **underlåtenhet att iaktta förprövnings- eller anmälningsplikt**. Så är fallet i bl.a. miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, naturresurslagen, naturvårdslagen, hälsoskyddslagen och vattenlagen.

Många är också de straffbud som ålägger den straff som **åsidosätter av regeringen eller olika myndigheter meddelade särskilda bestämmelser eller föreskrifter**. Som exempel härpå kan nämnas de nyssnämnda lagarna,

med undantag av naturresurslagen, samt därutöver skogsvårdslagen, lagen om svavelhaltigt bränsle samt lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

I flera fall stadgas också straff för den som **bryter mot villkor i tillstånds- eller dispensbeslut**. Utöver miljöskyddslagen, naturresurslagen, naturvårdslagen och vattenlagen kan som exempel nämnas dumpningslagen, lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark samt skogsvårdslagen.

Bestämmelser om **brott mot direkt i lag stadgade förbud** återfinns i ett något färre antal författningar. Detsamma gäller bestämmelser som stadgar straff för **underlåtenhet att iaktta direkt i lag föreskriven skyldighet**. Av författningar som exemplifierar den förra kategorin kan nämnas renhållningslagen, naturvårdslagen, skogsvårdslagen och ädellövskogslagen. Den senare gruppen kan exemplifieras med lagen om kemiska produkter, naturvårdslagen, gruvlagen, minerallagen och torvlagen.

I ett mindre antal författningar föreskrivs att det är straffbart att **lämna oriktiga uppgifter i frågor som rör tillstånd och tillsyn**. Detta gäller enligt bl.a. miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

Utöver de nu nämnda kategorierna kan nämnas

- brott mot ett av regeringen meddelat generellt förbud (t.ex. lagen om kemiska produkter),
- brott mot ett av regeringen i särskilt fall meddelat förbud (t.ex. miljöskyddslagen och naturvårdslagen),

- brott mot ett av tillståndsmyndighet eller annan myndighet meddelat förbud (t.ex. miljöskyddslagen och gränsälvsöverenskommelsen),
- brott mot förbud eller föreläggande som meddelats av tillsynsmyndighet (t.ex. miljöskyddslagen, skogsvårdslagen och skötsellagen),
- åsidosättande av föreläggande eller föreskrift som i särskilt fall meddelats av regeringen eller myndighet (t.ex. dumpningslagen och lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg),
- åsidosättande av "provisoriska" villkor i tillståndsbeslut (t.ex. miljöskyddslagen),
- åsidosättande av villkor som meddelats utan samband med ett tillståndsbeslut (t.ex. miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen),
- underlåtenhet att iaktta föreläggande eller begäran om upplysningar från tillsynsmyndighet (t.ex. miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter och dumpningslagen) samt
- bristande tillsyn av viss verksamhet till förekommande av miljöstörning (t.ex. lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg).

Enligt flera författningar undantas från det straffbara området "ringa fall" (t.ex. i lagen om kemiska produkter och skogsvårdslagen), "ringa gärning" (t.ex. enligt miljöskyddslagen och naturvårdslagen), "ringa överträdelse" (t.ex. i naturresurslagen) samt fall då oaktsamheten bedöms som ringa (luftfartslagen).

I betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljö, föreslog utredningen om miljövärdens organisation en uppdelning av straffreglerna i miljöskyddslagen på olika brottstyper. Utredningen anförde att vissa förfaranden som nu utgör brott enligt miljöskyddslagen går att beskriva tydligt utan de nuvarande omfattande och delvis närmast förvirrande hänvisningarna till lagens olika stadganden. Sådana förfaranden kunde ges adekvata brottsbenämningar. Enligt utredningen var det fråga om följande gärningstyper.

- 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 skydds-föreskrift.
- 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.

Om sådana brottsbeskrivningar skall införas i en ny, samlad miljölag krävs att de omfattar också förfaranden som nu är reglerade i andra lagar än miljöskyddslagen, såsom lagen om kemiska produkter, renhållningslagen och hälsoskyddslagen. Vilka typer av förfaranden som bör kriminaliseras i en ny, samlad miljölag blir beroende av vilka materiella regler som ställs upp i lagen och som ansvarsreglerna sålunda bör rikta sig mot.

Det bör framhållas att anvarsregeln i lagen om kemiska produkter kriminaliserar även överträdelse av aktsamhetsregeln och substitutionsregeln i 5 § i lagen. I fråga om denna kriminalisering kan en jämförelse göras med brottet vårdslöshet i trafik, som också innebär en allmän kriminalisering av oaktsamhet. Vid bedömningen

av huruvida oaktsamhet föreligger kan man emellertid vid vårdslöshet i trafik bygga på ett stort antal trafikregler, som själva är sanktionerade endast med böter, i vissa fall inte alls. Detta ger en viss stadga åt tillämpningen. Påföljden för vårdslöshet i trafik blir å andra sidan i regel ett blygsamt bötesstraff. Den mycket allmänna utformningen av oaktsamhetsregeln i lagen om kemiska produkter måste medföra att det är svårt att konsekvent tillämpa ansvarsbestämmelsen, vilket är betänkligt med hänsyn till rättsäkerhetens intressen.

Frågan om straffansvar vid ringa brott är omdiskuterad. Av vad som förut anförts om rättsväsendets resurser framgår att det inte lönar sig att använda dyrbar utredningskapacitet till utredning om bagatellförseelser. Enligt kommitténs direktiv torde det råda enighet om att ringa fall inte skall föranleda ansvar. En möjlighet skulle vara att utforma brottsbeskrivningarna så att de bara tar sikte på väsentliga överträdelse av de materiella reglerna. Återstoden skulle då föranleda ekonomiska sanktioner för företagen.

11.9 Frågor gemensamma för brottsbalken och specialstraffrätten

11.9.1 Subjektivt rekvisit

I 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken fastslås att i balken beskriven gärning skall, om inte annat anges i straffbudet, anses som brott endast om den begås uppsåtligen. Ett uppsåtsrekvisit är således underförstått i brottsbeskrivningarna. Om oaktsamhet skall vara tillräcklig för straffbarhet måste detta däremot uttryckligen anges i straffbudet. Denna regel gäller inte för specialstraffrätten där snarast motsatt regel

gäller på så sätt att om inget sägs i straffbudet så kan man i regel utgå från att det för straffbarhet räcker med oaktsamhet.

Enligt specialstraffrätten följer sålunda i de flesta fall straffansvar även om gärningsmannen varit oaktsam, liksom fallet är vid vållande till miljöstörning enligt brottsbalken. Ibland krävs **grov** oaktsamhet. Så är fallet bl.a. enligt 20 § lagen om kemiska produkter vid åsidosättande av den allmänna aktsamhetsregeln i 5 § samt vid åsidosättande av uppgiftsskyldighet enligt lagen om vissa mineralfyndigheter, lagen om vissa rörledningar och lagen om vissa torvfyndigheter.

Enligt vanligt språkbruk torde en gärning begås uppsåtligen om den begås med "vett och vilja". Gärningsmannen måste alltså förstå vad han gör. Däremot behöver han inte förstå att det han gör är otillåtet.

För att ett beteende skall anses som oaktsamt krävs naturligtvis att detta skall avvika från ett aktsamt beteende men även att det kunnat begäras av gärningsmannen att han iakttagit erforderlig aktsamhet. Man brukar skilja mellan medveten och omedveten oaktsamhet. En oaktsamhet är medveten i det fall att gärningsmannen misstänkt eller insett risken för att en viss effekt skulle kunna inträffa men förlitat sig på att den inte skulle göra det. Oaktsamheten är däremot omedveten i det fall gärningsmannen inte misstänkt eller insett risken för att effekten skulle kunna inträffa men han har haft skälig anledning att räkna därmed.

Vidare ligger i det straffrättsliga begreppet oaktsamhet det värderande momentet att "culpan", dvs. oaktsamheten, skall vara "klandervärd". Man skall inte bara kunna begära att gärningsmannen handlat på det

eller det sättet. Det måste också finnas goda skäl att klandra vederbörande. Klart är således att man generellt sett måste arbeta med en högre grad av oaktsamhet i straffrätten än i skadeståndsrätten. Den s.k. culpatriöskeln är här genomgående hög. Om oaktsamheten är straffbar beror på utgången av en helhetsbedömning där alla moment i oaktsamhetsbedömningen kommer in i bilden. (Se Gillis Erenius, Något om "culpatriöskeln" i straffrätten, Svensk rätt i omvandling, Stockholm 1976, s. 143 ff.).

Vilken grad av oaktsamhet som skall krävas bör bl.a. sättas i relation till brottets grovhet. Om brott mot miljölagstiftningen bedöms som allvarliga och straffsatserna i överensstämmelse därmed ger utrymme för kännbara påföljder leder detta till att å andra sidan den grad av oaktsamhet som krävs för att brott över huvud taget skall anses föreligga bör sättas i motsvarande mån högt. Man kan i så fall säga att det skall vara fråga om en klar eller klandervärd oaktsamhet.

11.9.2 Straffsatser

Rent allmänt kan sägas att straff som kan följa för brott på miljöskyddsområdet spänner mellan alltifrån böter till fängelse på livstid.

Endast böter i straffskalan förekommer i bl.a. hälso- skyddslagen, renhållningslagen, skötsellagen och skogsvårdslagen.

Strafflatituden böter eller fängelse i högst sex månader förekommer i bl.a. naturvårdslagen, gruvlagen och luftfartslagen.

Böter eller fängelse i högst ett år stadgas i bl.a. lagen om kemiska produkter, lagen om svavelhaltigt bränsle och dumpningslagen.

En vidare straffskala, böter eller fängelse i högst två år återfinns i bl.a. miljöskyddslagen, vattenlagen och naturresurslagen.

För brottsbalksbrotten med miljöanknytning stadgas än strängare straff. Som exempel kan nämnas att för miljöbrott, som är att bedöma som grovt, stadgas endast fängelse; lägst sex månader och högst sex år.

För brottet spridande av gift eller smitta, som är att bedöma som grovt, stadgas fängelse lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Straffskalorna har betydelse också för användningen av tvångsmedel. Anhållande och häktning förutsätter att fängelse ett år ingår i straffskalan och husrannsakan förutsätter att fängelse ingår i straffskalan.

Vidare är straffskalan bestämmande för preskriptionstidens längd. Den frågan behandlas i avsnitt 11.9.4.

Om bara de allra allvarligaste miljöbrotten behandlas i brottsbalken får man räkna med att ansvarsreglerna i en ny, samlad miljölag kommer att omfatta också gärningar med förhållandevis högt straffvärde. Detta kan i vissa fall böra föranleda en höjning av den straffskala som nu gäller för motsvarande brott. En ordentlig straffvärdebedömning bör under alla förhållanden göras i lagstiftningsärendet. Det är uppenbart att en allvarlig miljöstörning är mer straffvärd än en underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldighet (som nu enligt vissa författningar bara föranleder böter). En straffvärdebedömning kan också tänkas resultera i att

straff ersätts med andra påföljder, t.ex. föreläggande vid vite, något som kan bli aktuellt just vid försummad uppgiftsskyldighet, eller sanktionsavgift.

11.9.3 Konkurrens

Det är inte ovanligt att tillämpningsområdet för ett straffbud delvis sammanfaller med tillämpningsområdet för ett annat straffbud. Man brukar då tala om konkurrens mellan straffbud.

Frågan som uppkommer vid konkurrens är huruvida endast det ena eller båda straffbuden skall tillämpas. Huvudregeln torde vara att båda straffbuden är tillämpliga. Det finns dock flera undantag. I vissa fall finns i lagtexten inskriven en uttrycklig **subsidiaritetsklau-sul**, dvs. en bestämmelse som direkt anger vilket straffbud som har företräde vid konkurrens mellan olika straffbestämmelser. I flera av de specialstraffrättsliga straffbuden på miljöskyddsområdet stadgas att bestämmelserna är subsidiära i förhållande till brottsbalken. Exempel härpå är bestämmelsen i 20 § tredje stycket lagen om kemiska produkter som har följande lydelse.

Till ansvar enligt första stycket döms inte om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

I många fall torde bara det strängare straffbudet tillämpas, i vart fall om straffbuden är likartade i vissa avseenden, t.ex. ifråga om skyddsintresse. Detta gäller särskilt om skillnaden i straffskalorna är stor.

11.9.4 Preskription

Vid vissa typer av miljöbrottslighet är preskriptionstiden så kort att det ibland händer att ett misstänkt brott inte hinner utredas under den tid inom vilken åtal måste väckas. I andra fall kan det tänkas att skadliga effekter av ett miljöbrott visar sig så sent att brottet över huvud taget inte upptäcks innan straffansvar för gärningen är preskriberat.

Straffsatsen för ett brott ger inte endast uttryck för brottets straffvärde utan den har även betydelse för bl.a. preskriptionstidens längd. De skäl som talar för preskription är svagare ju allvarligare brottet är. På grund härav stadgar lagen olika preskriptionstid alltefter brottets svårighet. I 35 kap. 1 § första stycket brottsbalken stadgas följande om preskription.

Påföljd må ej ådömas, med mindre den misstänkte häktas eller erhållit del av åtal för brottet inom

1. två år, om å brottet ej kan följa svårare straff än fängelse i ett år,
2. fem år, om svåraste straffet är högre men icke över fängelse i två år,
3. tio år, om svåraste straffet är högre men icke över fängelse i åtta år,
4. femton år, om svåraste straffet är fängelse på viss tid över åtta år,
5. tjugofem år, om fängelse på livstid kan följa å brottet.

Preskriptionstidens längd bestämmes med andra ord av maximum i straffskalan för brottet.

Preskriptionsbestämmelserna i brottsbalken är tillämpliga även på specialstraffrättens område. För det fall att det i en specialstraffrättslig författning intagits en bestämmelse om annan preskriptionstid är emellertid denna att tillämpa framför brottsbalkens motsvarande bestämmelse.

11.9.5 Brott inom företag

I vårt land bedrivs miljöfarlig verksamhet ofta av juridiska personer, t.ex. aktiebolag. En juridisk person kan enligt svensk rätt inte begå brott och följaktligen inte heller ådömas straff eller annan brottspåföljd. Straffansvar läggs på den fysiska person som inom företaget bär ansvaret för brottet. Tillämpliga krav på subjektiva rekvisit måste vara uppfyllda beträffande honom. Oaktsamhet kan emellertid bestå i att verksamheten inte organiserats på sådant sätt att brott kunnat undvikas. Genom den praxis som har utvecklats hos domstolarna har därför det straffrättsliga ansvaret för brott inom en juridisk persons verksamhet i stor utsträckning placerats på den fysiska person som är att anse som företagsledare eller ställföreträdare för den juridiska personen, t.ex. den verkställande direktören i ett aktiebolag.

En sådan ställföreträdare kan komma att dömas för lagöverträdelser som har inträffat vid företagets drift även om det närmast är en underordnad anställd som är den "egentlige" gärningsmannen.

Företagsledarens ansvar för att de straffsanktionerade kraven uppfylls kan under vissa förutsättningar delegeras. Detta kan ske bl.a. i fall då företaget är mycket omfattande, bedrivs på skilda orter eller då företagsledaren av andra orsaker inte kan uppfylla sin plikt att övervaka företaget. Ansvaret och den därmed förenade risken för straff kan i sådana fall hamna hos t.ex. en platschef.

Det bör i detta sammanhang nämnas att det finns vissa sanktioner som kan riktas direkt mot den juridiska

personen, exempelvis förverkande, företagsbot och miljöskyddsavgift. Dessa sanktioner behandlas i följande avsnitt.

11.10 Förverkande

11.10.1 Allmänt

Bestämmelser om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Förverkande är inte någon brottspåföljd i balkens mening, utan hänförs till den samling av straffrättsliga sanktioner, som brukar benämnas särskild rättsverkan av brott. Att något förklaras förverkat innebär att ägaren eller innehavaren förlorar sin rätt till egendomen och att denna skall utges till staten.

Man brukar skilja mellan sakförverkande, som innebär att viss angiven egendom förklaras förverkad, och värdeförverkande, varigenom värdet av viss egendom förverkas. Ett beslut om värdeförverkande har formen av en förpliktelse för den berörde att till staten utge det förverkade beloppet.

Brottsbalkens regler om förverkande kan sägas ha tre olika syften. Det kan vara fråga om att dra in sådan vinning som har uppkommit på grund av brott. I andra fall är syftet att konfiskera verktyg och andra hjälpmedel som har använts vid brott. Det tredje syftet är att säkerställa omhändertagande av brottsprodukter, dvs. egendom som har framställts genom brottslig verksamhet.

Regler om förverkande förekommer inte sällan i anslutning till bestämmelser inom specialstraffrätten och således utanför brottsbalkens tillämpningsområde. Som exempel kan nämnas förverkande enligt lagen om kemiska

produkter, lagen om svavelhaltigt bränsle, dumpningslagen, lagen om vissa mineralfyndigheter, naturvårdslagen, skogsvårdslagen och skötsellagen.

Här bör påpekas att 36 kap. brottsbalken innehåller åtskilliga bestämmelser som äger generell tillämpning vid alla slag av förverkande, vare sig det sker enligt brottsbalken eller enligt bestämmelser inom specialstraffrätten. Sålunda anges bl.a. vem som kan drabbas av förverkande. Om inte annat har föreskrivits kan förverkande ske hos bl.a. gärningsmannen eller annan som medverkat till brottet, den i vars ställe gärningsmannen eller annan medverkande var, den som genom brottet beretts vinning eller näringsidkare.

11.10.2 Vid brott i utövning av näringsverksamhet

Den 1 juli 1982 infördes en ny förverkandebestämmelse i brottsbalken (nu 36 kap. 4 §) som gäller förverkande vid brott i utövning av näringsverksamhet. Bestämmelsen är tillämplig även på specialstraffrättens område. Vidare är bestämmelsen tillämplig på alla företag oavsett ägarformen, således både enskilda företagare och juridiska personer. Den nya bestämmelsen är subsidiär i förhållande till förverkanderegler på andra håll i lagstiftningen.

Vad som kan förverkas enligt förevarande lagrum är värdet av de ekonomiska fördelar som uppkommit för näringsidkaren till följd av brott begånget i utövningen av näringsverksamheten. Det kan vara dels direkta brottsförtjänster som avses med uttrycket utbyte av brott, dels besparingar i form av uteblivna kostnader, dels i vissa fall ökade vinster som har uppkommit med anledning av att gällande bestämmelser

åsidosatts. Förverkande kan ske även om vinningen motsvaras av skada för enskild.

En förutsättning för förverkande är att det föreligger ett orsakssamband mellan brottet och de ekonomiska fördelarna. Brottet måste således framstå som den dominerande orsaken till fördelarna.

Inte sällan kan det vara svårt att föra bevisning om vad som skall förklaras förverkat. I sådana fall får vinsten eller besparingen uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Det finns ett betydande utrymme för jämkning och eftergift av det förverkade beloppet. Sålunda skall förverkande inte ske om det är "oskäligt" (vid annat förverkande "uppenbart oskäligt").

De viktigaste fallen då jämkning eller eftergift bör komma i fråga är då det finns anledning anta att sanktionsavgift kommer att åläggas näringsidkare på grund av överträdelsen eller om den brottsliga handlingen ger upphov till skadeståndsskyldighet.

Med både miljöavgifter och företagsbot till förfogande ter sig behovet av en förverkandemöjlighet inte så stort vid brott mot miljölagstiftningen. Om mycket stora vinster uppkommit genom miljöbrott, kan förverkande dock behövas för att företaget inte skall göra någon vinst på sitt förfarande. Företagsbot kan inte relateras direkt till vinsten, vilket däremot är fallet med förverkande. Mera speciella former av förverkande kan också vara motiverade, t.ex. förverkande enligt lagen om kemiska produkter av kemiska produkter eller varor som varit föremål för brott.

11.11 Företagsbot

På grundval av ett förslag av kommissionen mot ekonomisk brottslighet infördes nya bestämmelser om företagsbot i 36 kap. brottsbalken med verkan från den 1 juli 1986. 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 lagstiftningsärendet har framhållits att sanktionen skall ha en bestraffande funktion och att den inte skall användas i vinsteliminierande syfte. Företagsboten skall fastställas till lägst tiotusen kr. och högst tre miljoner kr. Då det gäller att bestämma botens storlek skall särskild hänsyn tas till brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Företagsboten kan jämkas eller efterges, bl.a. om brottet medför annan betalningskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren. Så kan vara fallet om näringsidkaren ålagts en sanktionsavgift till följd av brottet eller om skadestånd eller förverkande kan komma i fråga.

Av 36 kap. 7 § brottsbalken framgår, att om åklagaren för talan om utdömmande av företagsbot, näringsidkaren skall åläggas sådan, när förutsättningarna enligt lagrummet föreligger. Av förarbetena framgår vidare att till brott som är av allvarlig art torde kunna räknas bl.a. gärningar som innebär åsidosättande av viktiga samhällsintressen, exempelvis överträdelser av miljöskyddslagen (se prop. 1985/86:23 s. 64). Möjligheterna redan enligt gällande rätt synes därför vara goda för att överträdelser av miljöskyddslagen skall föranleda företagsbot, såvida fråga inte är om бага-

tellartade förseelser för vilka företagsbot inte är avsedd. Visserligen skall vid bestämmande av företagsbotens storlek vinsten beaktas, men den är bara en av flera omständigheter och behöver inte bestämmas exakt utan kan uppskattas till ett skäligt belopp (a. prop. s. 39).

För att företagsbot skall kunna ådömas måste åklagaren kunna styrka att brott föreligger, inbegripet de subjektiva rekvisiten uppsåt och oaktsamhet. I förarbetena framhålls att det naturligtvis endast sällan är möjligt att konstatera brottsligt uppsåt hos en icke identifierad gärningsman, medan det vid oaktsamhetsbrott är fullt tänkbart att det står klart att någon i ett företag har handlat vårdslöst utan att det för den skull går att leda i bevis vem denne är; företagsbot bör då kunna åläggas (a. prop. s. 62 f). Kan ett brottsligt förfarande inte styrkas, är det däremot inte möjligt att ålägga företaget företagsbot. Detta är förklarligt, eftersom syftet med företagsboten just är att rikta klander mot företag som inte hindrat brott i dess näringsverksamhet.

När varken uppsåt eller oaktsamhet föreligger finns emellertid möjlighet att ålägga företaget en sanktionsavgift, t.ex. i form av miljöavgift. I förarbetena till bestämmelserna om företagsbot diskuterades förhållandet mellan sådan bot och sanktionsavgifter. Därvid framhölls att sanktionsavgifter ibland kan åläggas utan att uppsåt eller oaktsamhet behöver styrkas och således enligt modellen för strikt ansvar. Mot den bakgrunden borde möjligheten att i lagstiftningsarbetet använda sådana avgifter även fortsättningsvis stå öppen (a. prop. s. 18).

Vid den hearing som anordnades av justitiedepartementet samt miljö- och energidepartementet den 28 oktober

1988 anförde riksåklagaren att företagsboten är ett tjänligt instrument som sanktion för miljöbrott men att den är mindre praktikabel som den nu är utformad. Rekvisiten för användande av företagsbot borde mildras. Då skulle man i stor utsträckning kunna komma ifrån lagföring av enskilda personer som dels ofta är svår att genomföra, dels ofta leder till tämligen meningslösa påföljder. Boten skulle kunna bestämmas efter vissa allmänna kriterier så att man inte behövde gå in i en finvärdering av förutsättningarna. Den skulle ta hänsyn till förseelsens art, till skaderisken och till företagets ekonomiska bärkraft. Däremot skulle inte några mer exakta beräkningar behöva göras av vinsten.

11.12 Näringsförbud

Enligt lagen om näringsförbud, som trädde i kraft den 1 juli 1986, kan näringsförbud meddelas den som i egenskap av enskild näringsidkare grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamheten och därvid bl.a. gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Då näringsverksamhet bedrivits av juridisk person kan näringsförbud meddelas vissa i lagen angivna ställföreträdare ävensom andra som faktiskt utövat ledningen av en näringsverksamhet eller utåt har framträtt som ansvariga för enskild näringsverksamhet.

För att näringsförbud skall få meddelas skall det vara påkallat från allmän synpunkt. Vid prövning härav skall särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om näringsidkaren tidigare dömts för brott i näringsverksamheten. Näringsförbud meddelas för viss tid, lägst tre och högst fem år.

Den som meddelats näringsförbud får bl.a. inte driva näringsverksamhet, inte vara ställföreträdare i bolag, inte stifta bolag, inte utöva faktisk ledning av en näringsverksamhet samt inte äga så många aktier i ett bolag att han har röstmajoritet.

11.13 Sanktionsavgifter

11.13.1 Miljöskyddsavgift

I Sverige finns redan en lång rad av avgifter m.m. på miljöområdet. Flertalet av dessa har tillkommit under 1980-talet. I princip kan man dela in avgifterna i tre slag - nämligen produktavgifter (utsläppsavgifter), administrativa avgifter och sanktionsavgifter.

Sanktionsavgifter har vuxit fram vid sidan av lagstiftningens mer traditionella ekonomiska styrmedel, såsom förverkande, vite och skadestånd, och de har till utformning och tillämpning många likheter med dessa sanktionsformer. Sanktionsavgifter kan riktas även mot juridiska personer.

Sanktionsavgifterna - eller miljöskyddsavgifterna som de benämns i miljöskyddslagen - infördes år 1981. Avsikten med avgifterna var inte att de skulle utgöra incitament för företagen att minska sina utsläpp så långt som möjligt utan de skulle utgöra ett komplement till straffsanktionerna. Sanktionsavgifterna syftar i första hand till att förhindra otillåtna utsläpp - det skall med andra ord inte löna sig att begå miljöbrott. I motsats till de straffrättsliga sanktionerna anses miljöskyddsavgiften ge incitament för ett företag att öka driftsäkerheten och kontrollen av olika processer och reningsanläggningar. Avgiftssystemet utformades på

sådant sätt att det inte skulle vara lönsamt att begå brott mot miljöskyddslagen. Avgiften bestäms med utgångspunkt från förhållandena i varje enskilt fall - dvs. efter bedömning av vilken nytta ett företag kan ha haft av att åsidosätta reglerna i miljöskyddslagen.

Bestämmelserna i miljöskyddslagen (52 §) är utformade så att miljöskyddsavgift skall betalas om någon bryter mot vissa förbud, åsidosätter vissa bestämmelser m.m. som meddelats med stöd av lagen och detta lett till ekonomiska fördelar. I ringa fall skall dock ingen avgift betalas.

Av intresse i sammanhanget är att miljöskyddsavgift till skillnad från straffansvar används som sanktion även om överträdelsen inte skett av oaktsamhet eller med uppsåt. Miljöskyddsavgift kan vidare påföras såväl fysiska som juridiska personer.

Fram till den 1 juli 1987 var förutsättningen för att miljöskyddsavgift skulle kunna tas ut att överträdelsen lett till betydande olägenhet för omgivningen eller risk för sådana olägenheter. Numera gäller emellertid inte denna regel.

Miljöskyddsavgift skall bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av en överträdelse. För det fall full bevisning om de ekonomiska fördelarna inte alls eller endast med svårighet kan läggas fram, får fördelarna uppskattas till ett skäligt belopp.

Om det föreligger särskilda skäl får miljöskyddsavgift jämkas eller efterges. Enligt lagmotiven kan ett särskilt skäl vara att skadestånd döms ut i anledning av samma gärning eller att driften vid ett företag

omedelbart inställs vid en överträdelse, ehuru överträdelsen ändå medför viss ekonomisk vinning.

Frågor om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden på talan (ansökan) av naturvårdsverket. Om ansökningen inte delgetts den som anspråket riktas mot inom tio år från det att förutsättningar för påförande inträtt får avgift inte påföras.

I fråga om fullföljd av talan mot koncessionsnämndens beslut i mål om miljöskyddsavgift är att märka att denna inte sker hos regeringen utan hos Svea hovrätt, som prövar målet i dess sammansättning som vattenöverdomstol. Vattenöverdomstolens avgörande kan överklagas till Högsta domstolen. Här är således ett exempel på hur en administrativ prövning övergår till en prövning vid domstol.

Eftersom det inte krävs uppsåt eller oaktsamhet för att miljöskyddsavgift skall kunna åläggas, borde det vara enklare att låta en överträdelse av miljöskyddslagens bestämmelser följas av ett krav på miljöskyddsavgift än att låta frågan bli föremål för åtalsprövning. Trots detta har endast ett tiotal avgiftsären den hittills prövats. I samtliga dessa fall har det rörts frågor om överutsläpp - dvs. överskridande av villkor meddelade i tillståndsbeslut.

Det kan i sammanhanget nämnas att MIA i sin genomgång av det nuvarande svenska avgiftssystemet inom miljöområdet konstaterar att flertalet av de statliga avgifterna är enkla och billiga att administrera. Utredningen gör emellertid samtidigt den kommentaren att miljöskyddsavgiften sannolikt är det mest extrema exemplet på motsatsen.

Avgiftansvarets utformning har varit mycket diskuterad. Både miljökostnadsutredningen och miljöskyddsutredningen lade på sin tid fram förslag till miljöskyddsavgift, dock i olika utformning. Under våren 1986 kom även ett förslag från naturvårdsverket om ändrat sanktionssystem vid överträdelse av miljöskyddslagen.

Naturvårdsverkets förslag gick i korthet ut på att straffsanktionen i 45 § miljöskyddslagen skulle upphävas i vad avser överträdelse av förbud och åsidosättande av föreskrift eller villkor, och att i stället miljöskyddsavgift skulle utgå i motsvarande fall. Förslaget syftade till att uppnå ett automatiskt verkande system; på varje överutsläpp eller annan överträdelse skulle följa en avgift. Denna skulle enligt verkets förslag konstrueras så att den började löpa i stort sett från överträdelsens början och utgick till dess rättelse skedde. Meningen därmed var att stimulera till snabb kontakt med tillsynsmyndigheten. Enligt huvudregeln skulle avgiftens grundbelopp motsvara den dubbla ekonomiska fördelen. Sänkning eller höjning skulle kunna bli aktuell i det enskilda fallet med hänsyn till omständigheterna, främst företagarens förhållningssätt.

Förslaget utsattes för en hel del remisskritik och ledde inte till några genomgripande förändringar i miljöskyddslagens sanktionssystem. (Jfr vad som sagts ovan om ändringen i miljöskyddslagen den 1 juli 1987.)

En ökad användning av avgifter inom miljöområdet skall naturligtvis ytterst syfta till en bättre miljö. Valet av avgift sammanhänger med vilket mål man i första hand vill uppnå.

Redan miljökostnadsutredningen var, när frågan om införandet av miljöskyddsavgifter diskuterades, inne på tanken att införa olika avgiftsklasser. Dessa tankar förkastades. Möjligheterna att ta ut miljöskyddsavgifter har emellertid, såsom ovan redovisats, vidgats betydligt under senare år genom att kravet, att överträdelsen skall ha lett till betydande olägenhet, tagits bort. I princip kan alltså numera miljöskyddsavgifter utgå även i sådana fall då exempelvis prövningsplikten försummas - givetvis fortfarande under förutsättning att detta lett till ekonomisk nytta för företaget.

Med hänsyn till den utveckling som sålunda ägt rum inom området finns det anledning att åter pröva miljökostnadsutredningens tankegångar. En möjlighet kunde vara att, om det finns utsläppsrelaterade avgifter, införa en sanktionsavgift för utsläpp utöver lovgivna mängder som uppgår till visst antal gånger den grundläggande avgiften. I andra fall kan man tänka sig att en taxa för överutsläpp fastställs i tillståndsbeslutet såsom en form av civilrättsligt vite. Avgiften måste i så fall naturligtvis sättas så högt att den får preventiv effekt. Har överutsläpp skett med uppsåt eller av klar oaktsamhet bör dessutom straffansvar kunna inträda. Ytterligare en möjlighet är att låta enklare förseelser, exempelvis mot generella föreskrifter, resultera i en miljöskyddsavgift av på förhand - förslagsvis av regeringen - bestämd storlek. I sådant fall bör dock en möjlighet finnas kvar att bestämma en miljöskyddsavgift efter individuell prövning, om överträdelsen lett till ekonomiska fördelar.

11.13.2 Vattenföroreningsavgift

Genom ändring i lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg infördes fr.o.m. år 1984 bestämmelser om vattenföroreningsavgift. Sådan avgift tas ut enligt principen om strikt ansvar och utgår då något av utsläppsförbuden i lagen överträtts eller då utsläpp inte begränsats så långt detta varit möjligt.

Avgiften påförs i första hand den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare. Den skall bestämmas enligt en särskild taxa, i vilken beloppen varierar med hänsyn till utsläppens kvantitet och fartygens storlek.

Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av kustbevakningen.

11.14 Vite

Vite är ett ekonomiskt tvångsmedel. Det används som individuellt påtryckningsmedel för att tvinga fram vissa närmare angivna prestationer av den mot vilket viteshotet riktas. Det har därvid den fördelen framför straff att det kan anpassas till vad som krävs för att bryta den tredskandes motstånd. Vitet kan dessutom vid behov många gånger bestämmas till väsentligt högre belopp än vad motsvarande böter skulle uppgå till.

Användningen av vite förutsätter stöd i lag. Sådana bestämmelser finns på många ställen i lagstiftningen, inte minst inom den miljörättsliga speciallagstiftningen. Man brukar skilja mellan förfarandeviten, som används som tvångsmedel i processen eller förvaltningsförfarandet, och materiella viten, som är avsedda att framtvunga ett önskvärt handlande i sak.

Bestämmelser om ett vitesföreläggandes adressat, om beräkning av vitets storlek samt vitets utformning och utdömande finns i lagen om viten. Frågor om utdömande av viten prövas av länsrätt på ansökan av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet. I vissa fall är det dock tingsrätt som är prövningsinstans.

Erfarenheterna av vitesföreläggande på miljöskyddets område är i allmänhet positiva. Det anses att vitet är ett mer effektivt instrument än straffhotet 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 av vitesföreläggandet och vid utdömandet av vite. En tredskande part har ibland omöjliggjort en effektiv användning av vitesföreläggande genom att systematiskt överklaga dels föreläggandet, dels ett eventuellt utdömande av vitet. (Se SOU 1987:32 s. 408.)

Som ett medel att komma till rätta med tredska kan nämnas möjligheten att enligt 4 § viteslagen förelägga löpande vite, dvs. vite som bestäms till visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller för varje gång adressaten underlåter att fullgöra en återkommande förpliktelse eller för varje gång ett förbud eller liknande föreskrift överträds; i sistnämnda fall får dock inte utdömas högre belopp än som angetts i föreläggandet. En annan möjlighet att motverka tredska som finns vid löpande vite är att låta föreläggandet gälla även mot ny ägare till en fastighet eller en byggnad som föreläggandet avser. För detta krävs dock en uttrycklig lagregel. En sådan finns nu i hälsoskyddslagen.

Förhållandet mellan straff och vite har diskuterats ingående i den rättsvetenskapliga litteraturen. Enligt en gammal princip, som kommit till uttryck i 9 kap. 8 § rättegångsbalken, får vite inte föreläggas i fall där straffansvar är stadgat. Principen har uttryckligen återopats av Högsta domstolen i avgörandet NJA 1982 s. 633. Syftet med denna ordning är att undvika vad som skulle kunna uppfattas som en orättvis dubbelbestraffning, om samma gärning skulle föranleda både vite och straff.

Den nu nämnda principen har emellertid genombrutits i lagstiftningen och i vissa fall är det så att en lag innehåller såväl straffhot som möjlighet att meddela vitesföreläggande. Som exempel på sådan lagstiftning kan anges hälsoskyddslagen och skogsvårdslagen. Som framgår av det förut anförda krävs emellertid en uttrycklig lagreglering för att båda sanktionerna skall kunna användas. När avsteg gjorts från principen har samtidigt införts bestämmelse om att den som överträtt vitesföreläggande inte också får dömas till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet. Här kan som exempel nämnas 45 § andra stycket miljöskyddslagen.

Justitieutskottet har med anledning av en motion uttalat att den kritik som riktats mot principen att ett vitesföreläggande inte får användas då straff är utsatt inte saknar fog (JuU 1986/87:4). Sålunda hade det enligt utskottets mening inom vissa områden visat sig att enbart hotet om straff inte utgjort ett tillräckligt verkande tvång, och en möjlighet att i sådana fall använda vitesföreläggande hade efter hand införts på flera håll i lagstiftningen. Utskottet ställde sig emellertid tveksamt till om en generell regel som möjliggjorde valfrihet mellan vite och straff var

lämpligare än den nuvarande ordningen med lagstiftning efter hand på de särskilda områden där åtgärder visat sig vara erforderliga. Utskottet hemställde om en kartläggning av behovet av en effektivare användning av vitesinstitutet. (En utförlig behandling av frågan om förhållandet mellan vite och straff finns i Lavin, Viteslagstiftningen, 1989 s. 81 ff.).

En kombination av straffhot och viteshot kan vara motiverad framför allt av nödvändigheten att komma till rätta med fortsatt tredska vid utdömande av straff. För att ett förbud mot att använda både straff och vite vid samma gärning skall äga tillämpning krävs att det rör sig om gärningsidentitet i både tid och rum och dessutom att åtal och föreläggande riktar sig mot samma person. Om en lag medger användande av både straff och vite är det trots ett förbud mot samtidig användning av sanktionerna möjligt att straffa ett förfarande i förfluten tid och använda vite för att framtvinga rättelse för framtiden. Vidare kan ett viteshot riktas mot ett företag som är en juridisk person samtidigt som en driftsansvarig person i företaget kan drabbas av straff.

Av det anförda framgår att stor omsorg och noggrannhet måste iakttas vid vitesföreläggande, så att föreläggandet inte hindrar att straff utgår, när skäl finns därtill. Det skulle sålunda kunna framstå som stötande, om ett föreläggande förenat med ett lågt vite skulle hindra utdömande av straff för ett allvarligt miljöbrott som begåtts under en tid då föreläggandet var gällande.

11.15 Rättelse

Enligt 47 § miljöskyddslagen får, om någon begått en i

45 § första stycket 1-3 straffbelagd gärning - dvs. bl.a. brutit mot förbud, underlåtit att iaktta föreskrift eller åsidosatt beslut eller villkor, allt av närmare angiven art - tingsrätten meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. Berörs allmänna intressen, får ansökan om handräckning göras av naturvårdsverket eller annan myndighet som ärendet angår. I framtiden kommer en sådan rättelse att kunna ske i form av s.k. särskild handräckning enligt den nya lagen om betalningsföreläggande och handräckning (se prop. 1989/90:85). Ansökan om särskild handräckning görs hos kronofogdemyndigheten, som prövar ärendet. Avsikten med denna handräckningsform är att man utan omgång skall kunna åstadkomma behövlig rättelse.

Enligt 40 § miljöskyddslagen får, om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, tillsynsmyndigheten förelägga honom att vidta rättelse. I beslutet om föreläggande får tillsynsmyndigheten sätta ut vite. Om tillståndshavaren inte rättar sig efter föreläggandet, skall enligt 47 § tredje stycket kronofogdemyndigheten på anmodan av tillsynsmyndigheten ombesörja att åtgärd vidtas.

År 1987 infördes ytterligare genom en ny bestämmelse, 41a §, i miljöskyddslagen en möjlighet för en tillsynsmyndighet att vid överträdelse av lagen förordna om direkt rättelse på den försumliges bekostnad (se prop. 1986/87:135).

Som förut anförts kan straffsanktioner ibland vara ineffektiva när det gäller att avbryta en pågående överträdelse av miljöskyddsregler. Även ett förfarande för rättelse som bygger på vitesföreläggande kan ta lång tid. Det kan vara viktigt att få ett snabbt slut på överträdelsen genom en möjlighet till direkt fysisk rättelse som kan tillgripas om indirekta

sanktionsmöjligheter inte hjälper (frågan har belysts av Staffan Westerlund vid det 32:a Nordiska juristmötet i Reykjavik 1990, se uppsatsen Straffrättsligt ansvar för miljöfarlig verksamhet i juristmötets handlingar).

Som framgått av det föregående finns emellertid enligt miljöskyddslagen flera olika rättelseinstitut vilkas inbördes samband är svårt att genomskåda. En samordning av instituten bör därför övervägas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

11.16 Återkallelse av tillstånd

Om villkor som gäller för en verksamhet åsidosatts i betydande mån får ett tillstånd som getts till verksamheten återkallas (23 § miljöskyddslagen). Denna sanktion torde dock inte tillämpas i praktiken. På andra områden förekommer återkallelse av auktorisation som påföljd för överträdelser av de regler som gäller för verksamheten (t.ex. advokat, fondkommissionär). Denna sanktionsform torde ha starkt avskräckande effekt. Det kan övervägas att vidga tillämpningen av institutet på miljöskyddets område.

11.17 Skadestånd

Miljöskadelagen torde ge enskilda sakägare förhållandevis goda möjligheter att få ersättning för lidna skador. Den är emellertid när det gäller skadeorsaker nära anknuten till miljöskyddslagen och omfattar endast skador som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. Om miljöskyddsbestämmelser även från andra områden än den nuvarande miljöskydds-

lagens samlas i en ny miljölag, krävs i vart fall konsekvensändringar i miljöskadelagen.

Fiskenämnden i Hallands län har påtalat att det inte är möjligt att döma ut skadestånd för allmänna skador som vållats fisket genom miljöföreningar. Det är fråga exempelvis om kostnader för utsättande av lax-yngel. Att skadestånd inte kan utgå sammanhänger med att det inte finns någon enskild sakägare som bär kostnaden. Vattenlagen ger möjlighet att ålägga företag som kan påverka fisket att betala fiskeavgift. Det kan finnas anledning att överväga en liknande avgift eller en form av allmänt skadestånd också för miljölagstiftningens del.

11.18 Övriga frågor

Allmänt har framhållits vikten av att villkor och bestämmelser är omsorgsfullt och tydligt utformade, för att överträdelser av dem skall kunna föranleda sanktioner. Med villkor som under senare år fastställts av koncessionsnämnden torde det i detta hänseende vara ganska väl beställt. Alltjämt finns dock ett stort antal äldre villkor som kan vara svåra att kontrollera och tillämpa. Möjligheterna att ompröva sådana villkor får betydelse också för tillämpningen av sanktioner mot överträdelser av villkoren.

12 Miljöskyddslagstiftningen m.m. i EG och Norden

12.1 Inledning

I mån av behov skall kommittén enligt direktiven inhämta kunskaper om och redogöra för innehållet i andra länders lagstiftning på miljöområdet. Kommittén skall även vid utformningen av sina förslag till en ny lagstiftning beakta hur dessa förhåller sig till miljölagstiftningen och gällande produktkrav i de andra nordiska länderna och inom EG.

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för den övergripande miljöskydds- och produktlagstiftningen i EG, Danmark, Finland och Norge.

Här bör också erinras om att utrikesdepartementets handelsavdelning i april 1990 gjort en redovisning av det svenska integrationsarbetet i "Sverige och den västeuropeiska integrationen". Redovisningen innehåller en analys bl.a. av hur EGs miljö- och produktlagstiftning förhåller sig till motsvarande svenska bestämmelser och i vilken utsträckning vår lagstiftning kan behöva anpassas till gemenskapens.

12.2 EG

12.2.1 Romfördraget och enhetsakten

Romfördraget (RomF) från år 1957 utgör grund för EGS verksamhet. Fördraget innehöll i sin ursprungliga utformning emellertid inte några bestämmelser om en gemensam miljöpolitik, förutom den generella regeln i artikel 235. Rådet (EGs högsta beslutande organ) kan med stöd av denna enhälligt besluta om åtgärder som fordras för att uppfylla fördragets mål, dvs. fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Till sådana beslut kan hänföras de handlingsprogram för miljöområdet som rådet upprättat alltsedan år 1973. Från att inledningsvis ha varit inriktade på att komma till rätta med omedelbara föroreningsproblem har handlingsprogrammen numera blivit mer övergripande och förebyggande åtgärder har getts ökad betydelse.

När den europeiska enhetsakten trädde i kraft år 1987 ändrades förutsättningarna för det fortsatta miljöarbetet inom EG. Genom enhetsakten utvidgades gemenskapens kompetens till att även omfatta miljöområdet.

Artiklarna 130r-t, som då tillkom, lägger fast målen och medlen för den gemensamma miljöpolitiken. Denna bygger bl.a. på principen om förebyggande åtgärder, åtgärder som skall komma till rätta med miljöskador vid källan samt att förorenaren betalar, "polluter pays principle".

Det finns en väsentlig begränsning av EGS kompetens på miljöområdet genom den s.k. subsidiaritetsprincipen, som är en av grundstenarna i EGS miljöpolitik och som läggs fast i artikel 130r. Principen innebär att det primära ansvaret för miljön och beslut i sådana frågor skall fattas på lägsta möjliga nivå. Den innebär också

rättighet för medlemsländerna att vidta mer långtgående miljöskyddskrav än minimikraven som fastställts genom EG-direktiv, förutsatt att dessa är förenliga med Romfördraget.

Denna bestämmelse tillsammans med artikel 118a, som rör arbetsmiljö och arbetarskydd i den sociala delen av det nuvarande Romfördraget, är unik till sin karaktär genom att den ger varje medlemsland möjlighet att föra sin egen miljö- och arbetsmiljöpolitik. De strängare reglerna får emellertid inte skapa nya handelshinder. Det hävdas också inom EG att det vore oförenligt med målet om ett medborgarnas Europa om ett land som redan har strängare krav inom dessa områden skulle behöva ge avkall på viktiga välfärdsområden till följd av att minimikrav införs på EG-nivå.

Av artikel 130s framgår att gemenskapens rättsakter på miljöområdet som huvudregel kräver enhälliga beslut. Bestämmelserna i artikel 118a medger däremot att beslut i frågor som rör arbetsmiljöområdet kan fattas med kvalificerad majoritet.

Också förutsättningarna för en harmoniering av medlemsländernas lagstiftning ändrades i och med enhetsakten. I artikel 100a slås fast att beslut som syftar till att upprätta den inre marknaden i de flesta fall kan fattas med kvalificerad majoritet.

Av avgörande betydelse för miljöpolitiken är artikelns bestämmelse (st. 3) om att förslag till harmoniering med hänsyn till hälsa, säkerhet, miljö- och konsumentskydd skall utgå från en hög skyddsnivå. En medlemsstat kan i princip inte avvika från beslut som fattats med stöd av denna artikel.

Artikel 100a (st. 4) innehåller dock en s.k. miljögaranti, som tillåter medlemsländerna att införa strängare nationella regler, grundade på behov som skydd av djurs och människors liv och hälsa. Sådana bestämmelser skall anmälas till kommissionen innan de införs. Om kommissionen anser att de strängare reglerna strider mot Romfördraget, t.ex. genom att utgöra ett förtäckt handelshinder, underställs saken EG-domstolen enligt en särskild, snabbare procedur (jfr avsnitt 13.7.4).

Kompetensen att förhandla i internationella fora eller sluta avtal med tredje land ligger i huvudsak kvar hos medlemsländerna. Rättsläget är härvidlag något oklart. Såväl medlemsländerna som kommissionen har t.ex. ratificerat Wienkonventionen och skrivit under Montrealprotokollet till skydd för ozonskiktet. Inom EG hävdas dock att enligt den princip som EG-domstolen lade fast i målet AETR [mål 22/70 (1971)] skulle medlemsländerna inte längre ha befogenhet att ingå sådana förpliktelser om de övertagits av kommissionen.

12.2.2 EGs regelsystem på miljövårdsområdet

Som redan framgått avses åtgärder på EG-nivå inte att bli heltäckande utan aktualiseras först när miljövardsmålen förutsätts uppnås bättre härigenom än genom åtgärder på medlemsstatsnivå. Sådana åtgärder syftar inte enbart till en bättre miljö utan också till undvikande av regionala obalanser, snedvridning av konkurrens och handelsmönster och skapande av handelshinder. En harmonisering av medlemsländernas nationella lagstiftning skall därför ske i den utsträckning som krävs för att säkerställa den gemensamma marknadens funktion.

Dessa regler gällde i princip redan före enhetsakten. Syftet med enhetsakten var inte heller primärt att ändra den gemensamma marknaden utan att påskynda framväxten. Principerna för harmoniseringsarbetet har där-
emot ändrats. Tanken är nu att man skall nöja sig med att uppställa vissa minimikrav, men att de länder som vill ha strängare bestämmelser skall ha rätt till det.

EGs miljöbestämmelser återfinns främst i form av förordningar och direktiv, s.k. sekundär EG-rätt. Förordningar är omedelbart bindande (artikel 189, st. 2 RomF) för alla länder, företag och personer och tar över inhemsk lag, dvs. har s.k. direkteffekt, medan direktiven riktar sig enbart till medlemsstaterna och är bindande för dessa med avseende på de mål som skall uppnås (artikel 189, st. 3 RomF). De nationella myndigheterna får dock inom en viss tidsfrist själva bestämma vilka medel som skall användas för att uppnå dessa mål. Detta har medfört att miljöfrågorna hittills har setts från nationellt perspektiv, där EGs miljöbestämmelser betraktats som rekommendationer snarare än rättsligt bindande dokument med den konsekvensen att direktiv som rör angelägna miljöfrågor inte alltid införts i den nationella lagstiftningen. Kommissionens övervakning av att så sker har dock skärpts under senare år.

12.2.3 Direktiv inom miljöområdet

I detta avsnitt redovisas de direktiv på miljöskyddsområdet som bedöms i huvudsak ha anknytning till kommitténs arbete.

Luftföroreningar

Ramdirektivet (84/360/EEC) rörande luftföroreningar omfattar industrianläggningar inom i bilaga I till direktivet uppräknade branscher, bl.a. energi-, metall- och kemikalieindustrin. Dessa skall ha tillstånd innan de tas i drift eller verksamheten genomgår väsentliga förändringar. Nya anläggningar måste använda bästa tillgängliga teknik utan orimliga kostnader för verksamheten. Fastställda gränsvärden får inte överskridas.

Hittills har sådana emissionsgränser reglerats på EG-nivå när det gäller de traditionella, stora luftföroreningarna, dvs. i första hand svaveldioxid, stoft och kväveoxider genom dels direktiven (80/779/EEC och 85/203/EEC) om luftkvalitetskrav för dessa ämnen, dels direktivet (88/609/EEC) om emissioner från stora förbränningsanläggningar.

Direktiven 89/369/EEC och 89/429/EEC innehåller åtgärder för att förhindra uppkomsten av och minska luftföroreningar från nya resp. existerande anläggningar för förbränning av kommunalt avfall. Gränsvärden anges bl.a. för stoft och kolmonoxid. Dessutom anger direktivet (82/884/EEC) om maximal halt av bly i omgivningsluft en viss högsta tillåten halt av detta ämne.

De gemensamma minimikraven som läggs fast i direktiven kan skärpas på lokal nivå. I ramdirektivet mot luftförorening nämns det särskilt att medlemsländerna kan peka ut speciellt förorenade områden och fastställa lägre utsläppsgränser eller andra särskilda regler för anläggningar inom området (artikel 5).

Vattenföroreningar

Kraven på produktionsanläggningar i fråga om vattenförorening regleras i ramdirektivet (76/464/EEC) om vissa föroreningsutsläpp till vatten.

I direktivet anges ämnen eller grupper av ämnen som kvicksilver, kadmium, organiska halogenföreningar m.fl. som skall elimineras (lista I) eller i vart fall reduceras (lista II).

För utsläpp från såväl land- som vattenbaserade källor till vatten av lista I-ämnen krävs tillstånd. Ett sådant skall innehålla bestämmelser om maximalt tillåtna utsläpp. Om det behövs får medlemsländerna införa strängare villkor än vad som fastlagts i tillämpningsdirektiven.

Medlemsländerna skall upprätta handlingsplaner för att reducera utsläppen, inkl. normer för vattenkvalitet för ämnen som finns upptagna i lista II, bl.a. tungmetaller, organiska fosforföreningar, persistenta mineraloljor och kolväten från sådana. Inte heller utsläpp av dessa ämnen får ske utan tillstånd, som innehåller emissionsgränser baserade på sådana vattenkvalitetsnormer.

Förutom medlemsländernas egna åtgärder förutsätts i ramdirektivet att utsläpp av de i direktivet angivna ämnena successivt regleras på EG-nivå genom s.k. underdirektiv med gemensamma minimikrav.

Sådana har utfärdats för bl.a. kvicksilver från kloralkaliindustri (82/176/EEC), kvicksilver från andra industrisektorer (84/156/EEC), kadmium (83/513/EEC) och hexaklorcyklohexan (84/491/EEC). Ett mera generellt formulerat direktiv (86/280/EEC) om

gränsvärden för utsläpp och vattenkvalitetsnormer för vissa farliga ämnen upptar därutöver särskilda regler för tre specificerade ämnen, nämligen koltetraklorid, DDT och pentaklorfenol (bil. II)

För de enskilda ämnena anger dessa direktiv mycket detaljerade bestämmelser om utsläppsgränser, vattenkvalitetsnormer, referensmätmetoder och övervakningsmetoder. I tillämpliga delar är utsläppsvillkoren också differentierade för olika industri typer. Ibland har direktiven varit utformade så att minimikraven efter viss tid skärpts i ett andra steg. Från den 1 juli 1989 gäller att medlemsländerna skall ha upprättat handlingsprogram för att reducera föroreningsbelastningen av kvicksilver också från andra källor än industriell verksamhet, t.ex. genom substitution i produkter. Direktiven hänvisar genomgående till att bästa tillgängliga teknik (BAT) i normalfallet skall användas.

Det generella direktivet (86/280/EEC) ger dessutom allmänna regler för gränsvärdessättning, miljökvalitetsnormer, referensmätmetoder m.m. Tillstånd till utsläpp av lista I-ämnen skall omprövas minst vart fjärde år. Syftet med direktivet är vidare att påskynda genomförandet av ramdirektivet från år 1976 genom att successivt utöka antalet ämnen.

Direktivet om reduktion av förorening av asbest (87/217/EEC) är det första substansrelaterade direktivet. Det har utarbetats under det fjärde miljöhandlingsprogrammet och syftar till en samlad styrning av emissioner till luft, vatten och mark inkl. avfallshanteringen. Utsläpp skall såvitt möjligt nedbringas vid källan.

Avfallshantering

Ramdirektivet (75/442/EEC) om avfall ställer upp regler för omhändertagande av avfall på nationell nivå.

Enligt detta skall medlemsländerna utse nationella myndigheter som skall planera, organisera och meddela tillstånd att omhänderta avfall. Alla anläggningar och verksamheter som för andras räkning hanterar eller deponerar avfall skall i förväg tillståndsprövas av utsedd myndighet och denna skall med jämna mellanrum kontrollera att anläggningarna uppfyller de villkor som uppställts. I fråga om avfallshanteringen gäller principen om att förorenaren skall betala (PPP). Bestämmelser om miljöfarligt avfall finns i direktivet 78/319/EEC och är en vidareutveckling av det generella ramdirektivet. Medlemsländerna skall säkerställa att sådant avfall bara hanteras eller deponeras vid godkända anläggningar och verksamheter.

Detta direktiv har senare kompletterats med särskilda bestämmelser (direktivet 84/631/EEC) som har skärpt kontrollåtgärderna i samband med gränsöverskridande transporter av farligt avfall inom gemenskapen och vid export till tredje land, särskilt till utvecklingsländerna.

Kommissionen lade i juli 1988 fram förslag till direktiv för skärpt kontroll och samordning av avfallshanteringen (COM(88)391 final) för att harmonisera och modernisera avfallshanteringen i medlemsländerna. Metoder föreslås för att främja s.k. ren teknologi och återanvändning samt användning av produkter som bara ger minimalt avfall. Auktorisationsproceduren för

verksamheter som hanterar avfall skall skärpas. (Jfr även ändringsförslaget 89/C 326/07 som innebär en skärpning av det ursprungliga förslaget.)

12.2.4 Miljökonsekvensbeskrivningar

Utöver de krav på tillstånd för vissa branscher som läggs fast i ramdirektiven om luftföroreningar från industrianläggningar och vissa föroreningsutsläpp till vatten skall dessutom enligt direktivet (85/337/EEC) om bedömning av miljöeffekterna av vissa projekt s.k. miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) göras, innan berörd nationell myndighet ger tillstånd till ett projekt som antas kunna ha betydande effekter på miljön.

Miljökonsekvensbeskrivningar är obligatoriska för bl.a. oljeraffinaderier, större förbränningsanläggningar, stora smältverk för järn och stål, motorvägs- och flygplatsbyggen samt installationer för förbränning, kemisk behandling eller deponering av miljöfarligt avfall (bilaga I). För anläggningar som anges i bilaga II ankommer det på medlemsländerna om dessa skall åläggas motsvarande krav på miljökonsekvensbeskrivningar.

Informationskraven är specificerade i bilaga III. Förutom data för bedömning av miljöpåverkan, som kan vara av betydelse t.ex. för lokalisering av projektet, skall bl.a. lämnas en beskrivning av tilltänkta åtgärder för att helt undvika eller minska större miljöskador eller så långt som möjligt återställa skadad miljö.

Innan ett tillstånd meddelas skall ansökningshandlingarna offentliggöras och berörd allmänhet ges tillfälle att lämna synpunkter. Kan ett projekt antas

avsevärt påverka miljön också i ett annat medlemsland skall konsultationer äga rum.

12.2.5 Direktiv inom produktområdet

Flertalet av de direktiv som finns inom produktområdet syftar i första hand till en harmoniering av medlemsstaternas regler och produktkrav för att underlätta den fria varucirkulationen inom EG, eftersom olikheter i föreskrifter numera betraktas som det allvarligaste gränshindret i varuhandeln vid sidan av importbegränsningar av olika slag. Syftet med en harmoniering på EG-nivå är ju i första hand att undanröja handelshinder. Beslut om sådana direktiv fattas med stöd av artikel 100a i Romfördraget. Harmonieringen av sådana regler skall också utgå från en hög miljöskyddsnivå (st. 3).

I det följande kommer en redogörelse att lämnas för de övergripande direktiven på kemikalieområdet, som också syftar till skydd av miljön i allmänhet och för arbetstagare vid yrkesmässig hantering av kemiska produkter.

Kemikalieområdet

Bestämmelser om klassificering, förpackning och märkning av kemiska ämnen finns i direktivet 67/548/EEC jämte bilagor (Annex I-IX). Direktivet har genom åtskilliga ändringar utvidgats i skärpande riktning. Bilagorna innehåller bl.a. förteckning över klassificerade ämnen, symboler, varnings- och hanteringstexter, riktlinjer för testning samt den basinformation som skall lämnas vid notifiering av nya ämnen.

För farliga beredningar återfinns sådana bestämmelser i direktivet 88/379/EEC, som innehåller regler om bedömning av hälsofarlighet samt om klassificering och märkning av dessa beredningar som anses farliga för människor och miljö när de marknadsförs. Direktivet träder i kraft den 7 juni 1991. Då upphör direktiven 731/173/EEC och 77/728/EEC om lösningsmedel resp. färger, fernissor, klister m.m. att gälla.

Direktivet 78/631/EEC innehåller motsvarande bestämmelser såvitt avser kemiska bekämpningsmedel.

Villkor för marknadsföring och användning av vissa farliga ämnen och beredningar återfinns i direktivet 76/763/EEC.

I juni 1989 trädde en förordning 1734/88/EEC om export och import till gemenskapen av vissa farliga kemikalier i kraft. Förordningen innehåller regler om ett gemensamt anmälnings- och upplysningsförfarande till omvärlden om beslut att förbjuda eller kraftigt begränsa användningen av en viss kemisk produkt.

Förutom de nu nämnda allmänna direktiven på kemikalieområdet finns också varuspecifika direktiv. Till dessa hör direktivet 79/117/EEC om växtskyddsmedel. Restriktioner vad gäller försäljning och användning av PCB och PCT återfinns i direktivet 76/769/EEC. För att skydda ozonskiktet har en förordning 332/88/EEC utfärdats som innebär en begränsning av produktion och användning av CFC och haloner. Förordningen är ett resultat av EGS anslutning till Montrealprotokollet och är bindande för medlemsländerna. Den äger tillämpning på import, export, produktion och förbrukning av dessa ämnen. Inga restriktioner gäller för import från tredje land (jfr direktivet 89/419/EEC).

Även reglerna för innehållet i tvätt- och rengöringsmedel skall harmonieras på EG-nivå. Direktivet 73/404/EEC med senare ändringar reglerar marknadsföring och användning av tvättmedel som innehåller tensider med ett medelvärde för biologisk nedbrytning lägre än 90 % och testmetoder för bestämning av nedbrytningsgrad.

Ett förslag till direktiv COM(89)454 om batterier och ackumulatörer, som innehåller farliga ämnen som kvicksilver, kadmium och bly, jämte bilagor som bl.a. anger haltgränser för alkaliska batterier och en gemensam märkningssymbol är under behandling i rådet, (jfr även 90/C 11/07). Syftet är att få likartade regler inom EG för kontrollerad kvittblivning av förbrukade batterier med dessa substanser.

Direktivet (76/768/EEC) om en harmonisering av medlemsländernas lagar rörande kosmetiska och hygieniska produkter omfattar bl.a. bestämmelser om märkning, analysmetoder och kriterier för kemisk renhet av kosmetiska produkter. En medlemsstat kan enligt direktivet förbjuda marknadsföring av en produkt om den anses utgöra en hälsorisk.

Transportområdet

Harmoniseringen rörande avgaser från motorfordon regleras i direktivet 70/220/EEC med ändringar, medan avgasregler för utsläpp från dieselmotorer återfinns i direktivet 72/306/EEC och förorenade utsläpp från sådana motorer i jordbruksmaskiner och traktorer regleras i direktivet 77/537/EEC med ändring. Miljöministrarna beslutade i december 1990 att införa strängare regler för bilavgaser från år 1993 och förutskickade en

skärpning av dessa fr.o.m. år 1996. I stort sett är de nya gränsvärdena desamma som gäller i USA sedan år 1983.

Bestämmelser om gränserna för blyinnehåll i motorbensin finns i direktivet 85/210/EEC med ändringar medan bränslens svavelinnehåll regleras i direktivet 75/716/EEC. Dessa direktiv faller även inom ramen för EES-förhandlingarna.

12.2.6 Talerätt

Enskilda personers rätt att enligt en förenklad procedur (89/C 26/07) överklaga ett beslut om, eller avsaknaden av nationella åtgärder, till följd av EGS bestämmelser på bl.a. miljöområdet har visat sig vara mycket effektiv för att uppnå en bättre efterlevnad av gemenskapsbestämmelserna. Sådana anmälningar är sekretesskyddade. När ett klagomål anhängiggjorts ankommer det på kommissionen att fatta beslut om att föra talan inför EG-domstolen enligt artikel 169 RomF.

12.3 Danmark

12.3.1 Inledning

Den danska miljölagstiftningen har hittills varit uppdelad på åtskilliga lagar. Ett genomgripande reformarbete har resulterat i att 21 lagar på detta område samlats i fyra huvudlagar som lades fram för folketinget år 1990, nämligen en ny lov om miljöbeskyttelse (lovforslag nr. L 21 FT 1990-91), en lov om planläggning (lovforslag nr. 23 FT 1990-91) och en lov om vandløb (lovforslag nr. L 24 FT 1990-91), samt en lov om naturbeskyttelse (lovforslag nr. L 22 FT

1990-91). Dessutom föreligger ett förslag till lov om råstoffer (lovforslag nr. 20 FT 1990-91). Mellankommande folketingsval i december 1990 har skjutit upp behandlingen av förslagen till våren 1991.

Med hänsyn till kommitténs uppdrag lämnas här en redogörelse för huvuddragen i förslaget till miljöskyddslag oaktat att folketingsbehandlingen ännu inte ägt rum.

Även lagen om kemiska ämnen och produkter har setts över. De ändringar som denna översyn resulterade i, trädde i kraft den 1 juli 1989.

Danmark intar en särställning i förhållande till de övriga nordiska länderna genom sitt medlemskap i EG. Samtidigt finns det likheter med miljöskyddslagstiftningen i Norden.

12.3.2 Miljöskyddsbestämmelser

I förslaget till miljöskyddslag har samlats den nu gällande miljöskyddslagen, lagen om återanvändning och begränsning av avfall, lagen om begränsning av utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider från kraftverk, lagen om blyinnehåll i motorbensin, lagen om begränsning av svavelinnehåll i bränsle och lagen om bortskaffande av olje- och kemikalieavfall. Dessutom har en rad bestämmelser om avfallshantering tagits in i miljöskyddslagen i stället för i en särskild lag på avfallsområdet.

Syftet med sammanslagningen av dessa lagar är att få en bättre överblick över reglerna på de områden som förorsakar miljöföroreningar av skilda slag. I lagen har också befintliga bemyndiganden i resp. lag förts

in ävensom ytterligare bemyndiganden som bl.a. rör främjande av renare teknologi och en bättre avfallshandtering.

Föroreningarna av miljön skall betraktas från ett helhetsperspektiv alltifrån råvaror, förädling, förbrukning till avfallshandtering, det s.k. kretsloppet. Detta ligger bl.a. bakom principen om en renare teknologi som infördes år 1984 vid en översyn av lagen om återvinning och begränsning av avfall. Den innebär att man i möjligaste mån försöker hindra att föroreningar uppstår inte enbart i produktionsprocessen utan också i senare led av varukedjan inkl. avfallshandringen. Tyngdpunkten i bestämmelserna ligger således på förebyggande insatser snarare än på att avhjälpa redan uppkomna problem. Bl.a. införs bestämmelser om miljömärkning i lagen. Sådana har hittills bara funnits i lagen om kemiska ämnen och produkter (jfr avsnitt 12.3.3). Principen att förorenaren betalar understryks också i lagförslaget.

Av särskilt intresse för kommitténs arbete är bl.a. tillståndsprovningen, rätten att överklaga ett beslut och hur Danmarks medlemskap i EG påverkat utformningen av lagförslaget.

Tillståndsprovning

Den nuvarande ordningen innebär att verksamheter som anges på en lista som bilaga till lagen, måste tillståndsprovras av behörig myndighet innan de kan påbörjas. För närvarande är ca 25 000 verksamheter tillståndspliktiga.

I förslaget föreslås en reducering av i listan upptagna verksamheter för att i framtiden koncentreras

till sådana verksamheter som med dagens uppfattning anses som särskilt miljöfarliga och som uppskattas till runt 4 000.

Det föreslås också att gällande tillståndsprovning för bl.a. ändring eller utvidgning av en verksamhet endast behöver anmälas till den beslutande myndigheten. Anmälningförfarandet kompletteras med bestämmelser som ger tillsynsmyndigheterna rätt att kräva att företagen går igenom sin verksamhet med hänsyn till råvaruanvändningen och hur en begränsning av resurslöseriet kan ske. Samtidigt skall denna information utgöra basen för myndigheternas tillsyns- och kontrollverksamhet, ungefär som "waste audits" i USA.

Miljöministern kan redan i dag fastställa bindande utsläpps- och produktionsnormer, regler om produktkontroll för bränslen och föreskrifter för typgodkännande.

Sådana bestämmelser har utfärdats i form av författningar som rör vitt skilda samhällsområden som användning av agn i fisket, utsläppsgränser för stallgödsel och ensilage, för kadmium i spillvatten från vissa industrianläggningar m.fl.

Branschspecifika författningar har också meddelats. Dessa kännetecknas av att de reglerar samtliga föroreningsutsläpp från en viss verksamhet. Denna möjlighet föreslås nu utvidgad och i större utsträckning ersätta den hittillsvarande individuella tillståndsprovningen.

För att inte göra ett sådant system alltför tungt föreslås att branschförfattningarna inriktas på en allmän reglering av vissa processer, anläggningar, material och produkter som vanligen men inte nödvän-

digttvis är knutna till en viss bransch. Detta tillvägagångssätt anses öppna vägen till en mer samlad bedömning av miljöproblemen. Det ger samtidigt en möjlighet att värdera process- och produktionstekniska förbättringar i samarbete med sakkunskap från berörda branscher. De generella reglerna kan i mån av behov utökas med kompletterande villkor för särskilt utsatta områden.

Förutom tillståndsprovningen har i vissa fall kvotering tillämpats. Ett exempel är lagen om begränsning av svavel och kväveoxider från kraftverk (lov nr. 215 af 5. april 1989), som nu föreslås uppgå i den nya miljöskyddslagen. Genom kvoter fastställs bindande ramar och reduktionsmål för att minska den samlade föroreningen av angivna ämnen, produkter och material samt avfall. För att uppfylla målen träffas avtal med berörda parter. Avtalssystemet är en nyordning i dansk miljöskyddslagstiftning och skall användas vid sidan av individuella och generella tillstånd. Avtalsbrott kan medföra böter.

Talerätt

I kapitel 11 i förslaget regleras talerätten enligt miljöskyddslagen. Beslut som fattas av kommun eller länsstyrelse kan, förutom av adressaten, överklagas av bl.a. envar som har ett eget väsentligt intresse av saken och berörda myndigheter. Av särskilt intresse för kommittén är att det i lagen anges vilka frivilligorganisationer på miljöområdet som har rätt att föra talan mot beslut som fattats enligt vissa angivna paragrafer.

Enligt uttryckliga bestämmelser i 98 § lagförslaget inbegrips inte lokalavdelningar till de uppräknade

riksorganisationerna i kretsen av klagoberättigade. Däremot kan lokala föreningar med miljöskydd som mål för sin verksamhet, överklaga ett beslut som förening-
en begärt att få underrättelse om.

Lagförslaget innehåller också bestämmelser om en särskild fristående miljöklagenämnd. Den ersätter nuvarande miljöbesvärsnämnd som genom den föreslagna begränsningen av talerätten får minskade uppgifter.

Den nya miljöklagenämndens kompetensområde omfattar dels avgöranden av miljöministern eller miljöstyrelsen, dels överprövning av sådana ärenden, som rör särskilt miljöstörande verksamheter som upptas i den föreslagna listan över sådana verksamheter och som redan prövats i två instanser.

Straffansvar

Reglerna om straffansvar förs över i princip oförändrade till den nya miljöskyddslagen. Straffskalan sträcker sig från böter för överträdelse av och underlåtenhet att följa beslut som fattats med stöd av lagen. Är överträdelsen att anse som uppsåtlig eller grovt oaktsam kan fängelse upp till ett år utdömas om handlingen vållat skada eller framkallat fara för skada eller om den inneburit ekonomisk vinning. Straffansvaret omfattar inte sådana verksamheter där avtal om begränsningar träffats.

En nyhet i lagförslaget är att också staten skall kunna straffas för överträdelse av lagen. Hittills har bara kommuner och landstingskommuner kunnat böt-fällas för sådan överträdelse. Motsvarande ansvarsbestämmelse för staten finns också i arbetsmiljölagen.

12.3.3 Produktlagstiftningen på kemikalieområdet

Den danska lagen om kemiska ämnen och produkter från år 1979 reviderades i väsentliga avseenden år 1989. I den nya lagen läggs kretsloppstänkandet fast, dvs. att tyngdpunkten för hälso- och miljöskydd i samband med hanteringen av kemikalier skall läggas på förebyggande åtgärder och omfatta samtliga led i hanteringskedjan från framställning, förbrukning till det slutliga omhändertagandet.

Även principen om renare teknologi har förts in i den omarbetade lagen. Som framgått under avsnitt 12.3.2 innebär denna princip att man försöker förhindra att föroreningar uppstår inte enbart i produktionsledet utan även i senare led av varukedjan.

Tillämpningen av principen om renare teknologi enligt lagen innebär krav på att miljömässigt skadliga kemiska ämnen och produkter skall ersättas med mer miljövänliga sådana.

Lagen omfattar både kemiska ämnen och produkter i allmänhet och vissa specialreglerade ämnen och produkter. Bakgrunden till denna utvidgning är önskemålet om att kunna kontrollera att företagen inte ersätter ett farligt ämne med ett annat lika skadligt för miljön och som inte är reglerat.

Lagen innehåller också bestämmelser om att producenter och importörer skall stå för kontrollen av att de ämnen de använder stämmer överens med grunderna i lagen, s.k. egenkontroll.

Principen om att förorenaren betalar har också förts in i lagen. Härigenom anses myndigheternas tillsyns-

och kontrolluppgifter förändras från en aktiv kontrollinsats till att övervaka att egenkontrollen efterlevs.

Lagen syftar vidare till en ökad samordning av miljöskyddsarbetet genom att det ges en möjlighet att med stöd av även kemikalielagen ställa krav på användning av mindre förorenande ämnen etc. Syftet är att få till stånd en enklare tillståndsprovning enligt miljöskyddslagens bestämmelser.

Ett nytt verktyg i miljöskyddsarbetet är också att bestämmelser om miljömärkning förts in i lagen i syfte att uppnå ett ökat miljömedvetande hos producenter och konsumenter.

Kemikalielagstiftningen innehåller dessutom regler för en anmälningsordning för nya kemikalier. Dessa har efter utslag i EG-domstolen år 1987 (mål nr 278/75) anpassats till den ordning som gäller inom gemenskapen (ändringsdirektivet 84/449/EEC av ramdirektivet 67/548/EEC). Det innebär att ämnen som inte har förts ut på marknaden senast den 18 september 1980 skall betraktas som nya. Danmark hade tidigare som gräns den 1 oktober 1980.

Reglerna för notifikationer av nya ämnen har utformats som ett bemyndigande för miljöministern att göra justeringar av den danska kemikalielagstiftningen till följd av EGs regler på området. Ett sådant bemyndigande framhålls som nödvändigt med hänsyn till att EG-reglerna är i ständig förändring.

Lagen öppnar också en möjlighet att ställa krav på att vissa kemiska ämnen och produkter eller varor med ke-

miska egenskaper skall vara försedda med en bruksanvisning som anger användningsområde för och omhändertagande av produkter.

Talerätt m.m.

Bestämmelserna om rätten att överklaga har utvidgats till en vidare krets intressenter med hänsyn till de ändrade bestämmelserna om användningsområde och principen om renare teknologi etc. Utöver adressaten av ett beslut medför den nya inriktningen av kemikalielagstiftningen att även andra kan ha ett väsentligt intresse av att kunna överklaga beslutet, t.ex. branschen som helhet, de anställda eller grannar liksom avnämarna av varorna. Det ankommer på miljöministern att närmare ange vilka personer, organisationer och myndigheter som har rätt att föra talan mot ett beslut enligt lagen. Reglerna är anpassade till den gällande miljöskyddslagens bestämmelser. Miljömyndighets beslut om föreskrift eller förbud kan verkställas även om beslutet överklagats.

Tidsfristen inom vilken överträdelse av kemikalielagstiftningen kan beivras har i vissa fall utvidgats från två till fem år.

12.3.4. EG-direktiven i dansk miljölagstiftning

Danmarks medlemskap i EG återspeglas i lagstiftningen på så sätt att det i förslaget till ny miljöskyddslag finns ett generellt bemyndigande för behörig minister att utfärda föreskrifter till följd av ingångna internationella överenskommelser (88 § 2 st). I samma paragraf första stycket bemyndigas regeringen att träffa internationella överenskommelser om gemensamma åtgär-

der för att uppfylla lagens miljömål. Hit räknas överenskommelser som sker inom ramen för EG-samarbetet.

I kemikalielagstiftningen gäller motsvarande bemyndigande befogenhet att utfärda föreskrifter för en anpassning av den danska lagstiftningen på kemikalieområdet till EG-reglerna.

Det är också värt att notera skillnaderna mellan den nya miljöskyddslagens och kemikalielagstiftningens förhållande till EG-reglerna.

Lagen om kemiska ämnen och produkter rör i allt väsentligt varuområdet. EGs bestämmelser om harmonisering av lagstiftning, klassificering m.m. av olika kemikalier återspeglas på ett påtagligt sätt i den danska kemikalielagstiftningen, som i sin utformning anpassats till gällande EG-förordningar och direktiv. Det visar också det i föregående avsnitt redovisade utslaget från EG-domstolen såvitt avser notifikation av nya kemikalier. Även förordningar som miljöministern utfärdar med stöd av lagen har påtagliga EG-inslag (jfr bekentgørelse nr. 640/1989 om anmälan av nya kemiska ämnen). Däremot är EG-reglerna inte på samma sätt närvarande i lagförslaget till miljöskyddslag utan kommer sannolikt till uttryck först i de föreskrifter m.m. som miljöministern kan utfärda med stöd av lagens talrika bemyndiganden.

12.4 Finland

12.4.1 Inledning

Till skillnad från lagstiftningen inom miljöområdet i t.ex. Danmark och Sverige har Finland inte någon sammanhållen lagstiftning på detta område. Miljö-

skyddslagstiftningen består av ett antal lagar, förordningar och anvisningar som var och en omfattar en särskild sektor av miljöskyddet som luft, vatten, buller och avfall. Dessutom finns det miljöskyddsbestämmelser bl.a. i hälsovårdslagen och plan- och bygglagen.

På senare år har även ekonomiska styrmedel, vid sidan av den administrativa styrningen av miljöproblemen, kommit till användning för att bl.a. öka energisparandet, minska utsläppen och främja ett miljövänligt konsumentbeteende.

Liksom i den tidigare redogörelsen om miljöskyddslagstiftningen inom EG och i Danmark koncentreras redogörelsen på vissa frågeställningar som bör belysas i förhållande till kommitténs principförslag.

12.4.2 Miljöskyddslagstiftningen

Den splittrade miljöskyddslagstiftningen i Finland innebär att målen, åtgärderna, övervakningssystemen, tillståndsproceduren och straffansvaret varierar i de olika lagarna. Sålunda återfinns bestämmelser om luftförorening i luftvårdslagen, hälsovårdslagen och i viss mån i lagen om avfallshantering. Förorening av vattendrag och hav regleras i huvudsak i vattenlagen. Bullerbekämpningslagen rör i allt väsentligt olika bullerstörningar medan lagen angående vissa grannlagsförhållanden tar sikte på sanitära olägenheter som rök, sot, stank och buller eller skakningar. Lagen om avfallshantering innehåller bestämmelser om såväl fast som annat avfall. Miljöskyddsbestämmelser finns också i marktäcktslagen, lagen mot förorening av oljeutsläpp på land m.fl.

Tillståndsprovning

En anläggning kan med hänsyn till de talrika tillstånds- och anmälningsförfaranden som finns i miljölagstiftningen vara underkastad flera olika myndigheters avgöranden innan en verksamhet kan påbörjas. Regeringen har därför i december 1990 lagt fram en proposition med förslag till lagstiftning om ett särskilt miljötillståndsförfarande. I detta slås de olika lagarnas administrativa förfaranden samman till ett enhetligt system. Med stöd av lagen skall s.k. miljötillstånd utfärdas, men den materiella grunden för provningen av sådana tillstånd skall även i framtiden bygga på bestämmelserna i resp. lag, även om dessa skall sammanvägas och utmyнна i ett beslut. Den nya lagen skall dock inte gälla vattenärenden, t.ex. utsläppstillstånd för avloppsvatten, som även i fortsättningen skall behandlas av vattendomstolarna.

Miljötillstånden indelas i tre grupper, nämligen tillstånd avseende lokalisering, utsläpp och tekniska lösningar. Tillståndsprovningen sker på individuell grund.

Med lokaliseringstillstånd avses t.ex. byggnadslov på land enligt byggnadslagen, i vatten enligt vattenlagen och behandlingstillstånd för problemavfall enligt lagen om avfallshantering.

Utsläppstillstånd kan avse förorening i luft enligt luftvårdslagen, till vatten enligt vattenlagen och godkännande av en avfallshanteringsplan enligt lagen om avfallshantering.

I fråga om tillstånd för verksamheter som förorsakar buller tillämpas hälsovårdslagen och lagen om granne-

lagsförhållanden enligt den hänvisning som görs i bullerbekämpningslagen.

Tekniska tillstånd gäller vanligen tryckkärl, brännbara vätskor och gifter samt andra motsvarande ämnen och anläggningar. Även kemikalielagen innehåller tillståndssystem som rör kemikalieindustrin.

Bemyndiganden

Regeringen kan meddela de allmänna anvisningar och föreskrifter som behövs för att förebygga föroreningar av bl.a. luften. Sådana föreskrifter kan gälla bl.a. maximihalter av ämnen i produkter, utsläpp och nedfall.

Anvisningarna kan vara olika för skilda delar av landet eller verksamhetsområden inom industrin. En förutsättning för att olika föreskrifter skall kunna meddelas i frågor som rör produktområdet är dock att de skilda områdenas ekonomiska ställning inte nämnvärt påverkas av föreskrifterna.

Talerätt

Genom den nya miljötillståndslagen eftersträvas ökade möjligheter för medborgarna att delta i och påverka miljöfrågor. I lagen stadgas om rätt för medborgarna och sammanslutningar som företräder medborgarna att uttrycka sin åsikt om en ansökan till tillståndsmyndigheterna. En sådan rätt skall också ges andra än de vilkas rätt eller intresse saken omedelbart berör.

Rätt att anföra besvär över ett tillståndsbeslut har den som ansökt om tillstånd och de vilkas rätt eller

fördel ärendet kan tänkas beröra samt kommunstyrelsen och de myndigheter som skall bevaka det allmännas intresse i ärendet.

Detta innebär en utvidgning av besvärsrätten jämfört med luftvårdslagen, eftersom också en enskild person som åsamkas olägenheter till följd av ett tillståndsbeslut föreslås få talerätt. Denna rättighet har hittills bara kunnat utnyttjas med stöd av grannelagslagen och hälsovårdslagen.

Avfallshanteringen

Vägledande för avfallshanteringen i Finland är utvecklandet av en resurssnål teknologi för att förebygga uppkomsten av avfall. Denna princip motsvarar i allt väsentligt begreppet renare teknologi som finns i den danska miljöskydds- och kemikalielagstiftningen. På lång sikt är målet att minska uppkomsten av avfall vid produktion och konsumtion. Man försöker speciellt minska mängden av avfall som inte går att återvinna och som skadar miljön. På kort sikt är det främsta målet dock att effektivisera återvinningen av det avfall som hela tiden uppkommer.

Enligt lagen skall avfall i möjligaste mån återanvändas eller utnyttjas på annat sätt. Det ankommer på de enskilda företagen att lägga fram en avfallshanteringsplan som skall godkännas av myndigheterna (enligt den i december 1990 framlagda propositionen benämnd miljötillstånd). I ett sådant tillstånd kan särskilda villkor föreskrivas, t.ex. att visst avfall skall gå till återvinning eller att företaget skall utreda möjligheten att minska mängden avfall.

Regeringen kan också begränsa eller förbjuda framställning, import och försäljning av en produkt som förorsakar svårigheter för avfallshanteringen eller förorening av miljön. Denna bestämmelse omfattar såväl vanligt avfall som problemavfall.

När restriktionerna för användningen av CFC antogs i mars 1989 skedde det med stöd av bestämmelserna i lagen om avfallshantering och inte som skett i Sverige med stöd av kemikalielagstiftningen.

Miljömärkning

En lagstiftning om miljömärkning övervägs i Finland. Inom ramen för det nordiska samarbetet på miljöområdet har Finland i fråga om miljömärkning förordat ett gemensamt nordiskt system framför ett nationellt (jfr Miljövänliga produkter och återvinning, Nord 1990:96).

Sanktionsbestämmelser

Den omfattande lagstiftningen på miljöområdet har också medfört att sanktionsbestämmelser har förts in i de olika lagarna. Strafflagens brottskatalog innehåller däremot inte några bestämmelser angående miljöbrott. Även straffsätserna varierar, vanligast är böter och upp till ett halvt års fängelse för överträdelse av miljöskyddsbestämmelserna. Under senare år har dock en viss skärpning kommit till stånd. Luftvårdslagen har två års fängelse som en övre gräns medan brott mot vattenlagen kan ge ända upp till sex års fängelse.

Den föreslagna miljötillståndslagen innehåller för miljötillståndsförseelse straffskalan böter eller

fängelse i högst sex månader om inte strängare straff gäller enligt annan miljölagstiftning.

Det kan också nämnas att antalet miljöbrott hittills varit mycket litet. Detta beror sannolikt på att risken för upptäckt av sådana brott är liten och den delvis splittrade lagstiftningen.

12.4.3 Produktlagstiftningen

Syftet med kemikalielagen som i princip trädde i kraft den 1 september 1990 är att förebygga och avvärja skador på hälsan och i miljön. Lagens tillämpningsområde är begränsat så till vida att det inte omfattar bekämpningsmedel, gödselmedel och tillsatsämnen för fodermedel som regleras i särskild lagstiftning. Lagen gäller inte heller för begränsning av utsläpp av kemikalier i miljön och rening av utsläpp. Här gäller bestämmelserna i vattenlagen, lagen om förhindrande av havsföroreningar och luftvårdslagen. Om behandling av avfall som bildas av kemikalier gäller lagen om avfallshantering. I fråga om konsumentskydd, livsmedel och skydd för arbetstagare gäller bestämmelser i lagstiftningen därom.

Lagen präglas också av en uppdelning av kemikalierna i hälsofarliga och miljöfarliga vilket återspeglas i den departementala ansvarsfördelningen. Social- och hälsovårdsministeriet svarar för förebyggande åtgärder m.m. som rör hälsan medan miljöministeriet svarar för sådana åtgärder i miljön. För hantering och lagring av hälso- och miljöfarliga kemikalier åligger ansvaret handels- och industriministeriet. Denna uppdelning innebär att varje område regleras för sig i lagen.

I lagen ingår också regler om anmälan av nya ämnen. Som nya betraktas sådana ämnen som inte varit i bruk före den 14 augusti 1989.

Industriell hantering och upplagring samt överlåtelse av hälso- och miljöfarliga kemikalier får bedrivas endast efter tillstånd. Det råder också anmälningsplikt vid väsentliga förändringar av verksamheter.

Under resp. ansvarsområde bemyndigas ministerierna att utfärda närmare föreskrifter om lagens tillämpningsområde.

I likhet med vad som gäller enligt bl.a. luftvårdslagen och avfallshanteringslagen kan regeringen utfärda förbud och begränsningar i hanteringen av en kemikalie. Vid behov av snabba ingripanden kan underlydande centrala myndigheter interimistiskt meddela sådana inskränkningar.

Lagen innehåller också straffbestämmelser för förseelse eller brott mot lagens bestämmelser. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst två år.

12.5 Norge

12.5.1 Inledning

Den norska miljöskyddslagstiftningen finns i princip samlad i loven den 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, den s.k. forurensningsloven, loven av 11. januar 1976 nr 79 om produktkontroll, den s.k. produktkontrollloven och planlagstiftningen. Förorening från anläggningar för transportsektorn som t.ex. hamnar, järnvägar och flygplatser ankommer det på forurensningsmyndigheten (Kongen,

departementet, Forurensningsrådet och Statens forurensningstilsyn, fylkeskommun och kommun m.fl.) att besluta i vilken omfattning lagen skall tillämpas på föroreningar från dessa anläggningar. Lagen innehåller också bestämmelser om sådan plötslig förorening som inte omfattas av lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna.

För förorening från resp. transportmedel gäller bestämmelser i produktkontrollöven, vegtrafiklöven, sjödyktighetslöven, hamnelöven och luftfartslöven.

Ekonomiska styrmedel i miljöarbetet har hittills utnyttjats i begränsad omfattning. I årets (1991) statsbudget föreslås att en koldioxidavgift tas ut för verksamheter på kontinentalsockeln (oljeborrplattformar). I januari 1991 har finansdepartementet presenterat en utredning om principerna för utökad användning av miljöavgifter.

12.5.2 Miljöskyddsbestämmelser

Den norska miljöskyddslagstiftningen bygger på huvudprincipen om renare och resursvänligare teknologi. I likhet med vad som gäller i Danmark innebär detta att förebyggande insatser skall prioriteras, att föroreneren betalar och att krav på rening i största möjliga omfattning skall anpassas efter lokala förhållanden. Dessa principer har lagts fast i kapitel 1 och 2 i forurensningslöven.

Med stöd av lagstiftningen som är av ramkaraktär kan meddelas föreskrifter om lagens tillämpning.

Forurensningsmyndighet kan enligt forurensningslöven meddela föreskrifter om gränsvärden inom vilka föro-

reningsutsläpp är tillåtna eller föreskrifter om att förorening helt eller delvis skall vara förbjuden, om gränsvärden för ämnen, buller, skakning, strålning och om de åtgärder som skall vidtas om gränsvärdena överskrids. Vidare kan forurensningsmyndigheten föreskriva kvalitetskrav för utrustning mot förorening m.m. Det innebär att om sådana generella föreskrifter om gränsvärden meddelats skall dessa gälla i stället för de villkor, som läggs fast i ett individuellt tillstånd. De generella föreskrifterna kan också avse avgränsade geografiska områden. Undantag från generella gränsvärden kan medges.

Tillstånd

Tillståndsprövningen sker av forurensningsmyndighet som också meddelar föreskrifter om vilka uppgifter en sådan ansökan skall innehålla.

Befaras en verksamhet vara av sådan beskaffenhet att föroreningen kan medföra en särskild belastning på miljön skall ansökan åtföljas av en konsekvensanalys, varvid bl.a. kan ställas krav att den planerade industrin undersöker alternativ lokalisering, produktionsprocesser, reningmetoder och tillvägagångssätt för återvinning av avfall som uppstår. När en utredning om tillstånd är klar skall den hållas tillgänglig för allmänheten.

I de fall en ansökan om tillstånd åtföljs av en miljökonsekvensbeskrivning skall ett offentligt möte anordnas innan saken avgörs. Vissa undantag medges dock, bl.a. om föroreningen inte anses som allvarlig eller att frågan blivit tillräckligt belyst enligt bestämmelserna i annan lagstiftning.

Tillstånden ges individuellt även om lagen anger att vid prövning av frågor om förorening av miljön. Dessa skall i möjligaste mån försöka lösas för större området och med hänsyn till den planläggning som finns.

Tillståndsbesluten innehåller villkor om gränser för utsläpp samt om reningsåtgärder och återvinning. Ett sådant beslut gäller för viss angiven tid. Forurensningsmyndigheten kan emellertid under alla omständigheter återkalla eller ändra ett utsläppstillstånd efter tio år. En återkallelse kan också ske tidigare om det visar sig att ny teknologi gör det möjligt att väsentligt minska föroreningarna. När en omprovning sker skall skälig hänsyn tas till de kostnader som den nya teknologin kan förorsaka den som förorenar och de för- och nackdelar en sådan ändring i övrigt kan medföra.

Talerätt

I fråga om rätten att överklaga ett beslut gäller bestämmelserna i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker, den s.k. forvaltningsloven.

Rätt att överklaga ett beslut har förutom parterna envar som kan ha ett intresse av saken. Härmed avses bl.a. fackförenings- och näringslivsorganisationer som kan vilja fullfölja ett beslut som fattats gentemot enskilda personer men som också har betydelse för organisationen eller medlemmarna i allmänhet. Även en kommun kan överklaga ett sådant beslut om det får återverkningar för ett större antal kommuninnevånare. Rätten att överklaga uppges inbegripa även enskilda personer. Det finns vissa begränsningar i möjligheterna att överklaga ett beslut i mer än en instans.

Föreskrifter kan också ges om undantag från rätten att överklaga eller om det skall ske i särskild ordning.

Avfallshantering

Forurensningsloven innehåller också bestämmelser om avfallshanteringen och avloppsanläggningar. Även här gäller att forurensningsmyndigheten kan i generella föreskrifter eller i det enskilda fallet lägga fast krav på avloppsledningar.

Reglerna om avfallshantering är detaljerade och reglerar såväl industri- som hushållsavfall m.m. Vägledande för avfallshanteringen är återvinningsprincipen.

Med stöd av forurensningsloven och produktkontrollloven har föreskrifter om export och import om farligt avfall utfärdats och gäller från den 1 juli 1990. De bygger i allt väsentligt på Baselkonventionens bestämmelser (jfr avsnitt 13.6.2).

Som ett led i att minska avfallsmängden och skydda miljön har miljömärkning införts.

Straffansvar

Forurensningsloven innehåller såväl skadeståndsregler som bestämmelser om straffansvar. Den lägsta straffskalan är böter eller fängelse högst tre månader för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder lagens bestämmelser om tillstånd, anmälningsplikt etc.

Anses brottet vållat fara för en stor miljöskada kan fängelse i upp till två år utdömas. Om sådan allvarlig

skada också inneburit fara för människors liv och välfärd är fem års fängelse den övre gränsen.

12.5.3 Produktkontroll

Produktkontrollloven tillkom i mitten av 1970-talet och har karaktär av ramlag. Lagens tillämpningsområde är inte som i övriga Norden begränsat till kemiska produkter utan omfattar alla produkter som kan anses hälsofarliga eller medföra förorening, buller, nedskräpning eller liknande. Bestämmelserna gäller i alla stadier av varukedjan från råvaran till det slutliga omhändertagandet av avfall. För buller gäller att detta skall bekämpas vid källan men lagen ger också möjlighet att fastställa maximigränser för buller från olika produkter liksom vid den yrkesmässiga hanteringen eller vid tillverkningen av en produkt.

Lagen riktar sig till den som hanterar, importerar eller på annat sätt behandlar en produkt. En generell aktsamhetsregel läggs också fast. Den har sin förebild i den svenska, numera upphävda, lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Denna lag har också tjänat som förebild vid utformningen av bestämmelserna om undersöknings- och märkningsskyldighet, upplysningsplikt, tillståndskrav, förbud, förhandsbesked m.m.

När produktkontrollloven trädde i kraft uppstod vissa avgränsningsfrågor i förhållande till den speciallagstiftning som fanns för vissa produkter liksom i fråga om ansvarsfördelningen mellan de olika kontrollmyndigheterna. Problemet löstes så att de båda lagområdena gäller sida vid sida utan att inskränka på varandras tillämpningsområden med bibehållet ansvarsområde för resp. myndighet. Produktkontrollloven får genom att den kan tillämpas på så väl den inre som den yttre miljön

och genom att den gör en helhetsbedömning av en produkts miljö- och hälsofarlighet, anses ha ett visst företräde framför speciallagstiftningen.

12.6 Sammanfattande synpunkter

Genomgången av miljöskydds- och produktlagstiftningen inom EG och i de nordiska länderna visar att ett förändringsarbete pågår som syftar till en mer **sammanhållen lagstiftning** på dessa områden.

De vägledande principerna för miljöskyddsarbetet om **renare teknologi** och att förorenaren betalar har tagits in i såväl den norska som danska lagstiftningen. Även inom EG har principen om renare teknologi fått en mer framträdande plats.

I den finska lagen om avfallshantering finns - liksom i den svenska renhållningslagen - bestämmelser att avfall i mån av möjlighet skall återanvändas eller på annat sätt utnyttjas.

Tillståndsförfarandet varierar mellan de nordiska länderna. I Danmark innebär förslaget till miljöskyddslag att man i större utsträckning kommer att ersätta den individuella tillståndsprövningen med generella föreskrifter och överenskommelser med industrin om att nedbringa olika föroreningar. Den norska föroreningsloven innehåller bestämmelser om såväl individuella tillstånd som generella föreskrifter. Tillståndsförfarandet i Finland sker individuellt för varje verksamhet enligt de olika lagarna på miljöområdet. Enligt luftvårdslagen kan bl.a. föreskrifter utfärdas. Sådana kan vara olika för skilda delar av landet och för olika verksamhetsområden.

Beträffande industriföreningar och skydd för olika slag av recipienter m.m. torde det ligga i själva förutsättningarna för en reglering på EG-nivå att fastställa normer eller minimikrav av generell karaktär. Under senare år har detta kombinerats med miljökonsekvensbeskrivningar. På nationell nivå kan detta dessutom kombineras med riktade specialregler och/eller individuell prövning.

Kretsen av intressenter som kan överklaga ett tillståndsbeslut är ganska vid såväl inom EG som i de nordiska länderna. EG har en förenklad procedur för enskilda personer som vill överklaga ett beslut om tillstånd, I Norge tillåts såväl frivilligorganisationer som enskilda som har ett intresse av saken att överklaga ett tillståndsbeslut. I Danmark har de riksomfattande frivilligorganisationerna rätt att överklaga beslut. Genom det framlagda lagförslaget kan emellertid organisationernas lokalavdelningar komma att förlora denna rätt.

Då det gäller ambitionerna på miljöområdet finns i flera avseenden likheter mellan Sverige och EG. Det rör sig dock om två var för sig dynamiska processer för att förbättra miljöskyddet och åtgärderna ligger inte alltid i fas med varandra. I många fall rör det sig om skillnader där EG gått långsammare fram även om huvudinriktningen varit densamma. Omfattningen och den principiella uppbyggnaden av regelsystemet inom EG skiljer sig i några väsentliga avseenden från det svenska, eftersom förutsättningarna för EGS direktiv på miljöområdet utgår dels ifrån att genomföra den inre marknaden, dels ifrån att förbättra miljön i sin helhet inom gemenskapen. Möjligheten att göra en total jämförelse av t.ex. reglerna om kemikaliekontroll i Sverige och inom EG begränsas av att EG endast på

vissa områden enat sig om en gemensam politik. Stora variationer kan därför förekomma mellan enskilda medlemsländer.

13.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår en kartläggning av internationella överenskommelser och avtal på miljöområdet och en jämförelse av hur den svenska miljöskyddslagstiftningen förhåller sig till dessa. Vidare skall kommittén beakta hur andra internationella överenskommelser på bl.a. handelns område påverkas av miljöskyddslagstiftningen.

Eftersom det finns ett stort antal konventioner på naturvårds- och miljöområdena begränsas kartläggningen till dem som rör miljöskydd av olika slag, främst luftvård, inkl. trafikområdet, och vattenvård.

Inledningsvis kan konstateras att den svenska lagstiftningen i fråga om olika miljöskyddande åtgärder utvecklats i takt med de internationella överenskommelserna inom resp. område. Den har anpassats till nya och ändrade konventionsbestämmelser och i ett flertal fall har därvid internationella bestämmelser införts i den svenska lagstiftningen trots att de ännu inte trätt i kraft.

Miljöaspekten berör också de svenska förhållandena till bl.a. den Internationella arbetsorganisationen

(ILO) och Världshälsoorganisationen (WHO). Samarbetet med dessa organisationer berörs emellertid endast översiktligt.

I detta sammanhang kan också hänvisas till slutbetänkandet (SOU 1990:88) Sveriges internationella miljö-samarbete - Nya mål och nya möjligheter, av utredningen om Sveriges internationella miljö-samarbete, som anger övergripande principer för Sveriges agerande inom de internationella organ som har störst betydelse för den svenska miljön som FNs miljöprogram (UNEP), FNs ekonomiska kommission för Europa (ECE), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) m.fl.

13.2 Det internationella miljö-samarbetets framväxt

13.2.1 Inledning

Det internationella miljö-samarbetet är av ungt datum. Det mellanstatliga samarbetet kan med få undantag sägas ha börjat i slutet av 1960-talet och var då inriktat främst på skydd av vissa biologiska arter. Dagens institutionaliserade miljö-samarbete har i huvudsak tillkommit efter 1970-talet, då medvetenheten om de globala miljö-problemen ökade mycket snabbt.

13.2.2 FN och ECE

Det stora genombrottet för ett internationellt miljö-samarbete på ett globalt plan och i regioner, framför allt i den industrialiserade världen, skedde år 1972, då FN-konferensen om människans miljö ägde rum i Stockholm. Denna inledde också den institutionella

uppbyggnaden för att skapa fora för internationellt miljösamarbete och internationell rättslig reglering.

Ett 80-tal konventioner, protokoll eller liknande har förhandlats fram och undertecknats sedan dess och i flera viktiga fall trätt i kraft. Många är av global räckvidd såsom 1973 års Washington-konvention om handel med utrotningshotade arter av vild fauna och flora (CITES), 1982 års FN-konvention till skydd av det stratosfära ozonlagret och 1986 års Wienkonvention om tidig notifiering av kärnkraftsolyckor.

Flertalet av konventionerna på miljöområdet har emellertid regional eller subregional täckning. Däribland kan nämnas den serie av regionala havskonventioner, som under UNEPs ledning förhandlats fram mellan berörda strandstater. Dessa konventioner täcker för närvarande flera kust- och havsområden och avser att skydda bl.a. den svenska marina miljön. I det svenska närområdet skyddas såväl Östersjön och Nord-sjön som Nordostatlantens av särskilda konventioner, som dock tillkommit utan UNEPs medverkan.

En del avtal reglerar utnyttjandet av floder som berör flera stater, t.ex. Rhen 1986. Andra reglerar miljö-samarbete av mera allmänt slag, t.ex. 1974 års konvention om miljösamarbetet mellan Nordens länder, dock ej Island. Ytterligare andra är mer specifika, som t.ex. flertalet av de mer än sextio direktiv inom miljöområdet som hittills antagits av den Europeiska gemenskapen (EG).

En del konventioner är av ramkaraktär, under vilka de berörda staterna antar principer och metoder för samverkan. Exempel på sådana avtal är konventionen till skydd för ozonskiktet och den för Sverige så viktiga 1979 års Genèvekonvention om långväga gränsöverskri-

dande luftföroreningar. Till sådana ramkonventioner har fogats särskilda protokoll, som reglerar specifika åtaganden för konventionsparterna.

Det står klart att ett omfattande mer eller mindre folkrättsligt bindande nätverk upprättats inom loppet av två decennier för att reglera det internationella miljösamarbetet. Sverige har anslutit sig till ett 60-tal av de totalt ca 130 multilaterala avtal som finns upptagna i UNEPs register.

Alla konventioner har egna styrelser, i vilka samtliga berörda parter är medlemmar, och egna sekretariat eller sekretariatsstöd från internationella organisationer, som inrättats för globalt, regionalt eller subregionalt miljösamarbete.

Till detta multilaterala nätverk av rättsligt bindande avtal finns ett antal bilaterala avtal som reglerar samarbete på olika miljöområden, för Sveriges vidkommande med de flesta av våra grannländer.

13.2.3 OECD

OECD, där de västliga industriländerna är medlemmar, var bland de första internationella organisationerna som aktualiserade miljöfrågorna genom den miljökommitté som inrättades år 1970. OECD har bedrivit aktiviteter på temat miljö och ekonomi sedan dess. En inledande insats från OECDs sida blev tolkningen av Polluter Pays Principle (PPP) med syfte att undanröja störningar i internationell handel och internationella investeringar.

Verksamheten i OECD resulterar inte i konventioner utan riktlinjerna, eller de s.k. rådsakterna, har

närmast karaktären av politiska avsiktsförklaringar som innebär att besluten måste vara enhälliga för att vara juridiskt bindande. Konsensusprincipen ger dock varje land ett slags vetorätt. Vi redovisar därför OECD - samarbetet på miljö- och handelsområdena under de avsnitt där det är aktuellt.

Miljövårdsarbetet inom OECD har över åren ändrat karaktär och de viktigaste miljöfrågorna numera rör avgifter och andra ekonomiska styrmedel, miljöstatistik, kemikaliekontroll, transporter, jordbruk och internationell handel.

13.2.4 Sverige och EG

Sveriges samarbete med EG inom miljöområdet går tillbaka till år 1977 då en gemensam blandad kommitté upprättades som ett resultat av ministeriella noter med EG om miljövårdssamarbete (SÖ 1977:86). Kommittén hade till uppgift att fungera som informations- och samrådsorgan. År 1984 lyftes emellertid de bilaterala kontakterna på miljöområdet in i EFTA-EG-samarbetets ram.

Det första gemensamma ministermötet i Noordwijk hösten 1987 lade grunden för ett förstärkt samarbete på miljöområdet mellan EFTAs och EGs medlemsländer. Inom detta samarbete utbyts bl.a. information och erfarenheter i aktuella miljöfrågor. Frågor om klimatförändringar, markvård, marin miljö, industrihaverier och miljövänlig teknik prioriteras.

I november 1990 hölls det andra gemensamma ministermötet i Genève för att ytterligare stärka samarbetet på miljöområdet. Bl.a. resulterade mötet, dels i enighet om att koldioxidutsläppen bör frysas på 1990

års nivå fram till år 2000 inte bara inom EG/EFTA-sfären utan även inom den övriga i-världen, dels att användningen av ekonomiska styrmedel och skatter i miljöpolitiken behöver utvidgas. Ett närmare samarbete mellan EG och EFTA-länderna kan därför förutses på området ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. För att förbättra miljömedvetandet hos konsumenter och producenter underströks betydelsen av miljömärkning av varor.

En betydande samordning av den västeuropeiska miljöpolitiken äger också rum som ett resultat av samarbetet inom UNEP, OECD och ECE. På kemikalieområdet t.ex. har viktiga överenskommelser antagits i OECD, vilka sedan legat till grund för utformningen av såväl EG- som EFTA-ländernas lagstiftning samt åtgärder på EG-nivå.

Andra faktorer, som ökar möjligheterna till ett närmare samarbete på miljöområdet är dels de pågående EES-förhandlingarna mellan EG och EFTA-länderna, dels riksdagsbeslutet i december 1990 om en svensk ansökan om medlemskap i EG inom en nära framtid.

13.2.5 Nordiskt miljösamarbete

De nordiska länderna har sedan början av 1970-talet samarbetat aktivt i miljöfrågor, dels bilateralt, dels genom ett formaliserat samarbete inom ramen för Nordiska ministerrådet.

En nordisk miljökonvention undertecknades år 1974 av Danmark, Finland, Norge och Sverige (SÖ 1974:99). Konventionen syftar till att i nationell lagstiftning likställa grannländernas miljöintressen med det egna landets. Bl.a. föreskrivs att vid prövning av tillåt-

ligheten av miljöfarlig verksamhet skall en störning som sådan verksamhet medför eller kan medföra i en annan fördragsslutande stat likställas med en störning i det egna landet.

Inom ramen för det nordiska samarbetet sker ett omfattande informationsutbyte och samarbete på miljöområdet. En speciell ämbetsmannakommitté för miljöfrågor finns inrättad sedan länge. Under senare år har flera nordiska miljöministermöten ägt rum. Ämbetsmannakommittén har tillsatt en ad hoc-grupp som skall behandla frågor om miljösamarbetet i Norden och den europeiska integrationen. Prioriterade områden för samarbete under senare år har varit frågor om luft- och havsföroreningar samt kemikalier.

Nordiska ministerrådet antog i januari 1989 ett program med en långsiktig målsättning för ett nordiskt miljösamarbete. Programmet poängterar bl.a. behovet av att integrera miljöfrågorna i olika samhällssektorer och att se dem i ett internationellt perspektiv.

Miljöprogrammet kommer att kompletteras med särskilda handlingsplaner. Ministerrådet har under år 1989 utarbetat förslag till en reviderad nordisk åtgärdsplan mot förorening av den marina miljön (NU 1990:2), en nordisk handlingsplan mot luftföroreningar (NU 1990:3) samt ett handlingsprogram för omhändertagande av avfall (NU 1990:4). Ett aktivt samarbete har dessutom bedrivits när det gäller bl.a. skogsindustrins miljöpåverkan och miljösituationen i Bottenviken.

I fråga om arbetet på kemikalieområdet har detta särskilt inriktats mot en harmonisering av regler om kemikalier.

13.2.6 Bilateralt samarbete i Norden

Bilaterala samarbetsavtal finns också med våra nordiska grannländer. Regeringarna i Sverige och Danmark undertecknade år 1974 en överenskommelse om skyddande av Öresund mot föroreningar (SÖ 1975:3). Öresundskommissionen upprättades för att samordna arbetet i denna fråga. Bl.a har en gemensam plan för begränsning av föroreningarna i Kattegatt utarbetats av resp. lands naturvårdsmyndigheter.

År 1980 bildade Sverige och Norge en gränskommitté för området Ostfold - Bohuslän, som syftar till ett regionalpolitiskt samarbete.

Myndigheter i Sverige och Finland undertecknade år 1972 ett samarbetsavtal angående samordning och initiering av forsknings- och utredningsarbete om föroreningsförhållandena i Bottniska viken. En kommitté, kommittén för Bottniska viken, har inrättats för ändamålet.

13.3 Multilaterala konventioner m.m. om luftvård

13.3.1 1979 års Genèvekonvention

Huvuddelen av det internationella samarbetet om luftföroreningar sker inom ramen för FNs konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (SÖ 1981:1). Konventionen syftar till att begränsa och så långt möjligt gradvis minska och förhindra luftföroreningar, innefattande långväga gränsöverskridande luftföroreningar. För att uppnå detta skall de avtalslutande parterna använda bästa tillgängliga teknik som är ekonomiskt möjlig och utarbeta riktlinjer och

strategier som kan användas som medel i bekämpningen av utsläpp av luftförorenande ämnen. Konventionen innehåller också bestämmelser om dels konsultationer inför åtgärder som kan ge betydande tillskott till sådana luftföroreningar, dels upprättande av informationsutbyte och forskningssamarbete, främst för att minska svavelföreningar och andra viktiga luftföroreningar. Samarbetet skall också omfatta undersökningar av spridningen av luftföroreningar över långa avstånd samt studier av dessa luftföroreningars effekter på hälsa och miljö.

Konventionen är av ramkaraktär och särskilda åtaganden preciseras genom protokoll till konventionen. Tre sådana protokoll har hittills förhandlats fram. Det första gällde finansieringen av det internationella mätprogrammet EMEP (SÖ 1985:55). Genom det andra protokollet, som tillkom år 1985 (SÖ 1986:6), förband sig 21 parter att minska sina svavelutsläpp med minst 30 % till år 1993 jämfört med 1980 års nivå. I november 1988 tillkom ett tredje protokoll om en begränsning av utsläppen av kväveoxider eller dess gränsöverskridande flöden (SÖ 1990:17). Sverige har åtagit sig att minska sina utsläpp med 30 % senast år 1998, baserat på utsläppen under något av åren 1980-1986.

Det aktuella luftvårdsarbetet inom ramen för ECE, inkl. åtgärder mot gränsöverskridande luftföroreningar, omfattar dels förberedelser för omförhandling av protokollen för svavel- och kväveoxider, dels begränsningar av andra föroreningar i atmosfären. Hit hör närmast utarbetandet av ett protokoll som skall begränsa utsläpp av flyktiga organiska ämnen "Volatile, Organic Compounds" (s.k. VOC). Sverige har vidare tagit initiativ till att utvidga förberedelsearbetet till att gälla också luftburna kvicksilverut-

släpp. Stabila organiska ämnen och partikulära tungmetaller kan förväntas bli aktuella därefter.

13.3.2 Svenska åtgärder

Sverige har anfört såväl administrativa som ekonomiska styrmedel för att begränsa och minska utsläppen till luft. I kap. 2 i principbetänkandet redovisas de miljöpolitiska mål i fråga om utsläpp som riksdagen ställde sig bakom år 1988 (jfr prop. 1987/88:85 och JoU 23).

Energibeskattningen enligt lagen (1957:262) om allmän energiskatt har under 1970-talet och 1980-talet haft stor betydelse för att minska användningen av fossila bränslen och därmed också koldioxidutsläppen.

För att ge energibeskattningen en skarp miljöprofil infördes från den 1 januari 1991 en särskild koldioxidskatt. Bestämmelser härom finns i lagen (1990:582) och förordningen (1990:708) om koldioxidskatt. För flygbränsle utgår skatten enligt lagen (1988:167) om miljöskatt på inrikes flygtrafik.

Skatten på vissa oljor har differentierats beroende på bränslets miljöegenskaper. Den tidigare särskilda skatten för oljeprodukter, kol och bensin har omvandlats till allmän energiskatt resp. bensinskatt, som bl.a. inneburit att skillnaden i beskattning mellan blyad och oblyad bensin ökat och skatteuttaget för sådan bensin höjts (jfr lagen (1961:372) och förordningen (1981:432) om bensinskatt).

Med bl.a. dessa åtgärder anser naturvårdsverket i Luft '90 att riksdagens mål att inte öka koldioxidutsläppen utöver 1988 års nivå bör klaras.

När det gäller kväveoxidutsläppen anser naturvårdsverket i Luft '90 att det inte är möjligt att rikta in åtgärderna mot en 30-procentig reduktion till år 1995. För att minska kväveoxidutsläppen med 50 % till år 2000 krävs utöver tekniska åtgärder mycket långtgående trafikpolitiska och energipolitiska åtgärder. Verket anser att en reduktion med 30 % bör säkras innan ett nytt mål sätts upp.

I prop. 1989/90:141 om vissa ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken m.m. bedömdes målet att minska de totala kvävedioxidutsläppen med 30 % till år 1995 kunna uppnås med enbart beslutade åtgärder inkl. de nya riktlinjerna för tillståndsprovning, som lades fast år 1988 (prop. 1987/88:85 och JoU 23). Som ett komplement till dessa gäller från den 1 januari 1992 lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Den innebär att en avgift har införts på utsläpp av kväveoxider från större förbränningsanläggningar.

Naturvårdsverket har i Luft '90 gjort den bedömningen att svavelutsläppen bör kunna minskas med 80 % till år 2000. Det förutsätter en fortsatt minskning av utsläppen från industrins processer och från sjöfarten samt att de beslutade skärpta svavelkraven för förbränning införs successivt så att de omfattar hela landet år 1997.

Hittills har styrmedlen för att minska utsläppen av svavel varit administrativa och återfinns främst miljöskyddslagen och lagen (1976:1054) och förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle. Från den 1 januari 1991 har en särskild svavelskatt införts enligt lagen (1990:587) jämte en förordning (1990:709) om svavelskatt.

Härutöver har MIA föreslagit en särskild miljöavgift, som skall tas ut som hamnavgift, för att minska sjöfartens svaveldioxidutsläpp.

13.3.3 Wienkonventionen

Vidare ingår i kampen för en bättre luft det globala arbete som bedrivs inom ramen för Wienkonventionen, (SÖ 1986:69) och Montrealprotokollet (SÖ 1988:35) för skydd stratosfärens ozonlager.

Enligt Wienkonventionen, som också är en ramkonvention, åtar sig de fördragsslutande staterna att vidta åtgärder för att skydda människans hälsa och miljö mot skadliga effekter som orsakas eller kan orsakas av mänskliga aktiviteter som påverkar eller kan påverka ozonskiktet. Konventionen innebär också att ett omfattande informationsutbyte och forskningssamarbete skall utvecklas när det gäller bl.a. åtgärder för att övervaka ozonskiktets tillstånd och utveckling samt för att minska utsläppen av kemiska ämnen som kan skada ozonskiktet. Vidare skall program för systematisk observation av ozonskiktets tillstånd genomföras.

Konventionen innehåller också en konfliktlösningsformel som är villkorlig. Parterna har emellertid möjlighet att vid sitt tillträde till konventionen förbinda sig att acceptera endera eller båda av följande bindande lösningar, nämligen hänskjutande till den Internationella domstolen (i Haag) eller till skiljedom. Från svensk sida har båda metoderna godtagits.

13.3.4 Montrealprotokollet

Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet är ett tilläggsprotokoll till Wienkonventionen och syftar slutligen till att protokollets kontrollbestämmelser skall eliminera de globala utsläppen av de ämnen som bryter ned ozonskiktet. De åtaganden om kontrollåtgärder som görs enligt protokollet innebär att förbrukningen av de fullständigt halogenerade klorfluorkarbonerna CFC 11, 12, 113 och 114 samt halonerna 1211, 1301 och 2402 inte får överstiga 1986 års nivå sju månader efter det att protokollet trätt i kraft, vilket skedde den 1 januari 1989.

En reduktion jämfört med 1986 års nivå skall därefter uppnås i två steg. Produktionen och förbrukningen av de kontrollerade CFC-föreningarna skall skäras ned med 20 % under perioden 1 juli 1993 - 30 juni 1994 och därefter med ytterligare 30 % i ett andra steg under perioden 1 juli 1998 - 30 juni 1999. Behovet av ytterligare åtgärder skall tas upp till bedömning vart fjärde år med början år 1990.

Produktion och förbrukning av haloner får inte överstiga 1986 års nivå tre år efter det att protokollet trätt i kraft.

Handeln med icke-parter regleras också. Bestämmelsen syftar till att begränsa marknaden för handel med de kontrollerade ämnena för icke-parter.

Det bör i detta sammanhang tilläggas att de nordiska miljöministrarna gemensamt har deklarerat målet att till år 1991 i ett första steg reducera användningen av CFC 11, 12, 113, 114 och 115 i resp. land med minst 25 % i förhållande till 1986 års förbrukning och att en reduktion med 50 % skall ske så snart som möjligt

före år 1998-1999. Vidare har den målsättningen uttalats att så snart som möjligt frysa användningen av halonerna 1211, 1302 och 2402.

Frågan om ersättningsmedel till CFC-föreningar, t.ex. HCFC-föreningar (ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner), har nu också behandlats inom ramen för Montrealprotokollet. Vid möte i London i juni 1990 enades man om att användningen av HCFC-föreningar skall begränsas till områden där andra miljömässigt bättre alternativ saknas. HCFC-föreningarna betecknas som "övergångskemikalier" vilket markerar att de inte är permanenta lösningar. Tidpunkter för utfasning av HCFC anges för närvarande till 2020-2040 men kan komma att tidigareläggas.

13.3.5 Svenska åtgärder

Samtidigt som Sverige ratificerade Montrealprotokollet antog Sverige som första land en plan för en snabbare avveckling av CFC-föreningarna, varigenom den svenska CFC-användningen skall minskas med 50 % till utgången av år 1990 och i det närmaste upphöra till år 1995 (prop. 1987/88:85 och JoU 23). Avvecklingen skall genomföras med stöd av miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

Till detta kommer förordningen (1988:716) om CFC och halon m.m. Syftet med förordningen är att förebygga skador på atmosfärens ozonskikt som förorsakas av dessa ämnen. Även förordningen (1985:835) om kemiska produkter innehåller bestämmelser som kan tillämpas på CFC och haloner.

Förordningen om CFC och halon m.m. anger tidpunkter för avveckling av och förbud mot användning av CFC

inom olika områden, importrestriktioner, tillsyn och ansvarsbestämmelser.

MIA lämnade i sitt slutbetänkande ett förslag till ett avgiftssystem på HCFC-föreningar där avgiften ses som ett komplement till ett tänkt förbud mot användningen inom många användningsområden. Avgiften föreslogs utgå med 50 kr per kg HCFC från år 1993. Utredningen ansåg dock att förslaget kunde bli aktuellt att genomföra först när frågan om ersättningsmedel till CFC-medlen behandlats inom ramen för Montrealprotokollet, vilket som framgått tidigare skedde i juni 1990.

13.3.6 Förberedelser för konvention om klimatförändringar

Den tredje hörnstenen i det internationella luftvårdsarbetet utgör förberedelserna för en global konvention om klimatförändringar. Den mellanstatliga panel om klimatförändringar (IPCC) som bildats på initiativ av CINEP och Världsmeteorologiska organisationen (WMO) spelar här en central roll.

Avsikten med detta arbete är att kunna lägga fram en konvention i tid för att kunna antas vid 1992 års FN-konferens om miljö och utveckling genom vilken alla länder förbinder sig att minska utsläppen av s.k. växthusgaser.

De rekommendationer från konferenser som hittills hållits innebär att koldioxidutsläppen bör halveras under de närmaste 40-50 åren. Som ett första steg bör utsläppen minska med 20 % till en bit in på 2000-talet.

13.3.7 Internationellt miljösamarbete inom trafikområdet

Av betydelse för det internationella samarbetet på senare år inom bilavgasområdet har varit det internationella ministermöte som den svenska regeringen kallade till i juli 1985. Vid detta möte undertecknades en gemensam deklARATION, om samarbete och införande av skärpta avgasreningskrav för bilar, av åtta länder, nämligen Canada, Danmark, Finland, Liechtenstein, Norge, Schweiz, Sverige och Österrike. Förbundsrepubliken Tyskland, Nederländerna och EG-kommissionen, som även deltog i mötet, avstod emellertid från att underteckna deklARATIONEN med hänvisning till pågående förhandlingar inom EG. Samarbetet mellan de stater som undertecknat deklARATIONEN har därefter förts vidare inom den s.k. Stockholmsgruppen genom att ett gemensamt dokument har utarbetats som innehåller regler beträffande avgasutsläpp från personbilar. Dokumentet ligger till grund för de skärpta avgaskrav som har beslutats av Sverige, Norge, Schweiz och Österrike. Samarbetet har utvidgats till frågor om regler för avgasutsläpp från lastbilar och bussar.

I november 1989 enades den europeiska transportministerkonferensen (CEMT) om riktlinjer för en miljöanpassad transportpolitik. Bl.a. slogs fast att ansvaret för nödvändiga åtgärder för att minska vägtrafikens negativa miljöeffekter faller både på samhällsföreträdare och producenter. Ministrarna konstaterade att ett samlat europeiskt agerande gör det möjligt att ställa höga miljökrav på den internationella fordons- och drivmedelsindustrin. Ministrarna antog vidare rekommendationer som banar väg för insatser på kollektivtrafikens område, för en bättre storstadsmiljö och för en offensiv samhällsplanering när det gäller utbyggnad av infrastruktur för bl.a. järnvägstrafik.

13.3.8 Svenska åtgärder

Sverige har genomfört en rad åtgärder för att minska trafikens miljöpåverkan. Det gäller såväl avgaskrav på fordon som trafiksystemets utformning i stort.

Riksdagen har slagit fast att varje trafikgren skall bära sina samhällsekonomiska kostnader inkl. miljökos-tnader (jfr prop. 1987/88:50). I föregående avsnitt har redovisats bl.a. höjd kilometerskatt för tunga fordon liksom höjd bensinskatt och miljöskatt på inrikes flygtrafik. I detta avsnitt redovisas åtgärder i övrigt inom trafikområdet.

Krav på avgasrening för personbilar infördes i Sverige fr.o.m. 1971 års modeller. Kraven har sedan successivt skärpts. Bestämmelser om avgasreningskrav finns i bilavgaslagen (1986:1386) och bilavgasförordningen (1987:586). Fr.o.m. 1989 års modeller måste samtliga nya bensindrivna personbilar vara försedda med katalytisk avgasrening. Detta har föregåtts av två års frivillig tillämpning med skatterabatt för fordon som i förtid uppfyllt dessa krav.

Skärpta avgaskrav för lätta personbilar och bussar införs fr.o.m. 1992 års modeller och för tunga lastbilar och bussar fr.o.m. 1993 års modeller. Kraven föregås av två år med bidrag till fordon som i förtid uppfyller kraven. Kravnivåerna motsvarar de som gäller i USA för 1990 års modeller.

Sverige har byggt upp ett omfattande system för avgas-kontroll, bl.a. vid den årliga kontrollbesiktningen. En bil som inte uppfyller kraven beläggs med körför-

bud, och tillverkaren kan göras ansvarig om kraven inte klaras.

Sverige har infört regler om blyfri bensin i förordningen (1985:838) om motorbensin, som innebär att alla bensinstationer utom de allra minsta måste tillhandahålla sådan bensin. De nya kraven för de tunga fordonen har tagits in i förordningen. Blyhalten i blyad bensin har sänkts och målet är att försäljningen av blyad bensin helt skall upphöra. Skatten är lägre på blyfri bensin än på blyad. Dessutom har alkoholer och motorgas skattefördelar. För närvarande är ungefär 25 % av den bensin som säljs blyfri. Andelen ökar snabbt.

I sitt andra delbetänkande (SOU 1989:83) föreslog MIA att ekonomiska styrmedel används för att dra nytta av de tekniska möjligheterna till minskade utsläpp som finns med den teknik som redan nu är tillgänglig. Kravspecifikationer vad gäller utsläpp (miljöklasser), som är strängare än de nu gällande avgaskraven och ett system med miljöavgifter och bidrag som anknyter till miljöklasserna, bör enligt utredningen införas. Eftersom utsläppen av olika ämnen är inbördes beroende, bör kraven i miljöklasserna omfatta samtliga ämnen som har stor betydelse från miljö- och hälsosynpunkt.

Dessutom föreslår MIA i sitt slutbetänkande att försäljningsskatten på nya fordon kompletteras med en särskild skatt för personbilar som vid blandad körning förbrukar mer än 0,90 liter bensin per mil med en stegvis ökning av skatteuttaget i förhållande till bensinförbrukningen.

För bilar med hög motorstyrka i förhållande till vikten föreslår MIA att försäljningsskatten kompletteras med en skatt med hänsyn till att dessa fordon

ofta används på ett sådant sätt att de har en större bensinförbrukning än vad som framgår av standardiserat förbrukningsprov.

13.4 Multilaterala konventioner m.m. om vattenvård

13.4.1 Inledning

Sverige deltar i många olika fora som rör det internationellt inriktade vattenvårdsarbetet. Havsföreningar hör till de miljöproblem, där internationell samverkan är nödvändig för att nå positiva resultat. Det internationella arbetet är i princip knutet till olika marina konventioner och Nordsjökonferensen samt - på det nordiska området - samarbetet inom den Nordiska ämbetsmannakommittén. Samarbetet har såväl en global dimension som, och framför allt, en europeisk och nordisk dimension. På sjöfartens område, där det internationella samarbetet äger rum inom den internationella sjöfartsorganisationen (IMO), finns också överenskommelser ingångna för att motverka vattenförorening från fartyg och luftfartyg.

13.4.2 Helsingforskonventionen

Konventionen om skydd av Östersjöns marina miljö (SÖ 1976:13 med ändringar SÖ 1981:10, SÖ 1981:53 och SÖ 1984:38), den s.k. Helsingforskonventionen, är viktig när det gäller att minska föroreningsbelastningen på Östersjön inkl. Bottniska viken, Öresund, Bälthaven och Västerhavet upp till en linje från Skagen till Göteborg. Konventionen gäller Danmark, Finland, Förbundsrepubliken Tyskland, Polen och Sovjetunionen. EG har beviljats observatörsstatus. Högsta beslutande

organ är en kommission, HELCOM. Den behandlar såväl sjöfarts- och bekämpningsfrågor som frågor om föroreningar från landbaserade källor och långväga lufttransport, t.ex. PCB, DDT, kvicksilver, kadmium, bly, som kan nå Östersjön. Dumpning är förbjuden inom konventionsområdet. Arbetet är inriktat på att reducera industriella utsläpp till vatten och luft. Målsättningen är att bästa möjliga teknik skall användas i miljöstörande industri. Med detta som utgångspunkt utarbetas förslag till utformning av kriterier och standarder inom pappers- och massaindustri samt järn- och stålindustri. Andra aktuella branscher är kemisk industri, garverier, ytbehandlingsindustri och mekanisk industri.

Arbetet inriktas också på uppgifter om depositionen av olika luftföroreningar i Östersjöområdet, bl.a. kväveorganiska miljögifter.

Vidare pågår ett arbete med en översyn av konventionstexten. Detta var planerat att vara slutfört till år 1994, men tidpunkten kommer med stor sannolikhet att tidigareläggas.

13.4.3 Pariskonventionen

Konventionen om förhindrande av havsförorening från landbaserade källor (SÖ 1976:14) med tilläggsprotokoll från år 1986 (SÖ 1986:51), den s.k. Pariskonventionen, är av stor betydelse för att förhindra förorening av Nordostatlanten och Nordsjön inkl. Skagerack och Kattegatt ned till Kullen, dvs. samma havsområde som omfattas av den s.k. Oslokonventionen (se nedan) om förhindrande av havsföroreningar genom dumpning från fartyg och luftfartyg, genom utsläpp från sådana källor i Belgien, Danmark, England, Frankrike, För-

bundsrepubliken Tyskland, Irland, Island, Norge, Portugal, Holland och Spanien. Även EG har undertecknat konventionen. Högsta beslutande organ är en kommission, PARCOM.

De fördragsslutande parterna åtar sig att vidta alla tänkbara åtgärder för att förhindra förorening av havet. Därmed avses utsläpp av ämnen eller energi från landbaserade källor i den marina miljön som medför risk för människors hälsa, skada på de levande tillgångarna och på de marina ekosystemen m.m. Med förorening från sådana källor avses förorening av havsområdet genom vattendrag, från kuster, genom undervattens- eller övriga rörledningar eller från utsläpp i luften från land eller från byggnadskonstruktioner.

Till konventionen finns bilagor över olika föroreningar som parterna var för sig eller gemensamt åtar sig att avlägsna eller starkt begränsa.

Tvister mellan fördragsslutande parter beträffande tolkning eller tillämpning av konventionen skall på begäran av någon part underställas skiljedom enligt bestämmelser i konventionens bilaga B.

Arbetet inom ramen för konventionen syftar till rekommendationer på olika områden. De rör industriella utsläpp, närsaltfrågor och oljeföroreningar från raffinaderier och oljeborrplattformar. Åtgärder mot diffusa utsläpp och användning av kemikalier är andra angelägna områden som t.ex. användningen av bromerade flamskyddsmedel, tensider och pesticider. Det atmosfäriska miljöstörande nedfallet i Nordsjön håller på att beräknas. Mätprogrammet omfattar för närvarande kväveorganiska miljögifter och vissa metaller.

Sverige har ansvaret för att ta fram underlag för rekommendationer avseende pappers- och massaindustri och järn- och stålverk.

13.4.4 Oslokonventionen

Dumpning, dvs. kvittblivning av avfall till havs, regleras i ett globalt perspektiv av Londonkonventionen (SÖ 1974:8) och för Nordatlanten och Nordsjön genom konventionen om förhindrande av havsföroreningar genom dumpning från fartyg och luftfartyg (SÖ 1972:25 och ändringsprotokoll SÖ 1985:22 och ändring av bil. I och II SÖ 1987:43), den s.k. Oslokonventionen. Som framgått i det föregående är det geografiska området i princip identiskt med det som gäller för Pariskonventionen.

Enligt konventionen förbjuds dumpning av vissa särskilt angivna miljöfarliga ämnen medan dumpning av andra ämnen och material får ske endast efter tillstånd av nationell myndighet.

Arbetet inom ramen för konventionen har prioriterat övervakning av dumpningsområden, förbränning av organiskt klor och avfall innehållande PCB samt muddring. Från nordisk sida har frågan väckts om ett totalförbud mot dumpning av industriavfall och slam från kommunala reningsverk samt mot förbränning av miljöfarligt avfall till havs.

I dag gäller dumpningsförbud i Nordsjön. Detta kommer från år 1996 att utsträckas till att gälla även övriga delar av konventionsområdet. De undantagsregler som för närvarande finns för avfall, som saknar alternativt omhändertagande på land och som i sig inte skadar

havsmiljön, kommer att upphöra att gälla från år 1994. Vidare förbjuds slamdumpning från år 1998.

Fr.o.m. år 1994 är det även förbjudet att förbränna farligt avfall till havs. Medlemsländerna har åtagit sig en nedtrappningsfas med en inbyggd kontrollstation år 1991.

13.4.5 Nordsjökonferensen

Den s.k. Nordsjökonferensen hålls vart tredje år på ministernivå och har resulterat i deklARATIONER enligt vilka de deltagande ministrarna åtagit sig att verka för en rad åtgärder för att förbättra Nordsjöns tillstånd. Deklarationerna, som inte är juridiskt bindande, adresseras ofta till Paris- och Oslokonventionerna. Vid Nordsjökonferensen år 1987 beslutade miljöministrarna att minska utsläppen av närsalter med 50 % till år 1995 räknat från år 1985. Motsvarande beslut togs av miljöministrarna inom Helsingforskommissionens ram år 1988, dock med den skillnaden att basåret är 1987. Denna ambitionsnivå har sedermera anammats av Pariskommissionen. Inom båda kommissionerna har också överenskommelser uppnåtts om rekommendationer till åtgärder inom jordbruket och de kommunala avloppsreningsverken för att minska belastningen av bl.a. närsalter.

Miljöministrarna beslutade också att utsläppen av giftiga och svårnedbrytbara ämnen samt toxiska tungmetaller skulle begränsas med 50 %. Vid 1990 års Nordsjökonferens nåddes en överenskommelse om att närsaltreduktionen och vissa angivna stabila organiska ämnen skall minska med minst 50 % under den nämnda tioårsperioden. Även utsläpp i luften omfattas numera av överenskommelsen inom Nordsjökonferensen. Minister-

deklarationen inom ramen för Helsingforsdeklarationen tog detta beslut redan år 1988.

Uppföljning av besluten som fattas vid Nordsjökonferensen sker genom årliga högnivåmöten.

13.4.6 Londonkonventionen

Som nämnts i avsnittet om Oslokonventionen regleras de globala åtgärderna mot dumpning genom konventionen om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall (SÖ 1974:8 med ändring SÖ 1980:5), den s.k. Londonkonventionen. Enligt konventionen, som omfattar alla delar av det fria havet och kuststaternas territorialhav, förbjuds dumpning av vissa i bilagor särskilt angivna ämnen och material, som organiska halogenföreningar, kvicksilver och kvicksilverföreningar, kadmium och kadmiumföreningar, plaster och andra beständiga plastmaterial samt olika oljeföreningar, medan dumpning av andra ämnen och material som arsenik, bly, koppar, zink och föreningar av dessa ämnen, cyanider, fluorider m.fl. som inte täcks av förbudet enligt bilaga I får ske endast efter tillstånd av nationell myndighet i fördragsslutande stat. I fråga om radioaktivt avfall och andra radioaktiva ämnen gäller rekommendationer som utfärdats av Internationella atomenergiorganet IAEA. Tillståndsprovning skall ske enligt de kriterier som anges i bilaga III till konventionen. Vissa undantag från bestämmelserna medges på grund av force majeure, exempelvis vissa nödsituationer till följd av hårt väder, då det gäller att rädda människoliv eller fartyg.

Arbetet inom ramen för konventionen har till skillnad från Oslokonventionen inte resulterat i några förbud mot dumpning eller förbränning. Däremot finns det

riktlinjer för hur sådan verksamhet bör bedrivas och vilka substanser och ämnen som inte bör förbrännas eller dumpas i havet. Som ett första steg mot ett globalt förbud behandlas för närvarande ett förslag om att upphöra med förbränning till havs av skadliga ämnen.

13.4.7 Svenska åtgärder

År 1988 bedömdes de viktigaste föroreningarna i den marina miljön vara stabila organiska ämnen, närsalter, metaller och olja. I naturvårdsverkets andra aktionsplan mot havsföroreningar Hav '90 kvarstår denna bedömning.

Föroreningar tillförs haven runt Sverige från både vårt eget land och andra länder, dels som punktutsläpp och diffus avrinning, dels genom långväga transporter via atmosfären och med havsströmmarna. Principen för kampen mot föroreningarna av den marina miljön är att de såvitt möjligt skall förebyggas vid källorna, alltså inom industrin, jordbruket, avfallshanteringen, samfärdseln etc. Bl.a. anfördes i prop. 1989/90:141 att utsläppen av klororganisk substans till vatten under de senaste åren har minskat snabbare än väntat.

De svenska åtgärder på luftvårdsområdet som angetts ovan har även betydelse för en bättre havsmiljö.

Insatser för att minska jordbrukets negativa miljöpåverkan handlar framför allt om åtgärder rörande växtnäringssläckaget, användningen av kemiska bekämpningsmedel samt omdaning av odlingslandskapet (jfr

prop. 1987/88:128 och JoU 24). MIA har dessutom lämnat en rad förslag till miljöavgifter inom jordbruksområdet.

På kemikalieområdet har åtskilliga bestämmelser införts som reglerar användningen av miljöfarliga kemikalier.

På avfallsområdet har en rad åtgärder vidtagits för en bättre avfallshantering, som redogörs för i avsnitt 13.6.

13.4.8 Oljeskyddskonventionen

Den första internationella överenskommelsen om föroreningar i havsvattnet från fartyg är 1954 års internationella konvention till förhindrande av havsvattensförorening (SÖ 1956:15), den s.k. oljeskyddskonventionen. Den har ändrats i skärpande riktning ett flertal gånger (SÖ 1963:15, SÖ 1972:32 och SÖ 1972:33). Konventionens regler avser utsläpp av beständiga oljor, dvs. råolja, brännolja, tjock dieselolja och smörjolja samt blandningar som innehåller sådan olja. Reglerna innebär totalförbud för utsläpp från oljetankfartygs lasttankar av annat än rent barlastvatten om avståndet till närmaste land är mindre än 50 nautiska mil. Även i övrigt innebär reglerna långtgående begränsningar av möjligheterna till oljeutsläpp från fartyg. I konventionen föreskrivs vidare att en oljedagbok skall föras ombord på fartyg för att underlätta kontrollen i hamn av att utsläppsreglerna har följts.

Genom 1971 års ändringar har i oljeskyddskonventionen tagits upp bl.a. regler som är avsedda att begränsa oljeutflödet vid sjöolyckor. I detta syfte ges för nya

tankfartyg föreskrifter om hur lasttankarna skall vara anordnade och vilken största storlek de får ha. På fartygen skall finnas ett särskilt certifikat som visar att kraven i dessa konstruktionsregler är uppfyllda.

13.4.9 MARPOL-protokollet

Det internationella arbetet med det förebyggande skyddet mot havsföroreningar intensifierades i början av 1970-talet med siktet inställt på en ny internationell överenskommelse med regler om utsläpp av alla slags skadliga ämnen. En konvention till förhindrande av förorening av fartyg arbetades fram, den s.k. MARPOL-konventionen som tillkom år 1973. Sverige undertecknade konventionen men ratificerade den inte.

Genom 1978 års protokoll (SÖ 1980:7) till konventionen, det s.k. MARPOL-protokollet, togs ytterligare ett steg framåt i det internationella arbetet för att förebygga havsföroreningar från fartyg. Denna överenskommelse anses i dag vid sidan av Helsingforskonventionen och 1974 års internationella konvention i London om säkerhet för människoliv till sjöss, den s.k. SOLAS-konventionen, vara den viktigaste internationella överenskommelsen på detta område.

MARPOL 73/78 är en utvidgning av oljeskyddskonventionen med detaljerade regler för att förhindra föroreningar av olika slag såsom oljor, flytande kemikalier som transporteras i bulk, skadliga ämnen främst kemikalier som transporteras i förpackad form eller i container, toalettavfall och fast avfall. Till konventionen är också fogade två protokoll som innehåller närmare bestämmelser om rapportering av föroreningsoincidenter och om skiljedomsförfarande. Konventionens

bestämmelser om transporter i bulk av kemikalier, som är farliga för den marina miljön, trädde i kraft först i april 1987.

MARPOL-protokollet som kan sägas ta över konventionen innehåller en rad betydande skärpningar av föreskrifterna om oljetankfartygs konstruktion, utrustning och hantering samt i fråga om inspektion och certifiering av sådana fartyg. (Jfr också prop. 1979/80:167).

Med stöd av protokollet har regler ställts upp för att begränsa förorening i såväl vatten som luft under såväl fartygens normala användning som i samband med olyckor. Särskilda bestämmelser finns för att skydda havsområden mot förorening i samband med skiftning av oljetankar.

13.4.10 1969 års ingreppskonvention

Den internationella konventionen om ingripande vid olyckor på det fria havet (SÖ 1973:1) syftar till att precisera kuststaternas befogenhet att på det fria havet ingripa mot utländskt fartyg för att förebygga förorening genom olja på grund av sjöolycka eller för att begränsa skadeverkningarna av sådan förorening.

Bilagan till konventionen innehåller regler om förlikning och skiljedom. Reglerna skall följas, om inte parterna enas om annat. Förlikningsförfarandet sker inför en förlikningskommission och skiljemannaförfarandet inför en skiljenämnd. Förlikningsman väljs från lista, som upprättas efter förslag av staterna och förs av den Mellanstatliga rådgivande sjöfartsorganisationen (IMCO).

13.4.11 Ingreppsprotokollet

Vid den internationella havsföreningsskonferensen hösten 1973, som resulterade i MARPOL-konventionen, tillkom också ett protokoll till ingreppskonventionen om ingripande på det fria havet mot föroreningar genom andra ämnen än olja (SÖ 1976:12), det s.k. ingreppsprotokollet. Genom att havsföreningsskonventionen inte bara, som oljeskyddskonventionen, innehåller regler om olja utan också om kemikalier, förpackat farligt gods, toalettavfall m.m. ansågs det nödvändigt att utvidga 1969 års ingreppskonvention så att det blev möjligt att ingripa också när allvarlig och överhängande fara föreligger för förorening genom annat skadligt ämne än olja.

Genom protokollet får en stat på det fria havet vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga, minska eller avvärja allvarlig eller överhängande fara som förorening av havsvattnet genom andra ämnen än olja, medför för statens kuster eller därtill knutna intressen. Även hot om sådan förorening berättigar staten att ingripa. Rätten att ingripa är begränsad till fall då förorening eller hot om förorening orsakas av sjöolycka eller åtgärder i samband med sådan olycka och det är rimligt att anta att en mycket allvarlig skada kan uppkomma.

13.4.12 Svenska åtgärder

Överenskommelserna till skydd mot havsföroreningar från fartyg har i förhållande till övriga konventioner en tradition som sträcker sig tillbaka till 1950-talet då oljeskyddskonventionen kom till. Den svenska lagstiftningen har efter hand anpassats så att konventionsåtagandena omsatts i den svenska lagstiftningen.

När Sverige tillträdde MARPOL-protokollet uppstod ytterligare behov av lagstiftningsåtgärder, som ledde till en samordning av lagstiftningen på detta område (jfr prop. 1979/80:167). Bestämmelserna är numera samlade i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten och renhållningslagen (1979:596) innehåller också bestämmelser om förorening från fartyg.

Det bör särskilt påpekas att det i lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg föreskrivs att de svenska hamnarna är skyldiga att kostnadsfritt omhänderta vissa avfallsslag från fartyg för att förhindra att sådant avfall dumpas till sjöss. Det kan påpekas att endast hamnarna i Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland och Sverige tillämpar avgiftsfrihet vid lämning av avfall i land.

MIA har i sitt slutbetänkande föreslagit ett avgiftssystem för såväl inrikes som utrikes sjöfart som syftar till att minska svavelutsläppen i Sveriges närområde. Vidare har MIA föreslagit att systemet utvidgas till att också avse kväveoxidutsläpp.

Sveriges internationella åtaganden främst enligt FNS havsrättskonvention, som innehåller bestämmelser om vilka åtgärder enskilda länder får vidta vad gäller sjöfarten, behöver enligt MIA analyseras ytterligare innan systemet kan träda i kraft.

13.5 Samarbete inom kemikalieområdet

13.5.1 Inledning

Endast en mindre del (20 %) av alla kemiska produkter som saluförs i Sverige tillverkas inom landet. Av dessa är många sammansatta produkter, som bygger på råvaror som tillverkas utom landet. Många ämnen som används i andra länder når oss också genom långväga transport via luft och vatten. Det är därför naturligt och självklart att Sverige aktivt medverkar i det internationella kemikaliearbetet, främst inom FN och OECD samt inom ramen för det nordiska samarbetet. Även arbetet i det europeiska standardiseringsorganet CEN, där Sverige är fullvärdig medlem, och Sveriges framtida samarbete med EG har betydelse för att inom Sverige uppnå uppställda miljömål. Inom dessa organ har produktkontrollåtgärder fått ökad aktualitet som ett medel att nå sådana mål. Detsamma gäller i fråga om arbetsmiljöområdet där verksamheten inom ILO spelar stor roll.

Åtgärder mot ämnen som bedöms vålla oacceptabla skador på hälsa eller miljö måste också rikta sig mot handeln, främst importen, vilket får handelspolitiska konsekvenser. I de internationella avtalen som reglerar avvecklingen av handelshinder - för Sveriges del i första hand GATT, EFTA-konventionen och frihandelsavtalet med EG - finns emellertid bestämmelser som medger undantag från förpliktelserna. En redogörelse för dessa bestämmelser lämnas i avsnitt 13.7 Miljöskydd och internationell handelspolitik.

13.5.2 OECD

OECDs arbete inom kemikalieområdet är av stor strategisk betydelse för den internationella men också för den nationella kemikaliekontrollen. OECD-arbetet är inriktat dels mot att ge medlemsländerna gemensamma verktyg i kemikaliearbetet, dels mot att åstadkomma praktiskt samarbete mellan länderna vad gäller gamla kemikalier. Bland de uppgifter som särskilt kan nämnas är arbetet inom OECD med att öka kunskapen om de existerande kemikalierna. De mer än 1 400 mest använda kemikalierna har identifierats på en lista gemensam för hela OECD. Genom samarbete kan dubbelarbete undvikas och därmed skapas en internationell arbetsfördelning när det gäller att testa och undersöka en stor mängd vanligen förekommande ämnen. Andra viktiga delar inom OECD-arbetet är ömsesidiga överenskommelser om god laboratoriesed och systemet för exportnotifikationer. Ett exportland skall meddela ett mottagarland om ämnen är förbjudna eller omgärdade av restriktioner i användarlandet och anledningen till detta.

13.5.3 FN

Inom FN deltar Sverige i två program av särskilt intresse i detta sammanhang, nämligen det internationella programmet för kemikaliesäkerhet (IPCS), som har ILO, WHO och UNEP som huvudmän, och det internationella registret för potentiellt viktiga ämnen.

13.5.4 Svenska åtgärder

Det internationella samarbetet inom kemikalieområdet har inte resulterat i konventioner på det sätt som

gäller för övriga miljöskyddsområden. Här bör emellertid erinras om att flera av de ämnen som brukar hänfö-
ras till kemikaliekontrollen, som bekämpningsmedel,
tungmetaller, PCB m.fl., också behandlas inom ramen
för bl.a. Pariskonventionens och Nordsjökonferensens
arbete.

Lagen om kemiska produkter syftar till att fånga upp
hela skalan av hälso- och miljöfarliga egenskaper hos
sådana produkter. Sålunda är den svenska tillämpningen
av principen om att grundad misstanke om farlighet är
tillräckligt för ingripande, strängare än andra län-
ders.

Kemikalielagens 5 § har också förtydligats så att
skyldigheten för hanterare och importörer att ersätta
skadliga ämnen eller produkter med oskadliga eller
mindre skadliga - den s.k. substitutionsprincipen -
klart framgår av lagen.

Lagen bemyndigar också regeringen eller den myndighet
som regeringen bestämmer att föreskriva att lagen
skall tillämpas på en vara som innehåller eller
behandlats med en kemisk produkt. Med stöd av detta
bemyndigande har en rad förordningar meddelats som rör
flera kemiska produkter och som också kan ses som ett
resultat av de internationella åtaganden Sverige gjort
på andra miljöområden.

Förutom förordningen (1985:835) om kemiska produkter
finns ytterligare föreskrifter i förordningen
(1985:836) om bekämpningsmedel, förordningen
(1985:837) om PCB m.m., förordningen (1985:838) om
motorbensin, förordningen (1985:839) om kadmium,
förordningen (1985:940) om vissa miljö- och
hälsofarliga produkter m.m., förordningen (1985:841)
om miljöfarligt avfall, förordningen (1985:997) om

anmälningsskyldighet beträffande asbest i ventilationsanläggningar, förordningen (1986:683) om förbud mot asbesthaltiga friktionsbelägg i fordon, förordningen (1989:974) om miljöfarliga batterier och förordningen (1988:716) om CFC och halon. Vidare finns särskilda bestämmelser om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel.

Några av dessa förordningar har också redovisats under tidigare avsnitt medan förordningen om miljöfarligt avfall behandlas i avsnitt 13.3.5 och den handelspolitiska aspekten i avsnitt 13.7.2.

Från den 1 januari 1991 tas en särskild avgift ut enligt lagen (1990:1332) om miljöfarliga batterier som innehåller kvicksilver, kadmium eller bly.

13.6 Samarbete inom avfallsområdet

13.6.1 OECD och FN

Under senare tid har den internationella handeln med miljöfarligt avfall fått stor uppmärksamhet. Det har i första hand handlat om export från industriländer till länder i tredje världen, eftersom de relativt hårdare miljölagarna i länderna i den industrialiserade världen ofta gör det billigare och enklare för företagen att exportera det miljöfarliga avfallet.

Inom såväl OECD som UNEP har sedan några år pågått ett arbete för att internationellt reglera kontrollen över gränsöverskridande transporter av avfall som kan hota människors hälsa eller miljön. Sverige har genomgående som grundtema hävdat principen att varje land måste ha kapacitet att ta hand om sitt eget avfall och att avfallet dessutom skall reduceras så mycket som möjligt.

Inte heller export av avfall bör få ske till ett land som inte kan ta hand om det på ett korrekt sätt från hälso- och miljösynpunkt. Det är exportlandet som måste förhindra export av avfall, om det kan miss-tänkas att avfallet inte kommer att hanteras på ett fullgott sätt.

Utgångspunkterna har emellertid i ett avseende varit olika i och med att UNEP som utgångspunkt har haft en strävan att skapa en global konvention. Detta har medfört behov av att i konventionen föra in artiklar som möjliggör import och export mellan länder, även om bara det ena landet är bundet av konventionen. Från svensk sida har detta ansetts utgöra en svaghet, och i en skrivelse till UNEP i augusti 1988 föreslogs att ett konventionsland endast skall få handla med ett annat land som också är anslutet till konventionen. Detta förslag har antagits, men eftersom vissa länder har egna avtal har det numera införts en regel om rätt för parterna att träffa avtal utanför konventionen under förutsättning av att ett sådant avtal är lika långtgående i fråga om skydd för människor och miljö som UNEP-avtalet.

13.6.2 Baselkonventionen

I mars 1989 undertecknade Sverige tillsammans med 30-talet andra länder den s.k. Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall.

Baselkonventionen innehåller flera bestämmelser som tydligt speglar ambitionerna att skydda utvecklingsländerna mot giftdumpning och regler som verkar för att konventionen skall bidra till att internationellt utveckla miljöanpassad teknik och minska mängden

farligt avfall. Baselkonventionen innehåller också detaljerade regler om hur övervakningen av gränsöverskridande transporter av miljöfarligt avfall skall gå till.

En svensk ratificering av Baselkonventionen har uppgivits vara nära förestående.

13.6.3 Nordiskt samarbete

Arbete med avfalls- och återvinningsfrågor har pågått på det nordiska planet sedan år 1979. Samarbetsgruppen för avfall och återvinning inom Nordiska ministerrådet har tagit fram ett handlingsprogram benämnt Bättre avfallshantering och ökad återanvändning.

Som en uppföljning av arbetet med avfallsstrategin utarbetade samarbetsgruppen ett förslag till handlingsprogram för fast avfall och renare och resursvänligare teknologier inom ramen för det nordiska miljöprogrammet. Förslaget omfattar aktiviteter som skall genomföras under femårsperioden 1990-1994.

Två är speciellt viktiga och konkreta för svensk del. Den första gäller samarbete om behandling och återvinning av andra typer av specialavfall än kvicksilver, värdering och utprovning av system för alternativ behandling av vissa typer av specialavfall samt omvärdering av den s.k. Nordiska Avfallsbörsen. Den andra gäller samfällid nordisk miljömärkning.

13.6.4 Svenska åtgärder

Riksdagen har vid flera tillfällen under senare år behandlat avfallsfrågor, senast i samband med 1990 års

budgetproposition (prop. 1989/90:100, bil. 16 och JOU 16).

En övergripande målsättning är att avfallets volym och farlighet måste begränsas och att behandlingen av det avfall som ändå uppstår måste förbättras. Skadligt avfall skall undvikas genom att andelen av miljöskadliga ämnen i produkter och varor minskas. Detta förutsätter ett ökat ansvar hos producenter och konsumenter både när det gäller produktion och användning av riskfyllda ämnen och omhändertagande av avfallet. Industrin bör i framtiden själv ta hand om en ökad del av sitt avfall genom återtagning i processerna eller annan ökad återanvändning.

Riksdagsbeslutet innebär att kommunerna får ett ökat ansvar för avfallsplaneringen och att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som ger upphov till avfall skall lämna kommunen de uppgifter som behövs som underlag för kommunens avfallsplanering. Vidare bör källsortering utvecklas med sikte på att allt som går till slutbehandling sorteras i kategorier som möjliggör ett från resurshushållningssynpunkt lämpligt omhändertagande. En ökad satsning på källsortering bör enligt riksdagsbeslutet leda till att förbränning och deponering av osorterat avfall i allt väsentligt skall ha upphört vid slutet av år 1993.

Riksdagsbehandlingen har resulterat i ändringar i renhållningslagen (1979:596) och en ny renhållningsförordning (1990:984).

MIA har i sitt slutbetänkande föreslagit en avfallsavgift på 50 kr. per ton avfall från den 1 januari 1992 och att inkomsterna från denna tillförs en särskild avfallsfond.

Exporten av miljöfarligt avfall regleras i förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall. Ändringen i förordningen innebär att sådant avfall efter den 1 april 1991 endast får föras ut ur landet av den som har särskilt tillstånd av naturvårdsverket. Tillstånd ges endast om det kan styrkas att avfallet slutligt kan tas om hand på ett från hälso- och miljösynpunkt lika godtagbart sätt som om avfallet slutligt hade omhändertagits i Sverige. Naturvårdsverket skall i sin tur underrätta miljö- och hälsoskyddsnämnden i den berörda kommunen om de beslut som fattats. Härigenom kommer Svensk Avfallskonverterings Aktiebolag, SAKAB, inte längre få föra ut avfall utan tillstånd.

Tillstånd att föra ut miljöfarligt avfall från Sverige har hittills uteslutande getts för utförsel till OECD-länder. Behandlingen av avfallet i mottagarlandet har i ca 90 % av fallen inneburit någon form av materialåtervinning. Anledningen till exporten har nästan alltid varit att behandlingskapaciteten i Sverige varit för liten eller att en återvinningsprocess saknats i Sverige. Detta har i sin tur berott på att återvinning av material ur avfall i vissa fall fordrar sådana volymer eller produktionskombinationer som inte utan vidare är möjliga att åstadkomma med enbart Sverige som bas.

13.7 Miljöskydd och internationell handelspolitik

13.7.1 Inledning

En skärpt miljöskyddslagstiftning kan få konsekvenser inom andra områden såsom den internationella handeln. Administrativa regleringar, t.ex. tillståndsprovning av miljöstörande verksamhet är det instrument som

flitigast används inom miljöpolitiken i den industrialiserade världen. Kravnivåerna varierar emellertid. Även användningen av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken varierar. Det finns därför farhågor att miljöpolitiken skall leda till nya former av protektionism och handelshinder.

Miljöpolitik och handelspolitik behöver emellertid inte vara varandras motsatser, eftersom både miljöpolitik och handelspolitik i grunden syftar till en effektiv resurshushållning. Det är därför angeläget för de internationella organ som utformar spelreglerna för den internationella handeln att anpassa det handelspolitiska regelverket till de förändrade miljömässiga förutsättningarna. De är helt andra än de som rådde t.ex. vid bildandet av GATT, det centrala förhandlingsorganet för internationella handelsförhandlingar och fastställandet av normer för internationella handelsförbindelser.

Till detta kommer de svenska målen för samarbetet med EG som hittills varit att avveckla existerande handelshinder och motverka uppkomsten av nya varvid vederbörlig hänsyn skall tas till samhällsintressen som skydd för miljön samt människors liv och hälsa. Då det gäller de svenska strävandena till en harmonisering med EG kräver övriga regler och särskilt de som gäller den inre marknaden speciell uppmärksamhet.

13.7.2 GATT

GATT förbjuder i princip kvantitativa restriktioner för import och export och strävar efter en avveckling av tullar och andra handelshinder. Den mest grundläggande principen är den s.k. mest-gynnad nationsprincipen (MGN). Denna princip innebär att samtliga

GATT-medlemmar skall behandlas lika när det gäller tullar, avgifter och tullformaliteter. Undantag medges dock för tullunion m.m.

GATT-åtagandena om en liberalisering av handeln är emellertid inte ovillkorliga. Undantag medges för åtgärder som är nödvändiga med hänsyn bl.a. till den allmänna moralen eller för att skydda människors, djurs och växters liv eller hälsa. Dessa bestämmelser återfinns i artikel XX b och den s.k. TBT-koden och har under senare år använts allt oftare som skäl för strängare miljö- och hälsoskyddskrav vid processer och produktionsmetoder.

TBT-koden är den övergripande internationella överenskommelsen om samarbete för att avlägsna tekniska handelshinder och gäller sedan den 1 januari 1980. TBT är en förkortning för det engelska uttrycket för tekniska handelshinder, "technical barriers to trade". TBT-koden innehåller bestämmelser om bl.a. en procedur för notifiering av nya eller ändrade tekniska föreskrifter. Från svensk sida har ett 20-tal förslag till åtgärder inom miljöområdet notifierats sedan år 1980, varav de flesta efter år 1987. Dessa rör föreskrifter om processer och produktionsmetoder. Detta sker för att klargöra syftet med sådana förslag som kan uppfattas som handelshinder. Bl.a. har föreskrifterna om skärpta avgaskrav inkl. krav på bensin, regler om märkning av farliga varor, lista på cancerframkallande ämnen, förhandsanmälan etc. inom kemikalieområdet, förbud mot användning av CFC, åtgärder för batterier, åtgärder mot användning av kadmium, åtgärder mot formaldehyd och 1,4 diklorbensen samt förbud mot bestrålning av livsmedel notifierats.

GATT-systemet är emellertid utsatt för stora påfrestningar. Den åttonde förhandlingsrundan inom GATT, den s.k. Uruguayrundan, avslutades i december 1990 utan att någon överenskommelse träffades. Bl.a. har jordbruksfrågan vällat stora motsättningar bland medlemsländerna. Andra områden som skapat problem är det immaterialrättsliga området och den s.k. skyddsklausulen. Ett förslag från EFTA-länderna att aktivera GATTs arbetsgrupp för handel och miljö har inte vunnit gehör från övriga medlemsländer. Det är otvivelaktigt så att gemensamma regler i den internationella handeln som även inbegriper miljöområdet gör det möjligt att undvika nya former av protektionism och handelshinder samtidigt som miljöaspekten får sin rättmätiga plats genom en sådan ordning. Misslyckas förhandlingarna, som återupptogs på en lägre nivå i mitten av januari 1991, skulle detta inte enbart kunna leda till en ökad oro på världsmarknaden, utan även minska möjligheterna att genomföra angelägna miljöåtgärder.

I grunden kan det emellertid knappast finnas någon konflikt mellan GATT-avtalet, som ytterst syftar till en globalt effektiv resurshushållning, och våra miljöpolitiska strävanden.

En viktig del i GATTs funktioner är att bistå med att lösa tvister som rör medlemsstaterna. Om en felande part inte rättar sig efter GATTs förslag till lösning av en tvist kan den drabbade parten ges rätt att i sin tur vidta motåtgärder mot det felande landet, s.k. retaliation.

13.7.3 OECD

GATT och OECD samverkar i handelsfrågor. I flera avseenden fungerar OECD som en "vakthund", vars uppgift är

att se till att regelsystem och överenskomna principer upprätthålls. OECD spelar sålunda en viktig roll inte enbart när det är fråga om miljöområdet utan även när det gäller efterlevnaden av GATTs regler. Detta ligger i huvudtanken bakom OECD att i-världen skall dra maximal nytta av de möjligheter ett öppet ekonomiskt system erbjuder.

OECDs riktlinjer har närmare karaktären av politiska avsiktsförklaringar. Några sanktionsregler motsvarande dem i GATT finns däremot inte.

Sverige har i OECD tagit initiativ till en systematisk genomgång av sambandet mellan handelspolitik och miljöpolitik. Arbetet har nyligen påbörjats och ansvarig är OECDs handelskommitté. Slutsatserna bör kunna tjäna som ett värdefullt underlag för behovet av förändringar i GATT.

13.7.4 EG och den inre marknaden

13.7.4.1 Inledning

EGs inre marknad skall vara genomförd vid utgången av år 1992 och kännetecknas av fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, de s.k. fyra friheterna. Under hand har det inre marknadsprogrammet kompletterats på en rad angränsande områden, däribland den sociala dimensionen och den gröna dimensionen.

Sambandet ekonomisk tillväxt-miljöpåverkan har numera fått en central betydelse inför genomförandet av den inre marknaden inom EG. Det traditionella synsättet på ekonomi och miljö, som innebär att miljöhänsyn betraktas som ett hinder för industriell tillväxt håller sålunda på att överges.

Det förefaller också klart att den ökade tillväxten inom EG som förutses genom den inre marknaden kommer att följas av en skärpt miljölågstiftning och en ökad användning av ekonomiska styrmedel för att stimulera miljöarbetet.

I kap. 12 om miljöskyddsbestämmelser m.m. i andra länder lämnas en redogörelse för EGs lagstiftning på miljöområdet. Här berörs förhållandet mellan en bättre miljö och handelshinder.

13.7.4.2 Fri varucirkulation

Romfördragets artikel 30 förbjuder kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. I artikel 36 finns angivet undantag för åtgärder som motiveras av hänsyn till bl.a. skydd för allmän hälsa, djur eller växter eller allmän ordning och säkerhet. Förbudet i artikel 30 uttrycker principen om varors fria rörlighet, vilket är en av grundstenarna i Romfördraget för genomförandet av den inre marknaden.

Att eliminera olika tekniska handelshinder är ett viktigt led i denna process. Även om EGs miljöbestämmelser lägger fast principen att förorenaren skall betala har t.ex. ekonomiska styrmedel ansetts kunna skapa nya handelshinder.

För att undvika handelshinder vid utarbetandet av nya tekniska föreskrifter finns i direktivet 83/189/EEC bestämmelser om informationsutbyte och samråd innan sådana får införas. Denna procedur spelar en mycket viktig roll i strävandena att förverkliga den inre marknaden, med dess fria rörlighet för bl.a. varor.

Kommissionen håller sig med stöd av detta direktiv informerad om planer i de enskilda länderna bl.a. om lagstiftning på miljöområdet som kan innebära hinder för den fria handeln.

Grunden för den fria varucirkulationen anges i vitboken, som bl.a. lägger fast principen om ömsesidigt erkännande grundad på det utslag som EG-domstolen fattade i rättsfallet Cassis de Dijon från år 1979, nämligen att varje vara som är lagligen tillverkad och säljs i ett medlemsland fritt skall få importeras och säljas i andra medlemsländer, den s.k. Cassis de Dijonprincipen. Detta förutsatt att inte de grunder som anges i artikel 36 berättigar till undantag från denna princip. De handelshinder som får införas får dock inte utgöra medel för godtycklig diskriminering eller vara ett förtäckt handelshinder.

Att miljöskyddshänsyn numera medger avvikelser från principen om fri varucirkulation visade EG-domstolen i september 1988 i den s.k. flaskdomen. Kommissionen hade anhängiggjort ett mål mot det danska returglas-systemet för öl och läskedrycker där endast vissa förpackningstyper får användas, vilket ansågs utgöra ett handelshinder. Domstolen fastslog dock att när EG-harmonisering saknas för ett visst varuumråde måste skillnader i nationell lagstiftning godtas så länge reglerna är icke diskriminerande och har tillkommit för att tillvarata sådana angelägna intressen som gemenskapsrätten erkänner. Domstolen slog därmed fast att miljöskyddet är ett intresse av det slag som kan begränsa tillämpningen av artikel 30 och medge undantag från de handelspolitiska reglerna. Detta avgörs i sista hand av domstolen.

Inom EG betraktas domstolens utslag i detta mål också som en vidareutveckling av de utslag som fälldes i målen Dassonville och Cassis de Dijon och som en seger för miljön.

13.7.4.3 Ekonomiska styrmedel

Flera länder inom EG har redan infört ekonomiska styrmedel - miljöavgifter på olika produkter. Detta har hittills av EG-domstolen inte betraktats som ett hinder för de fria varurörelserna eftersom inhemska och importerade produkter behandlats lika i fråga om avgiftsuttaget.

Diskussionen inom EG om användningen av ekonomiska styrmedel, inkl. skatter, inom miljöpolitiken har länge rört frågan om en harmonisering skall ske på EG-nivå eller om varje enskilt medlemsland med stöd av miljöbestämmelserna i artikel 130r i enhetsakten, den s.k. subsidiaritetsprincipen och som framgått av kap. 12 en av hörnstenarna i EGs miljöpolitik, kan införa ekonomiska styrmedel och vilka konsekvenser detta får.

EGs miljöministrar antog i oktober 1990 vissa principer för användningen av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken med vederbörlig hänsyn tagen till den s.k. subsidiaritetsprincipen. En EG-harmonisering av ekonomiska styrmedel skall enligt miljöministrarna ske när det gäller att förhindra en uppbyggnad av den gemensamma marknaden och när användningen av sådana instrument föranleder en snedvridning av konkurrensen. Det är främst inom områdena klimatförändringar, avfall, föroreningsutsläpp i luft och vatten och miljöföreskrifter som kan motverka annan gemenskapspolitik såsom genomförandet av den inre marknaden, som ekonomiska styrmedel skall harmoniseras på EG-nivå.

I samband med att EGs miljöministrar i december 1990 beslutade om en snabbare avvecklingsplan för CFC i enlighet med Londonprotokollet (jfr kap. 13.3.4) framhölls vikten av att tillgripa olika ekonomiska styrmedel som ett medel i denna strävan. Härvid skulle de åtgärder som hittills vidtagits i medlemsländerna kunna utgöra grunden för en harmonisering på EG-nivå.

Ekonomiska styrmedel övervägs också för att minska koldioxidutsläppen. Denna fråga befinner sig emellertid ännu så länge på diskussionsstadiet, eftersom några medlemsländer, med hänsyn till resp. lands ekonomiska utveckling, motsatt sig en särskild energiskatt.

Kommittén bör under det fortsatta utredningsarbetet noga följa utvecklingen av användningen av ekonomiska styrmedel inom EG.

13.7.5 EES-förhandlingarna och miljön

De pågående förhandlingarna om ett brett upplagt EES-avtal mellan EG och EFTA-länderna liksom ett framtida svenskt medlemskap i EG kan också få betydelse för den svenska miljöpolitiken.

EFTA-länderna har accepterat att de relevanta delarna av EGs nuvarande regler skall vara utgångspunkt för samarbetet. Det råder också enighet om den fria rörligheten för personer, varor, tjänster och kapital i de 19 länderna.

Parterna har också gemensamt identifierat de delar av EGs regelverk som skall ligga till grund för ett EES-avtal, inbegripet EFTA-ländernas behov av säran-

ordningar i form av undantag och övergångsarrangemang. Dit hör från svensk sida bl.a. miljöområdet.

EG- och EFTA-länderna har olika kravnivåer för hälsa och säkerhet inom vissa sektorer. Bland problemen i detta avseende kan nämnas normer för fordonsavgaser och tillverkaransvar för dessa, där nuvarande regler ligger under de svenska kravnivåerna. EGs miljöminister har emellertid i december 1990 beslutat att införa strängare avgasregler från år 1993.

Motsvarande skillnader finns också inom kemikalieområdet, där de svenska reglerna innebär högre skyddskrav och striktare kontrollmetoder än EGs. Det gäller främst tillverkaransvar men också märkning och klassificering av olika kemikalier inkl. kosmetika och bekämpningsmedel. De svenska reglerna för kadmium och asbest har också betydelse i detta sammanhang.

Beträffande det lagstiftningskomplex som bl.a. den svenska kemikaliekontrollen utgör är det emellertid inte klart vilka regler som eventuellt skulle kunna utgöra handelshinder i EGs mening.

Vid EGs och EFTAs gemensamma ministermöte i december 1990 fördes dock den viktiga frågan om undantag, särskilningar och skyddsklausuler nära en lösning. Kommittén synes böra återkomma till detta i det fortsatta utredningsarbetet.

Ett annat viktigt steg för att undvika framtida handelshinder har dessutom tagits i och med EG/EFTA-avtalet om informationsutbyte och samråd vid utarbetande av nya tekniska föreskrifter. Detta överbryggingsarrangemang mellan EGs och EFTAs interna procedurer tillämpas från den 1 november 1990 (jfr SFS 1990:966).

Avtalet innebär också ett åtagande att vid senare tillfälle utvidga informationsproceduren till ytterligare områden. Syftet med sådana informationsprocedurer är både att upplysa om regler som kan ge upphov till hinder för varuutbytet och att förebygga nya sådana hinder. Det ökade informationsutbytet mellan EG och EFTA kommer sålunda att få betydelse även på miljöområdet.

En särskild studie (Ds 1990:76) Romfördragets artikel 30 rörande handelshinder i Västeuropa, som behandlar Cassis de Dijon-principen, har lagts fram i november 1990. Denna princip har ju som framgått tidigare stor betydelse inom EG och kommer också att ingå som en väsentlig del i de pågående EES-förhandlingarna.

I studien har försök gjorts att i generella termer anvisa lösningsmodeller för att i svensk rätt införa principer för fria varurörelser som liknar de EG-rättsliga och varvid funnits att en lösning måste innefatta flera olika komponenter såsom

- undanröjande av befintliga svenska föreskrifter som medför ej godtagbara hinder i varutrafiken,
- en god teknik för implementering av framtida harmoniserade regler, samt
- en författningsreglering som ger näringsidkare och andra berörda rätt att stödja sig på gemensamt överenskomna regler inför svenska rättstillämpande myndigheter och dessas möjlighet att sätta åsido sådana föreskrifter som strider mot åtagandena.

Den sista komponenten krävs enligt studien, om man vill åstadkomma en nära motsvarighet till EG-rättens princip om s.k. direkt effekt. Den behövs också därför att det inte alltid går att på förhand säkert veta om en svensk föreskrift skall anses medföra ett handels hinder som strider mot fördragsåtagandena.

13.8 Arbetsmiljö- och hälsoskyddet

13.8.1 Miljö och arbetsmiljö

Även inom ILOs arbete har miljön fått en alltmer framträdande plats. Ända tills helt nyligen har detta arbete i stor utsträckning varit koncentrerat till arbetsmiljön där en rad konventioner antagits och i flertalet fall ratificerats av Sverige. En förteckning över internationella konventioner inom arbetarskyddet fram till år 1976 återfinns i bilaga 3 till arbetsmiljöutredningens betänkande (SOU 1976:4) Arbetsmiljölag. I detta sammanhang bör särskilt nämnas 1977 års konvention (148) om luftföroreningar, buller och vibrationer, 1981 års konvention (155) om arbetarskydd och arbetsmiljö och 1986 års konvention (162) om säkerhet vid användning av asbest. Vid den 77:e internationella arbetskonferensen i juni 1990 antogs en konvention (170) som rör säkerhet vid användningen av kemikalier på arbetsplatser. Samtidigt presenterade ILOs generaldirektör en rapport med förslag till hur ILO med sin trepartiska sammansättning skulle kunna ta mer aktiv del även i det yttre miljöarbetet. Bl.a. föreslogs att fackföreningarna skall ges ett större inflytande vid utformningen av bestämmelser som rör den yttre miljön. Detta mot bakgrund av att beslut i sådana frågor kan påverka sysselsättning m.m.

13.8.2 Miljö- och hälsoskydd

Miljöaspekten återfinns också inom WHOs arbete. Flera av de faktorer som skadar miljön påverkar också direkt eller indirekt människors hälsa.

Inom ramen för WHOs strategi Hälsa för Alla i Europa, som antogs i september 1984, där även miljöaspekten finns som en del för att uppnå ett bättre allmänt hälsotillstånd, antog miljö- och hälsoministrarna i medlemsstaterna i WHOs Europaregion i december 1989 en Europeisk stadga om miljö och hälsa, som innehåller principer och strategier för en bättre miljö som främjar hälsa och välbefinnande. Också EG-kommissionen antog med hänsyn till sitt mandat vad avser miljöfrågor stadgan som riktlinjer för framtida åtgärder inom EG på de områden som ligger inom gemenskapens behörighet.

WHOs strategi Hälsa för Alla följs upp genom periodiskt återkommande rapportering från medlemsländerna för att redovisa de nationella åtgärder som vidtagits för att uppnå målen. Häri ingår lagstiftningsåtgärder inom såväl hälso- som miljöskydd och tillträde till internationella konventioner bl.a. på miljöområdet. Sveriges senaste rapport avläts till WHO den 15 januari 1991.

X **LAGSKISSER**

För att förebygga missförstånd bör än en gång understrykas att avsikten med dessa skisser är att illustrera hur en ny, samlad miljölag kan byggas upp och hur sanktionsreglerna kan utformas. Skisserna är upprättade av sekretariatet och kommittén har inte tagit ställning till dem. Kommittén har inte heller hunnit gå igenom de olika sakfrågorna så inträngande att det materiella innehållet i en ny, samlad miljölag kan läggas fast, långt mindre enskilda bestämmelser i lagen. Det är bl.a. självklart att lagen måste innehålla långt fler bestämmelser i skilda frågor än som här skisserats. Flera kapitel har sålunda endast markerats, ytterligare kapitel måste komma till och enskilda bestämmelser är endast antydda till sitt innehåll.

X.1 Skiss till**MILJÖLAG****Första avdelningen Allmänna bestämmelser**1 kap. Allmänna aktsamhetsregler

1 § Människors hälsa, naturens renhet och det biologiska livets mångfald samt miljön i övrigt skall skyddas mot olägenheter och skador på grund av hälso-

vådlig eller miljöstörande verksamhet, hantering av hälsovådliga eller miljöfarliga produkter eller andra åtgärder som kan påverka människors hälsa eller skada miljön.

2 § Innan någon börjar en verksamhet, hanterar en produkt eller vidtar någon annan åtgärd som kan tänkas påverka människors hälsa eller skada miljön skall han (skaffa sig kunskap om vilka konsekvenser verksamheten, hanteringen eller åtgärden kan få i sådana hänseenden. Han skall därvid upprätta en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med vad som föreskrivs i lagen

3 § Var och en som bedriver en verksamhet, hanterar en produkt eller vidtar någon annan åtgärd som kan befaras påverka människors hälsa eller skada miljön skall lämna myndigheter och allmänhet alla behövliga uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt.

4 § Var och en som bedriver en verksamhet, hanterar en produkt eller vidtar någon annan åtgärd som kan påverka människors hälsa eller skada naturen skall, enligt de närmare bestämmelserna i denna lag och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

- vidta de skyddsåtgärder,
- tåla de begränsningar,
- använda de produkter,
- välja den plats för verksamheten, hanteringen eller åtgärden och
- iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter för eller skador på människors hälsa eller miljön.

5 § Varje kommun svarar för skyddet av människors hälsa och miljön inom kommunen. I varje kommun skall finnas en miljö- och hälsoskyddsnämnd.

2 kap. Föreskrifter och förbud

1 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en myndighet får meddela de särskilda föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar av en verksamhet, val och hantering av produkter, val av plats för en verksamhet och försiktighetsmått i övrigt som krävs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter för och skador på människors hälsa eller miljön.

Föreskrifter som avses i första stycket får meddelas för verksamheter, produkthantering och åtgärder i allmänhet eller inom en viss näringsgren. Om det från allmän synpunkt är särskilt angeläget att skydda ett mark- eller vattenområde får föreskrifter som avses i första stycket meddelas även för ett sådant område.

2 § I föreskrifter som avses i 1 § får bestämmas att undantag från föreskrifterna får medges vid tillståndsprovning enligt 10 kap., om verksamheten med undantaget uppfyller de tillåtlighetskrav som gäller enligt 3 kap.

3 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en myndighet i stället för föreskrifter som sägs i 1 § meddela föreskrifter om förbud mot en verksamhet, hanteringen av en produkt eller någon annan åtgärd som kan befaras påverka människors hälsa eller skada naturen.

4 § Regeringen får bemyndiga en kommun att föreskriva att en verksamhet, hanteringen av en produkt eller någon annan åtgärd som kan befaras påverka människors hälsa får bedrivas eller vidtas endast efter tillstånd eller att annat särskilt villkor skall gälla för den.

Regeringen får bemyndiga en kommun att meddela ytterligare föreskrifter för att förebygga eller avhjälpa olägenheter för människors hälsa.

5 § För varje kommun skall finnas en renhållningsordning som skall innehålla kommunens föreskrifter om avfallshantering och en avfallsplan.

Andra avdelningen Aktsamhetsregler för särskilda områden

3 kap. Tillåtligheten av en viss verksamhet

1 § Platsen för en verksamhet som kan befaras påverka människors hälsa eller skada miljön (hälso- eller miljöfarlig verksamhet) skall väljas så att riskerna för intrång, skada och olägenhet blir så små som möjligt utan orimliga kostnader.

2 § Den som utövar eller ämnar utöva hälso- eller miljöfarlig verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten, använda de produkter och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenheter. Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.

Omfattningen av ålägganden enligt första stycket bedöms med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid en verksamhet av det slag som är i fråga. Vid

bedömningen av vad som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenheter skall särskilt beaktas å ena sidan betydelsen av störningens verkningar och å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärder och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

3 § Kan en hälso- eller miljöfarlig verksamhet befaras medföra intrång, skada eller olägenhet av väsentlig betydelse även om en lämplig plats väljs för verksamheten och alla tillgängliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått kommer till användning, får verksamheten inte komma till stånd.

Är verksamheten av synnerlig betydelse för näringslivet eller orten eller eljest från allmän synpunkt får den komma till stånd utan hinder av första stycket, om den inte kan befaras medföra allvarlig skada för människors hälsa eller för miljön.

4 kap. Särskilda bestämmelser om kemiska produkter

1 § Var och en som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall särskilt beakta, att sådana kemiska produkter som kan ersättas med produkter som är mindre farliga skall undvikas.

2 § Den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

3 § Den som yrkesmässigt hanterar eller importerar en kemisk produkt skall ha tillgång till den kemiska och toxikologiska kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper.

4 § Den som tillverkar, importerar eller överläter en kemisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna uppgifter av betydelse från hälso- eller miljösynpunkt (produktinformation).

5 kap. Särskilda bestämmelser för hälsoskyddet

1 § För att förebygga olägenheter för människors hälsa skall

1. avloppsvatten avledas, renas eller på annat sätt tas om hand,
2. särskild aktsamhet iakttas vid inrättande och användning av värmepumpsanläggningar,
3. det finnas tillräckligt med toaletter i eller i anslutning till byggnader där människor vistas under en längre tid av dygnet,
4. byggnader, lokaler och anläggningar hållas fria från ohyra,
5. särskild omsorg ägnas förvaring och skötsel av husdjur och andra djur som hålls i fångenskap.

2 § Miljö- och hälsoskyddsnämnden får i särskilda fall meddela de villkor som behövs för att förebygga olägenheter för människors hälsa.

6 kap. Särskilda bestämmelser för avfall

1 § Avfallshantering skall ske på sådant sätt att åtgärder som underlättar återanvändning och återvinning av avfallet främjas, om det behövs för att spara

råvaror eller energi eller med hänsyn till hälso- eller miljöskyddet.

2 § Varje kommun skall svara för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälso- och miljöskydd som enskilda intressen.

När kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavarnas möjligheter att själva ta hand om avfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till hälso- och miljöskydd.

3 § Kommunen är skyldig att se till att hushållsavfall från kommunen slutligt omhändertas.

4 § Regeringen får i fråga om annat avfall inom en kommun än hushållsavfall föreskriva

1. att avfallet skall forslas bort genom kommunens försorg,
2. att kommunen skall se till att avfallet slutligt omhändertas.

5 § Är det av betydelse från återanvändnings- eller återvinningssynpunkt eller med hänsyn till hälso- och miljöskyddet, får regeringen föreskriva att visst slag av avfall i avvaktan på bortforsling skall förvaras skilt från annat avfall och meddela de föreskrifter som behövs för ändamålet.

6 § En avfallsplan som avses i 2 kap. 5 § skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

7 kap. Särskilda bestämmelser om begränsning av trafik

1 § Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen, om luftföroreningarna i kommunen innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föroreningarna skall mätas.

3 § Om någon kör ett fordon i strid mot ett förbud som meddelats med stöd av 1 §, får polisen hindra fortsatt färd.

8 kap. Särskilda bestämmelser om vissa arbetsföretag

1 § Tåkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter för annat ändamål än markinnehavarens husbehov får ske endast om ---. Vad nu sagts avser dock ej tåkt i vattenområde vartill tillstånd lämnats enligt vattenlagen (1983:291) eller fordras enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln eller tåkt av torv vartill bearbetningskoncession har meddelats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Om fullgörandet av föreskriven åtgärd ankommer på annan än markens innehavare, är innehavaren skyldig att tåla att åtgärden vidtages.

2 § Åtgärder som utförs för att avvattna mark, för att sänka eller tappa ur en sjö eller för att skydda

mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning), får vidtas endast om ---. Vad som nu sagts gäller dock inte markavvattning som sker i samband med täkt av torv vartill tillstånd har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter m.m.

Tredje avdelningen Prövning och tillsyn

9 kap. Miljö- och hälsoskyddsnämnd

1 § I varje kommun skall det finnas en miljö- och hälsoskyddsnämnd. Nämnden skall, utöver vad som i övrigt följer av denna lag, särskilt

1. uppmärksamt följa utvecklingen i kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och därvid utarbeta de förslag som är påkallade samt medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs,
2. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälsoskyddsområdet,
3. lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområden.

10 kap. Tillstånd till en viss verksamhet eller åtgärd m.m.

1 § Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, en myndighet föreskriva, att en verksamhet, hanteringen av en produkt eller någon annan åtgärd som kan befaras påverka människors hälsa eller skada naturen får bedrivas eller vidtas endast efter tillstånd eller anmälan eller att annat särskilt villkor skall gälla för den.

2 § Koncessionsnämnden för miljöskydd, kemikalieinspektionen, länsstyrelsen eller miljö- och hälsoskyddsnämnden, enligt de närmare föreskrifter som meddelats med stöd av 1 §, prövar frågor om tillstånd, anmälan eller villkor som avses i nämnda paragraf.

Skall regeringen enligt 4 kap. 1 eller 2 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. pröva frågan om tillstånd till en anläggning eller en åtgärd, får frågan om tillstånd enligt denna lag inte avgöras, innan sådan prövning har skett.

3 § Koncessionsnämnden får underställa regeringen frågan om tillstånd till en verksamhet, om verksamheten är av betydande omfattning och ingripande beskaflenhet samt koncessionsnämnden finner det behövt.

Finner koncessionsnämnden en verksamhet böra tillåtas med stöd av 3 kap. 3 § andra stycket skall frågan om verksamhetens tillåtlighet alltid underställas regeringen.

4 § 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.

5 § Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på miljön av företaget eller åtgärden. Om ej särskilda skäl föranleder annat, skall tillstånd för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för sålunda föreskrivna villkor. Visar sig sådan säkerhet otillräcklig, får länsstyrelsen föreskriva att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs.

11 kap. Omprövning

1 § En verksamhet, en hantering av en produkt eller en annan åtgärd som omfattas av tillstånd enligt en föreskrift som utfärdats med stöd av denna lag får förbjudas av den myndighet som meddelat tillståndet,

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse för tillståndet,
2. när villkor som gäller för verksamheten, hanteringen eller åtgärden åsidosatts i betydande mån eller
3. om det genom verksamheten, hanteringen eller åtgärden uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten, hanteringen eller åtgärden tilläts.

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

2 § Den myndighet som meddelat ett tillstånd får, efter vad som är skäligt, ändra eller upphäva gällande villkor för en verksamhet, en hantering av en produkt eller en annan åtgärd eller meddela nya villkor för verksamheten, hanteringen eller åtgärden

1. när tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft,
2. --- ,
3. --- ,
4. om det genom verksamheten, hanteringen eller åtgärden uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när verksamheten, hanteringen eller åtgärden tilläts och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd,
5. --- ,

6. --- ,

7. --- .

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

Är i fall som avses i första stycket 1 fråga om täkt-tillstånd får tillståndsmyndigheten, i stället för att ändra eller upphäva villkor, helt eller delvis upphäva tillståndet.

3 § Frågor som avses i 1 och 2 §§ prövas efter framställning av den centrala tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen eller miljö- och hälsoskyddsnämnden, om nämnden övertagit tillsynsansvaret. Skall frågan prövas av länsstyrelsen, får den tas upp av länsstyrelsen utan någon särskild framställning. Skall fråga som avses i 1 eller 2 § prövas av kemikalieinspektionen, tas den upp av denna utan någon särskild framställning.

I fall då framställning görs enligt 2 § första stycket 1, får den centrala tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen eller miljö- och hälsoskyddsnämnden begära omprövning även av sådana villkor som tillkommit i samband med nytt tillstånd under tioårsperioden.

4 § Efter ansökan av tillståndshavaren kan den myndighet som meddelat tillståndet upphäva eller mildra ett villkor i ett tillståndsbeslut, om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av en omständighet, som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

5 § Då framställning görs om omprövning av villkor skall i fråga om utredningsskyldighet gälla vad som därom är föreskrivet om ansökan om tillstånd.

12 kap. Tillsyn

1 § Statens naturvårdsverk, kemikalieinspektionen, arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, försvarets sjukvårdsstyrelse, länsstyrelserna, yrkesinspektionen samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna utövar tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

2 § Den centrala tillsynen utövas av naturvårdsverket, kemikalieinspektionen, arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen.

Regeringen bestämmer de centrala myndigheternas tillsynsområden.

En central tillsynsmyndighet skall samordna tillsynsverksamheten och vid behov lämna bistånd i denna verksamhet.

3 § Tillsynen inom länet utövas av länsstyrelsen, yrkesinspektionen och försvarets sjukvårdsstyrelse och inom kommunen av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Länsstyrelsen utövar tillsynen över sådan verksamhet, hantering eller annan åtgärd som kräver tillstånd enligt en bestämmelse som meddelats med stöd av denna lag eller som utövas eller vidtas av försvarsmakten.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden skall dock utöva tillsynen över sådan verksamhet, hantering eller annan åtgärd som nämnden lämnat tillstånd till eller för

vilken enligt kommunens föreskrifter gäller annat särskilt villkor. Nämnden utövar också tillsynen över annan verksamhet, hantering eller åtgärd i övrigt som kan påverka människors hälsa eller miljön.

4 § Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva sådan tillsyn som annars ankommer på länsstyrelsen. Tillsyn över sådan verksamhet, hantering eller annan åtgärd som utövas eller vidtas av försvarsmakten får dock inte överlåtas.

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

5 § Den som bedriver en verksamhet, hanterar en produkt eller vidtar någon annan åtgärd som kan befaras påverka människors hälsa eller skada miljön är skyldig att utöva kontroll av verksamheten, hanteringen eller åtgärden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

13 kap. Överklagande

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

1. hos länsstyrelsen, om beslutet har meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnden,
2. hos koncessionsnämnden, om beslutet har meddelats av statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen,

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

Koncessionsnämndens beslut i ett dit överklagat ärende får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i frågor som avses i --- får överklagas hos regeringen.

Beslut i fråga om --- får överklagas hos kammarrätten.

Särskilda bestämmelser om överklagande av beslut i frågor om miljöskyddsavgift finns i 17 kap.

Fjärde avdelningen Påföljder

14 kap. Ansvar

1 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver en verksamhet, hanterar en produkt eller vidtar någon annan åtgärd utan att han har fått sådant tillstånd som krävs enligt föreskrift som meddelats med stöd av denna lag eller i strid mot förbud som utfärdats med stöd av sådan föreskrift, döms för olaga miljöfarlig verksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

2 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i väsentlig mån åsidosätter skyddsåtgärd, begränsning eller försiktighetsmått som krävs enligt föreskrift som meddelats med stöd av denna lag, döms för olaga miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.

3 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i väsentlig mån åsidosätter ett villkor för tillstånd, som meddelats med stöd av denna lag, döms för olovlig

miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.

4 § Har brott som avses i 1-3 § skett med uppsåt och är det grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen begåtts systematiskt eller under längre tid, varit av mer omfattande art, innefattat vilseledande av tillsynsmyndighet eller ådagalagt uppenbar likgiltighet för människors hälsa eller naturen.

5 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet genom att underlåta att lämna föreskriven uppgift eller genom att lämna oriktig uppgift eller på annat sätt genom handling eller underlåtenhet i väsentlig utsträckning försvårar en tillsynsmyndighets kontroll av en verksamhet, hanteringen av en produkt eller någon annan åtgärd som kan påverka människors hälsa eller skada miljön, döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

Har brottet skett med uppsåt och är det grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

6 § Den som i annat fall än som avses i 5 § i handling som skall avges enligt denna lag eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller utelämnar uppgift rörande något förhållande av betydelse för tillståndsprovning eller tillsyn, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

7 § För försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 4 § döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. brottsbalken.

8 § Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt detta kapitel för gärning som omfattas av föreläggandet.

15 kap. Vite m.m.

1 § Myndighet som meddelar föreläggande enligt denna lag eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av denna lag får i beslutet utsätta vite. Vitet får inte förvandlas.

16 kap. Rättelse

1 § Om någon gör sig skyldig till olaga miljöfarlig verksamhet, olaga miljöstörning eller olovlig miljöstörning får särskild handräckning för att åstadkomma rättelse ske enligt lagen (1990:000) om betalningsföreläggande och handräckning. Ansökan om särskild handräckning får göras av tillsynsmyndigheten.

2 § Om den som fått ett tillstånd enligt en föreskrift, som meddelats med stöd av denna lag, åsidosätter ett villkor som angetts i tillståndsbeslutet, får tillsynsmyndigheten i stället för att ansöka om särskild handräckning själv förelägga honom att vidta rättelse eller förordna om rättelse på hans bekostnad.

Vad som sägs i första stycket gäller även den som underlåter att iaktta ett föreläggande av en tillsynsmyndighet eller bryter mot ett påbud eller ett förbud som meddelats av en tillsynsmyndighet.

17 kap. Miljöskyddsavgifter

1 § En särskild avgift (miljöskyddsavgift) skall betalas, om en överträdelse som avses i 17 kap. 1-4 § har skett och inte är av ringa betydelse.

Miljöskyddsavgiften tillfaller staten.

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

3 § Avser överträdelsen ett utsläpp eller en annan åtgärd som är belagd med särskild avgift eller skatt, skall miljöskyddsavgiften utgå med tre gånger det belopp som annars skulle påföras utsläppet eller åtgärden såvitt avser den del som motsvarar överträdelsen.

I annat fall än som avses i första stycket skall miljöskyddsavgift utgå med belopp som regeringen bestämmer.

Har överträdelsen medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, skall miljöskyddsavgiften utan hinder av första eller andra stycket bestämmas till minst ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna.

4 § Miljöskyddsavgiften får jämkas eller efterges, om det till följd av straff, företagsbot eller förverkande som följer på överträdelsen eller av annan orsak skulle vara uppenbart obilligt att bestämma miljöskyddsavgiften enligt 3 §.

Femte avdelningen Ersättning18 kap. Skadestånd

1 § Skadestånd utges för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som orsakats av hälso- och miljöfarliga verksamheter eller åtgärder som sägs i 2 §.

Ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts bara i den mån den störning som orsakat skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet ersätts bara i den mån den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till den allmänna förekomsten under jämförliga förhållanden.

2 § Skadestånd utges för skador genom

1. förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning,
8. annan liknande störning.

Första stycket 1-3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291).

En skada skall anses ha orsakats av en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga

skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

19 kap. Miljöskadeförsäkring

1 § För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt 18 kap. skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet, som enligt denna lag eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen kräver tillstånd eller anmälan, skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

X.2 Skiss till

LAG OM ÄNDRING I BROTTSBALKEN

13 kap. Om allmänfarliga brott

7 § Om någon framkallar allmän fara för människors liv eller hälsa eller för förstöring av djur, växter eller annars av naturen genom att förorena mark, luft eller vatten, sprida gift eller skadedjur eller på annat liknande sätt, dömes för miljöförstöring till fängelse i högst sex år.

Är brott som sägs i första stycket att anse som grovt, dömes för grov miljöförstöring till fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid. Vid bedömning huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det skett med uppsåt att skada annan till

liv eller hälsa, om många människor utsatts för fara, om fara förelegat för varaktiga skador av stor omfattning på naturen eller om gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

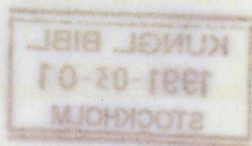
8 § Om någon framkallar allvarlig fara för människors liv eller hälsa genom att överföra eller sprida allvarlig sjukdom, dömes för spridande av smitta till fängelse i högst sex år.

Är brottet grovt, dömes till fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid. Vid bedömande huruvida brottet är grovt, skall särskilt beaktas, om det skett med uppsåt att skada annan till liv eller hälsa eller om många människor utsatts för fara.

9 § Begår någon av oaktsamhet en gärning som anges i 7 §, skall han dömas för vårdslös miljöförstöring till fängelse i högst två år.

Den som av oaktsamhet begår en gärning som avses i 8 § dömes för vårdslöshet med smittämne till straff som anges i första stycket.

12 § För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, miljöförstöring, grov miljöförstöring eller spridande av smitta, så ock för underlåtenhet att avslöja sådant brott dömes till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas.

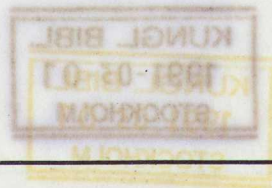


KUNGL. BIBL.
1991-03-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. M.



Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]

Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.

Sekretariatets kartläggning och analys. [5]

