

Nr 28

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag m. m.; given Stockholms slott den 21 februari 1969.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, dels föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

- 1) miljöskyddslag,
- 2) lag om ändring i vattenlagen,
- 3) lag om ändring i naturvårdslagen den 11 december 1964 (nr 822),

dels inhämta riksdagens yttrande över bifogade förslag till kungörelse om ändring i hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 (nr 663).

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till miljöskyddslag, som innebär en ny samlad lagstiftning till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar. I fråga om vattenförorening föreslås att de regler om skyldighet att motverka sådan förorening som f. n. finns i 8 kap. vattenlagen ersätts med bestämmelser i den nya lagen och att en skärpning av bestämmelserna genomförs. Beträffande övriga störningar innebär förslaget att lagstiftning införs på ett område som tidigare varit i huvudsak oreglerat.

Förslaget går ut på att störningar skall förebyggas så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt. Det står var och en som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet fritt att ansöka om tillstånd till verksamheten och därvid få fastslaget om och under vilka villkor verksamheten får drivas. Tillstånd lämnas av koncessionsnämnden för miljöskydd. Talan mot tillståndsbeslut kan föras hos Kungl. Maj:t i statsrådet. När väsentliga allmänna intressen är berörda skall tillståndsärende underställas Kungl. Maj:t. Under vissa i lagen närmare angivna omständigheter kan omprövning av tillstånd ske och nya villkor fastställas.

Enligt förslaget får det allmänna möjlighet att utöva en effektiv kontroll och att aktivt medverka till att störningar förebyggs. Kungl. Maj:t får bemyndigande att föreskriva att vissa slag av fabriker eller andra inrättningar inte får anläggas eller på visst sätt ändras eller att avloppsvatten av visst slag inte får utsläppas utan att tillstånd lämnats enligt lagen eller särskild anmälan gjorts. I fall då Kungl. Maj:t föreskrivit skyldighet att söka tillstånd kan statens naturvårdsverk medge dispens från skyldigheten under förutsättning att av verket fastställda villkor för verksamheten följs. Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna skall utöva fortlöpande tillsyn till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen.

För skada och olägenhet genom miljöfarlig verksamhet är den som utövar verksamheten skyldig att utge ersättning.

Den föreslagna lagstiftningen avses träda i kraft den 1 juli 1969.

1) Förslag
till
Miljöskyddslag

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 §.

Denna lag är tillämplig på

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

2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om användningen ej utgör byggande i vatten,

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

Lagen är icke tillämplig på störning i radiomottagningsapparat. Ej heller är lagen tillämplig i fråga om joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

Åtgärd eller användning som enligt vad nu sagts omfattas av lagen kallas miljöfarlig verksamhet.

2 §.

Utöver bestämmelserna i denna lag gäller om miljöfarlig verksamhet vad som föreskrives i hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning eller i annan lagstiftning.

I fråga om byggande i vatten för att motverka vattenförorening och om ianspråktagande av mark för ledning eller annan anläggning för avloppsvatten finns bestämmelser i vattenlagen.

Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer äger meddela särskilda bestämmelser till förebyggande av vattenförorening genom fast avfall.

3 §.

Med avloppsvatten avses i denna lag

1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,

2. vatten som använts för kylning vid driften av fabrik eller annan inrättning,

3. vatten som avledes för sådan torrläggning av mark inom stadsplan eller byggnadsplan som ej sker för viss eller vissa fastigheters räkning,

4. vatten som avledes för torrläggning av begravningsplats.

Tillåtlighetsregler

4 §.

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

5 §.

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

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

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

6 §.

Kan miljöfarlig verksamhet befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått som avses i 5 § iakttages, 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 ej utövas. Konungen kan dock lämna tillstånd enligt denna lag, om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Första stycket eller andra stycket första punkten hindrar ej att sådan flygplats, väg eller järnväg, vars anläggande prövas i särskild ordning, användes för avsett ändamål.

7 §.

Avloppsvatten av följande slag får icke utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet, nämligen

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,

5. ytbehandlingsbad i metallindustri eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad.

Konungen kan föreskriva att vad som sägs i första stycket skall gälla även avloppsvatten av visst annat slag.

8 §.

Är det av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt eller eljest med hänsyn till allmänt intresse, kan Konungen 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, 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.

Tillståndsprövning

9 §.

Koncessionsnämnden för miljöskydd kan på ansökan av den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet lämna tillstånd till verksamheten efter prövning enligt denna lag.

10 §.

Konungen kan föreskriva, att

1. vissa slag av fabriker eller andra inrättningar ej får anläggas,
2. avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning ej får utsläppas,
3. fast avfall eller annat fast ämne ej får utsläppas eller uppläggas så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas,
4. vissa slag av inrättningar eller deras användning ej får ändras på sätt som kan medföra ökad eller ny olägenhet eller som eljest är av betydelse från störningssynpunkt

utan att koncessionsnämnden lämnat tillstånd enligt denna lag eller anmälan gjorts hos statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen.

Naturvårdsverket får, efter prövning i varje särskilt fall enligt denna lag, medge undantag från sådan skyldighet att söka tillstånd som föreskrivits med stöd av första stycket. I beslut om medgivande skall anges de villkor som skall gälla.

11 §.

Koncessionsnämnden består av ordförande och tre andra ledamöter. Vid förberedande åtgärd och vid prövning av fråga om avvisning av ansökan eller om avskrivning av ärende kan nämnden bestå av ordföranden ensam.

Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. En ledamot skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor. En ledamot skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för statens naturvårdsverk. Den fjärde ledamoten skall ha erfarenhet av industriell verksamhet. Om ärendet enligt ordförandens bedömande i huvudsak avser kommunala förhållanden, skall som fjärde ledamot i stället ingå person med erfarenhet av kommunal verksamhet.

Konungen förordnar ordförande, övriga ledamöter och, i den utsträckning det behövs, ersättare för dem. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare.

Konungen kan föreskriva att i koncessionsnämnden skall finnas flera avdelningar. Bestämmelserna om koncessionsnämnd gäller i tillämpliga delar avdelning.

12 §.

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

1. i vattendomstol tagit befattning med ärende om samma miljöfarliga verksamhet som är under prövning hos koncessionsnämnden,
2. hos annan myndighet än vattendomstol tagit befattning med sådant ärende utan att fatta beslut varigenom ärendet avgjorts.

13 §.

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som fordras för bedömning av den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet, omfattning och verkningar.

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

Uppfyller ansökan ej vad som föreskrives i första stycket eller har den ej ingivits i tillräckligt antal exemplar, skall sökanden föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet kan utsättas vite eller påföljd att bristen avhjälpes på sökandens bekostnad.

14 §.

Koncessionsnämnden skall sörja för fullständig utredning av ärende som kommer under nämndens prövning.

Nämnden skall

1. genom kungörelse i en eller flera av ortens tidningar eller på annat lämpligt sätt bereda dem som kan beröras av den miljöfarliga verksamheten tillfälle att yttra sig,

2. samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan,

3. hålla sammanträde med parter och besiktning på platsen, om det ej är uppenbart onödigt,

4. bereda part tillfälle att yttra sig över utredning som förebragts av motpart eller införskaffats genom koncessionsnämndens försorg.

Nämnden kan uppdraga åt en eller flera av ledamöterna att hålla sammanträde eller besiktning enligt andra stycket 3.

Nämnden kan uppdraga åt sakkunnig att verkställa särskild utredning.

Kostnad för kungörelse och för utredning enligt fjärde stycket betalas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Nämnden fastställer på yrkande ersättning för utredningen.

15 §.

Yppas vid koncessionsnämndens överläggning till beslut skiljaktiga meningar, skall omröstning ske. Uppkommer därvid fråga om tillämpligheten av denna lag eller fråga om vidtagande av förberedande åtgärd eller fråga om underställning enligt 16 §, skall särskild omröstning ske beträffande sådan fråga.

Vid omröstning gäller den mening som fått de flesta rösterna eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

16 §.

Finner koncessionsnämnden vid prövning av ansökan om tillstånd enligt denna lag att hinder mot tillstånd möter enligt 6 § andra stycket första punkten men att det föreligger sådana omständigheter som anges i samma stycke andra punkten, skall nämnden med eget yttrande underställa frågan Konungens avgörande.

17 §.

Konungen kan uppdraga åt länsstyrelsen att pröva fråga om tillstånd beträffande visst slag av ärenden. I fråga om ärenden som sålunda prövas av länsstyrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i denna lag om ärenden som prövas av koncessionsnämnden.

Konungen kan uppdraga åt länsstyrelsen att beträffande visst slag av ärenden medgiva undantag som avses i 10 § andra stycket.

Tillståndsbeslut

18 §.

I tillståndsbeslut skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla.

I beslutet kan fastställas viss tid, i regel ej över tio år, inom vilken den med tillståndet avsedda verksamheten skall ha satts i gång.

19 §.

Lämnar Konungen tillstånd i fall som avses i 6 § andra stycket, kan Konungen meddela särskilda villkor för att tillgodose allmänna ändamål i bygden.

20 §.

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

21 §.

Om det när tillstånd till miljöfarlig verksamhet lämnas ej tillräckligt säkert kan bedömas vilka villkor som bör gälla i visst avseende, får avgörandet i denna del uppskjutas till dess erfarenhet av verksamheten vunnits.

I samband med uppskov enligt första stycket skall provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas, om det är nödvändigt för att motverka olägenhet. Uppskjuten fråga skall avgöras så snart det kan ske.

22 §.

Den som fått tillstånd enligt denna lag till miljöfarlig verksamhet kan ej på grund av bestämmelse i lagen eller i hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 (nr 663) åläggas att upphöra med verksamheten eller att med avseende på denna vidtaga försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet, om ej annat följer av 23—25 § eller 40 § andra stycket.

23 §.

Äsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut och är avvikelser betydande, kan koncessionsnämnden förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.

24 §.

Har tio år förflutit från det tillståndsbeslut vunnit laga kraft eller har dessförinnan förhållandena ändrats väsentligt, kan koncessionsnämnden föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt.

Om särskilda skäl föreligger, kan nämnden efter utgången av tid som anges i första stycket även ompröva tillstånd att utsläppa avloppsvatten i visst vattenområde.

25 §.

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

26 §.

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

27 §.

Efter ansökan av tillståndshavaren kan koncessionsnämnden upphäva eller mildra villkor i tillståndsbeslut, om det är uppenbart att villkoret ej längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständighet som icke förutsågs när tillståndet meddelades.

28 §.

Har Konungen fastställt villkor för tillstånd, får koncessionsnämnden vid tillämpning av 24, 25 eller 27 § icke avvika väsentligt från villkoret utan att Konungen medgivit det.

29 §.

Tillstånd förfaller, om den med tillståndet avsedda verksamheten ej satts i gång inom tid som föreskrivits med stöd av 18 § andra stycket.

Visas giltigt skäl för dröjsmål eller skulle synnerligt men uppstå genom att tillståndet förfaller, kan koncessionsnämnden förlänga tiden med högst tio år, om ansökan därom göres innan den föreskrivna tiden går ut.

Ersättning m. m.

30 §.

Den som orsakar olägenhet genom miljöfarlig verksamhet skall utge ersättning härför. Har olägenheten ej orsakats genom försumlighet, skall dock ersättning utgå endast om olägenheten är av någon betydelse och bara i den mån den ej skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Om ej annat följer av vad nedan sägs, skall ersättningen bestämmas enligt allmänna skadestandsregler.

31 §.

Kan i fråga om skada eller olägenhet som drabbar egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skada, om part begär det.

Om det finns skäligen anledning, kan ersättning för framtida skada på egendom bestämmas att utgå med visst årligt belopp. Ersättning som bestämts på sådant sätt kan jämkas efter vad som är skäligen, om ändrade förhållanden påkallar det.

32 §.

Medför miljöfarlig verksamhet att fastighet eller del av fastighet blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid begagnandet, skall fastigheten eller fastighetsdelen lösas, om ägaren begär det.

33 §.

Fastighetsägare som vill fordra inlösen enligt 32 § skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område den miljöfarliga verksamheten i huvudsak utövas eller skall utövas.

I fråga om inlösen gäller lagen den 12 maj 1917 (nr 189) om expro-

priation i tillämpliga delar. Ogillas yrkande om inlösen, tillämpas dock allmänna regler om rättegångskostnad.

34 §.

Den som vill framställa ersättningsanspråk eller annat enskilt anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid fastighetsdomstol som anges i 33 §. Även den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet kan påkalla prövning av ersättningsfråga på sätt som nu sagts. Han skall därvid ange de ersättningsbelopp som han erbjuder.

35 §.

Ersättning som fastställts att utgå på en gång för framtida skada på fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller innehavare av tomt-rätt i denna skall nedsättas hos länsstyrelsen, om fastigheten eller tomt-rätten besväräs av sökt eller beviljad in-teckning för fordran eller fastig-heten kan på grund av 11 kap. 2 § jordabalken i ägarens hand häfta för ogulden köpeskilling. Nedsättning behöver dock ej ske om skadan eller in-trånget är väsentligen utan betydelse för fordringshavarens säkerhet.

I samband med att fastighetsdomstolen bestämmer ersättning skall domstolen ange i vad mån nedsättning skall ske.

Nedsatt belopp skall av länsstyrelsen genast insättas i bankinrättning för att där inestå mot ränta. Om fördelning och utbetalande av nedsatt be-lopp jämte ränta samt om verkan därav gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet för det fall att nyttjanderätt eller servitutsrätt upplåtes ge-nom expropriation.

Om innehavare av fordran som avses i första stycket lider förlust därige-nom att ersättning blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsbe-rättigade eller av annan anledning ej blivit prövad av domstol, har fordringshavaren rätt att av den ersättningsskyldige få gottgörelse för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Talan om sådan gottgörelse skall väckas vid fastighetsdomstol som anges i 33 §.

36 §.

Väcker någon talan vid fastighetsdomstol om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande för den som utövar eller ämnar utöva så-dan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och är fråga om tillstånd till verksamheten enligt denna lag under prövning eller kommer den under prövning innan fastighetsdomstolen avgjort målet, skall domstolen förklara målet vilande till dess frågan avgjorts.

37 §.

I mål enligt 34 § andra punkten äger bestämmelserna om kostnad i ex-propriationsmål motsvarande tillämpning.

Ogillas talan som avses i 36 § på den grund att svaranden efter talans väckande sökt och erhållit tillstånd enligt denna lag, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten skall själv bära sin rät-tegångskostnad eller att full eller jämkad ersättning skall tilläggas endera.

Tillsyn

38 §.

Till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen skall tillsyn utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna.

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

Tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som eljest fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

39 §.

Finner tillsynsmyndighet att olägenhet av betydelse från allmän synpunkt uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, kan myndigheten meddela råd och anvisningar om lämplig åtgärd för att motverka olägenheten.

40 §.

Om tillstånd icke givits enligt denna lag, kan länsstyrelsen meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövt för att lagens bestämmelser skall efterlevas. I brådskande fall eller när särskilt skäl eljest föreligger får föreläggandet ges omedelbart och i annat fall först sedan det visat sig att rättelse ej kan vinnas genom råd och anvisningar.

Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar icke länsstyrelsen från att meddela sådan brådskande föreskrift som är nödvändig till följd av särskilda omständigheter.

Om tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, kan länsstyrelsen förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidtaga rättelse.

I beslut om föreläggande enligt denna paragraf kan länsstyrelsen utsätta vite.

41 §.

Har tillstånd enligt denna lag icke meddelats, äger koncessionsnämnden på hemställan av statens naturvårdsverk besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet, som ej är tillåtlig enligt denna lag, eller meddela föreskrift om försiktighetsmått. Vid prövningen äger 14 och 16 §§ motsvarande tillämpning.

42 §.

För att utöva tillsyn enligt denna lag har tillsynsmyndighet rätt att vinna tillträde till fabrik eller annan anläggning, vare sig den är i bruk eller ej, samt att företaga undersökning inom anläggningen eller område som hör till denna.

Behövs undersökning på annan plats, har myndigheten rätt att vinna tillträde dit för att utföra undersökningen. Detta gäller dock ej hus, tomt eller trädgård.

43 §.

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

44 §.

Den som tagit befattning med tillsyn enligt denna lag får ej obehörigen yppa yrkeshemlighet som därigenom blivit känd för honom eller driftanordning, affärsförhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar varom han sålunda fått kännedom.

Ansvar, handräckning och besvär m. m.

45 §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot förbud som meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 §,
2. underlåter att iakttaga föreskrift som Konungen meddelat enligt 10 § första stycket utan att undantag har medgivits med stöd av 10 § andra stycket eller 17 § andra stycket,
3. åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 17 §, 18 § första stycket, 19—21, 24, 25, 27 eller 41 §, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas, eller
4. bryter mot 44 §,

dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 43 §, dömes till böter.

46 §.

Avser brott mot 44 § annat än förhållande av betydelse för landets försvar, får brottet åtalas av åklagare endast efter angivelse av målsägande.

47 §.

Har någon begått gärning som avses i 45 § första stycket 1—3, kan överexekutor meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen.

Berörs allmänna intressen, får ansökan om handräckning göras av statens naturvårdsverk eller annan myndighet som ärendet angår.

Efterkommes ej föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket, skall utmätningsmannen på anmodan av länsstyrelsen ombesörja att åtgärd vidtages.

Det åligger polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsyn enligt denna lag.

48 §.

När koncessionsnämnden eller länsstyrelsen meddelar beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag skall senast samma dag underrättelse om tiden för beslutets meddelande införas i en eller flera av ortens tidningar eller, om så lämpligen kan ske, avsändas till parterna. Vad nu sagts gäller även beslut av koncessionsnämnden i fråga som avses i 41 § och beslut av länsstyrelsen i fråga som avses i 40 §.

Talan mot beslut som avses i första stycket och beslut enligt 14 § sista stycket andra punkten föres hos Konungen inom fyra veckor från dagen för beslutet. Statens naturvårdsverk får föra talan mot beslut som avses i första stycket för att tillvarata allmänna intressen.

Mot beslut som meddelas av naturvårdsverket enligt 10 § andra stycket eller av länsstyrelsen enligt 17 § andra stycket får talan ej föras.

49 §.

Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag, beslut i fråga som avses i 41 § och beslut enligt 14 § sista stycket andra punkten blir gällande när beslutet vunnit laga kraft. I beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart.

Beslut i fråga som avses i 40 § länder till efterrättelse omedelbart, om ej annorlunda förordnas.

50 §.

Har länsstyrelse med stöd av 40 § första stycket eller har hälsovårdsnämnd förbjudit miljöfarlig verksamhet eller ålagt den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått och begär han tillstånd till verksamheten enligt denna lag, kan koncessionsnämnden, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att länsstyrelsens eller hälsovårdsnämndens beslut ej får verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts eller koncessionsnämnden föreskriver annat.

51 §.

Vill någon för att utreda verkningarna av miljöfarlig verksamhet som han utövar eller ämnar utöva företaga mätning eller annat undersökningsarbete på fast egendom som annan äger eller innehar, kan länsstyrelsen, om skäl föreligger, föreskriva att tillträde till egendomen skall lämnas under viss tid. Behöver mätapparat eller liknande instrument utsättas kan länsstyrelsen även föreskriva förbud vid vite att rubba eller skada instrumentet.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning utgå. Talan om ersättning väckes vid fastighetsdomstol som anges i 33 §.

52 §.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1969, då lagen den 30 november 1956 (nr 582) om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden skall upphöra att gälla.

2. Mål som vid lagens ikraftträdande är anhängigt vid allmän domstol eller vattendomstol och som rör fråga, varom bestämmelse meddelas i denna lag, handlägges och bedömes enligt äldre bestämmelser.

3. Har före ikraftträdandet förrättningsman förordnats enligt 10 kap. 32 § 4 mom. vattenlagen för att handlägga fråga varom bestämmelse meddelas i denna lag, skall äldre bestämmelser tillämpas på förrättningen.

4. Har vattendomstol genom laga kraft ägande beslut eller har synemän i utlåtande varvid skall bero lämnat medgivande att kloakvatten eller industriellt avloppsvatten utsläppes eller att fast avfall utkastats, utsläppes

eller upplägges, anses medgivandet som tillstånd enligt denna lag. Beslut som i annat fall enligt förut gällande ordning meddelats om åtgärd till skydd mot miljöfarlig verksamhet äger tillämpning till dess annorlunda förordnas.

5. Uppkommer i ärende enligt denna lag fråga om åtgärd till skydd mot miljöfarlig verksamhet som påbörjats före lagens ikraftträdande och efter ikraftträdandet fortsatt utan att medföra ökad eller ny olägenhet, kan koncessionsnämnden medge det anstånd med åtgärdens genomförande som är oundgängligen nödvändigt.

6. Bestämmelsen i 32 § äger ej tillämpning i fråga om miljöfarlig verksamhet, som börjat före lagens ikraftträdande och som efter ikraftträdandet fortsatt utan att medföra väsentligt ökat men.

7. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till lagrum, som ersatts genom bestämmelse i denna lag, skall i stället den bestämmelsen tillämpas.

2) Förslag till Lag om ändring i vattenlagen

Härigenom förordnas, dels att 10 kap. 51 § vattenlagen¹ skall upphöra att gälla, dels att 2 kap. 35 och 38 §§, 3 kap. 9 §, 8 kap., 9 kap. 1, 47 och 50 §§, 10 kap. 32 § 4 mom. samt 33, 38, 44, 48, 58, 67, 68, 74, 79 och 80 §§, 11 kap. 17 §, 27 § 2 mom. samt 59, 83, 91, 92 och 95 §§ ävensom 13 kap. 8, 11, 12 och 16 §§ vattenlagen skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

2 KAP.

35 §.

I vatten ————— nödgats utgiva.

Vad sålunda ————— däri nedsköljas.

Om förebyggande av förorening i vattendrag, sjö eller annat vattenområde meddelas, utöver vad i 14 § sägs, bestämmelser i 8 kap..

Om förebyggande av förorening i vattendrag, sjö eller annat vattenområde meddelas, utöver vad i 14 § sägs, bestämmelser i 8 kap. och i miljöskyddslagen den

(nr).

¹ Senaste lydelse av 2 kap. 35 §, 3 kap. 9 §, 8 kap. 3—13, 15, 16, 18—21, 24—27, 30, 31, 35, 39—48, 50, 52 och 53 §§, 9 kap. 1, 47 och 50 §§ samt 10 kap. 32, 48, 51, 58 och 80 §§ se 1941:614, av 2 kap. 38 §, 8 kap. 23, 28 och 29 §§, 11 kap. 83 § samt 13 kap. 8, 11 och 12 §§ se 1964:110, av 8 kap. 1, 14, 17, 22, 33, 36 och 54 §§ se 1955:315, av 8 kap. 2 § se 1956:87, av 8 kap. 32, 34, 37 och 38 §§ se 1956:581, av 8 kap. 49 § se 1952:235, av 8 kap. 51 §, 10 kap. 38 och 79 §§ samt 11 kap. 91 § se 1961:548, av 8 kap. 55 § och 11 kap. 17 § se 1968:51, av 10 kap. 33 § se 1945:343, av 10 kap. 44, 68 och 74 §§ samt 11 kap. 59 § se 1967:370, av 10 kap. 67 § se 1952:239, av 11 kap. 27 § se 1948:479, av 11 kap. 92 och 95 §§ se 1960:304, av 13 kap. 16 § se 1920:459.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

38 §.

Där arbete, som ovan sägs, avser huvudsakligen anläggande av grundvattentäkt eller utförande av vattenreglering eller inrättande, utvidgande eller förbättrande av allmän farled eller av allmän flottled, torrläggning av mark eller avledande av *kloakvatten eller industriellt* avloppsvatten, skola stadgandena i 2—37 §§ av förevarande kap. äga tillämpning endast, såvitt sådant finnes för varje fall i 42—61 §§ av detta kap. eller i 3, 5, 6, 7 eller 8 kap. föreskrivet.

Där arbete, som ovan sägs, avser huvudsakligen anläggande av grundvattentäkt eller utförande av vattenreglering eller inrättande, utvidgande eller förbättrande av allmän farled eller av allmän flottled, torrläggning av mark eller avledande av avloppsvatten, skola stadgandena i 2—37 §§ av förevarande kap. äga tillämpning endast, såvitt sådant finnes för varje fall i 42—61 §§ av detta kap. eller i 3, 5, 6, 7 eller 8 kap. föreskrivet.

Är fråga ————— för annat.

3 KAP.

9 §.

Visas, efter det vattenreglering, som i 1 § sägs, blivit utförd, att densamma länder till stadigvarande nytta för allmän hamn eller annan allmän farled eller för anläggning, varigenom *kloakvatten eller industriellt* avloppsvatten avledes, må ägaren av farleden eller anläggningen, där den vunna nyttan kan uppskattas till visst penningbelopp, på talan av deltagarna förpliktas att antingen på en gång eller med fördelning på visst antal år erlægga högst så stor del av nämnda belopp, som svarar mot förhållandet mellan å ena sidan företagets anläggningskostnad och å den andra den beräknade båtnaden därav i sådant hänseende, som i 3 § avses. Å oguldet kapitalbelopp skall gäldas ränta efter den räntefot, som finnes skälig. För bidrag, som nu nämnts, förvärfvas ej delaktighet i företaget, och vare förty bidragsgivaren ej skyldig att taga del i framtida kostnad för detta.

Visas, efter det vattenreglering, som i 1 § sägs, blivit utförd, att densamma länder till stadigvarande nytta för allmän hamn eller annan allmän farled eller för anläggning, varigenom avloppsvatten avledes, må ägaren av farleden eller anläggningen, där den vunna nyttan kan uppskattas till visst penningbelopp, på talan av deltagarna förpliktas att antingen på en gång eller med fördelning på visst antal år erlægga högst så stor del av nämnda belopp, som svarar mot förhållandet mellan å ena sidan företagets anläggningskostnad och å den andra den beräknade båtnaden därav i sådant hänseende, som i 3 § avses. Å oguldet kapitalbelopp skall gäldas ränta efter den räntefot, som finnes skälig. För bidrag, som nu nämnts, förvärfvas ej delaktighet i företaget, och vare förty bidragsgivaren ej skyldig att taga del i framtida kostnad för detta.

Vad sålunda ————— flottleds anläggningskostnad.
Anslag, som ————— givit anslaget.

8 KAP.¹

Om avloppsföretag m. m.

Inledande bestämmelser

1 §.

För avledande av avloppsvatten från mark, byggnad eller anläggning skall gälla vad i detta kap. sägs.

Med avloppsvatten avses

1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,
2. vatten som använts för kylning vid driften av fabrik eller annan inrättning,
3. vatten som avledes för sådan torrläggning av mark inom stadsplan eller byggnadsplan som ej sker för viss eller vissa fastigheters räkning,
4. vatten som avledes för torrläggning av begravningsplats.

2 §.

Bestämmelserna i detta kap. om avledande av avloppsvatten gälla i tillämpliga delar också i fråga om utkastande, utsläppande eller uppläggande av fast ämne från mark, byggnad eller anläggning så, att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas av ämnet.

3 §.

Om skyldighet att vidtaga åtgärder för att motverka vattenförorening finnas bestämmelser i miljöskyddslagen.

4 §.

Utöver bestämmelserna i detta kap. gäller vad som föreskrives i hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 (nr 663) eller eljest från hälsovårdssynpunkt. Beträffande avledande av avloppsvatten genom allmän vatten- och avloppsanläggning gälla dessutom särskilda bestämmelser.

Med samhälle avses i detta kap. verksamhetsområdet för allmän vatten- och avloppsanläggning. Såvitt angår utövandet av rättigheter och fullgörandet av skyldigheter som föreskrivas beträffande samhälle avses med samhälle huvudmannen för sådan anläggning.

Avloppsledning

5 §.

Avloppsledning skall göras täckt, om ej öppen ledning kan tillåtas med hänsyn till särskilda förhållanden.

I övrigt skall avloppsledning inrättas så, att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad.

6 §.

Fordras för avledande av avloppsvatten att ledning drages fram över annans fastighet, är fastighetens ägare skyldig att tåla intrånget mot ersättning enligt 9 kap.

¹ Beträffande 8 kap. anges endast föreslagen lydelse.

7 §.

Fordras för avledande av avloppsvatten att avlopp anordnas genom väg eller genom järnvägs eller spårvägs banvall eller stationsområde eller att befintligt sådant avlopp utvidgas eller fördjupas, skall arbetet bekostas av anläggaren och ombesörjas av vägens, järnvägens eller spårvägens ägare, om ej ägaren hellre vill överlämna arbetet åt anläggaren.

Vad som nu sagts om ägare av väg avser i fråga om allmän väg väghållaren.

8 §.

Skall allmän väg eller därtill hörande bro eller trumma byggas eller ändras och fordrar, innan arbetet börjar, någon som behöver eller kan behöva avlopp genom vägen för att avleda avloppsvatten att avlopp anordnas enligt av honom framlagd plan som upprättats av sakkunnig, skall väghållaren utföra arbetet enligt planen om det kan ske utan men för väganläggningens brukbarhet och framtida bestånd. Väghållaren har rätt till ersättning med det belopp varmed väganläggningen och dess underhåll fördyras. Om väghållaren underlåter att utföra arbetet och avlopp sedermera begäres, får större kostnad än nyss angivits ej åläggas den som behöver avloppet.

Första stycket äger motsvarande tillämpning på järnväg och spårväg med särskild banvall samt bro och trumma som hör till järnvägen eller spårvägen.

9 §.

I den mån detta kap. ej innehåller särskilda föreskrifter gälla bestämmelserna i 7 kap. 5, 12 och 16—19 §§ om upptagande av dike i tillämpliga delar också i fråga om avloppsledning.

10 §.

Avloppsledning skall behörigen underhållas av ägaren, om någons rätt kan vara beroende av det.

11 §.

Kan avloppsledning som skall byggas för ett samhälle lämpligen inrättas för att avleda också annat samhälles avloppsvatten, skall ledningen byggas så, om sistnämnda samhälle fordrar det.

Om avloppsledning som ett samhälle vill anlägga kan med väsentlig fördel användas för att avleda avloppsvatten också från annat samhälle som behöver avloppsledning, är sistnämnda samhälle skyldigt att taga del i ledningens anläggande, om ej särskilda omständigheter föranleda att frågan om dess deltagande i företaget skäligen bör anstå.

12 §.

Anläggningskostnaden för ledning som avses i 11 § skall, i den mån ledningen är gemensam för två eller flera samhällen, fördelas mellan samhällena med hänsyn till mängden och beskaffenheten av det avloppsvatten som skall avledas från varje samhälle. Inget samhälle är dock skyldigt att sammanlagt vidkännas större kostnad för att avleda sitt avloppsvatten än om samhället anlagt särskild ledning eller att bidra med större belopp än som kan anses rimligt med hänsyn till samhällets nytta av företaget.

Har ett samhälle förskjutit medel på sätt och för ändamål som anges i 8 §, har samhället rätt till ersättning för denna utgift jämte skälig ränta. Ersätt-

ning skall dock utgå med högst det belopp till vilket nyttan av utgiften kan uppskattas.

Första stycket äger motsvarande tillämpning i fråga om kostnaden för den gemensamma ledningens skötsel och underhåll.

13 §.

Vill samhälle leda avloppsvatten till avloppsledning som redan anlagts för annat samhälles räkning, får det ej vägras, om ej väsentlig olägenhet uppkommer och avledning kan ändamålsenligt beredas på annat sätt.

Har ett samhälle inrättat avloppsledning så, att den kan med väsentlig fördel användas för att avleda avloppsvatten också från annat samhälle, är sistnämnda samhälle skyldigt att ingå i företaget, när samhället behöver avloppsledning, om ej särskilda omständigheter föranleda att frågan om dess deltagande i företaget skäligen bör anstå.

14 §.

Om fördelning av kostnaderna för gemensam ledning i fall som anges i 13 § gälla bestämmelserna i 12 §. Skyldigheten att deltaga i anläggningskostnaden skall fastställas med hänsyn till ledningens värde i befintligt skick. Om ledningen måste utvidgas eller på annat sätt ändras, är det samhälle som berättigats eller förpliktats att ingå i företaget ej skyldigt att taga del i redan nedlagd kostnad som blir onyttig genom ändringen.

15 §.

Om avloppsledning som är gemensam för två eller flera samhällen behöver byggas om, äga bestämmelserna här ovan om ny ledning motsvarande tillämpning.

Sker ombyggnaden på yrkande av ett samhälle och behövs den ej för det eller de andra samhällenas räkning, är samhälle som sist angivits ej skyldigt att bidra till ombyggnaden i vidare mån än samhällets utgifter för ledningens skötsel och underhåll beräknas bli mindre för framtiden. Ökas kostnaden för ledningens skötsel och underhåll genom ombyggnaden, är sistnämnda samhälle ej skyldigt att taga del i sådan ökning.

16 §.

Vad som föreskrives i 11—15 §§ i fråga om två eller flera samhällen äger motsvarande tillämpning med avseende på två eller flera fastigheter, med de avvikelser som föranledas av 17 och 18 §§.

Första stycket gäller också i fråga om samhälle och en eller flera fastigheter som äro belägna utom samhället.

17 §.

Äro ett flertal fastigheter delaktiga i samma avloppsledning kunna, i den mån ej ledningens längd eller arten av förefintlig bebyggelse eller eljest särskilt förhållande föranleder annat, fastigheterna förklaras skyldiga att deltaga i kostnaden för hela ledningen, trots att avloppsvatten från dem tillföres ledningen på skilda ställen.

18 §.

Sådan ägare av fastighet som ej är sökande till företaget och ej heller förenat sig med sökanden om företaget eller fört talan som föranlett större anläggning än sökanden yrkat, kan berättigas att betala på honom belöpande

bidrag till anläggningskostnaden med fördelning på visst antal år efter vad som provas skäligt i varje fall. På oguldet kapitalbelopp skall ränta beräknas efter den räntefot som finnes skälig.

19 §.

Bestämmelserna i 5—18 §§ äga ej tillämpning i fråga om avledande inom samhälle av avloppsvatten från byggnader, tomter, gator eller andra platser i samhället.

Ledning för såväl avledande av avloppsvatten som torrläggning av mark

20 §.

Vill någon leda avloppsvatten till ledning som skall byggas eller är anlagd för torrläggning av mark, gälla 11 § första stycket och 13 § första stycket.

Om ledning som skall byggas eller är anlagd för torrläggning av mark kan med väsentlig fördel användas också för att avleda avloppsvatten från samhälle eller fastighet som behöver ledning för sådant ändamål, gälla bestämmelserna i 11 § andra stycket och 13 § andra stycket om skyldighet att ingå i avloppsledningsföretag.

I fråga om fördelning av kostnaderna för ledning som avses i första eller andra stycket mellan torrläggningsföretaget, å ena, samt den som berättigats eller förpliktats att ingå i företaget med hänsyn till möjligheten att använda ledningen också för att avleda avloppsvatten, å andra sidan, äga 12, 14 och 15 §§ motsvarande tillämpning. Beträffande anstånd med betalning av bidrag till anläggningskostnaden gäller 18 §.

21 §.

Ägare av mark varifrån vattnet har naturligt fall åt det håll där avloppsledning skall byggas eller är anlagd har rätt att för markens torrläggning leda vattnet till ledningen under de förutsättningar och villkor i övrigt som ovan föreskrivas i fråga om inledande av avloppsvatten i avloppsledning.

Om avloppsledning är till väsentlig nytta för marks torrläggning, är ägare av mark som har båtnad av företaget skyldig att taga del i detta efter vad som provas skäligt. Han är dock ej skyldig att vidkännas större bidrag till kostnaden för företaget eller att betala på honom belöpande bidrag på andra villkor än om företaget avsett endast torrläggning av mark.

22 §.

Vid bedömande om ledning får användas för såväl avledande av avloppsvatten som torrläggning av mark skall iakttagas att behövlig rening av avloppsvattnet ej får hindras eller väsentligt försvåras.

Om det lämpligen kan ske, bör avloppsvattnet underkastas behövlig rening innan det tillföres ledningen.

23 §.

Om två eller flera fastigheter på grund av båtnad genom torrläggning av mark äro delaktiga i företag som anges i 20 eller 21 §, skall den del av kostnaden för företaget, som åvilar fastigheterna på grund av denna båtnad, fördelas mellan dem efter vad som föreskrives i 7 kap. om dikningssamfällighet.

24 §.

Bestämmelserna i 20—23 §§ äga ej tillämpning på ledning inom stadsplan eller byggnadsplan för torrläggning av mark inom det planlagda området eller för avledande av avloppsvatten från byggnader, tomter, gator eller andra platser inom detta område. Bestämmelsen i 21 § första stycket gäller dock också ledning som nu angivits.

Vissa åtgärder för att motverka vattenförorening

25 §.

Fordras för renande av avloppsvatten innan det släppes ut i vattendrag, sjö eller annat vattenområde att anläggning utföres på annans fastighet, är fastighetens ägare skyldig att tåla intrånget mot ersättning enligt 9 kap. Tomtplats, trädgård eller park får dock ej tagas i anspråk för ändamål som nu avses, om det kan undvikas utan synnerlig olägenhet.

26 §.

Bestämmelserna i 5 och 10—18 §§ om avloppsledning gälla i tillämpliga delar också i fråga om åtgärd för att motverka förorening genom avloppsvatten, innan det släppes ut i vattendrag, sjö eller annat vattenområde.

27 §.

Fordras för att motverka förorening genom avloppsvatten att nya eller ändrade bestämmelser meddelas om vattenhushållningen vid byggnad i vatten eller att sådan byggnad rives ut eller ändras eller att eljest särskild åtgärd vidtages i vatten, äro bestämmelserna i 2 kap. om byggande i vatten tillämpliga. Bestämmelserna i 2 kap. 3 § första stycket hindra dock ej åtgärd som nu angivits.

28 §.

Om åtgärd som anges i 27 § är behövlig till följd av att avloppsvatten avledes från två eller flera samhällen, är varje samhälle skyldigt att taga del i företaget efter vad som prövas skäligt.

29 §.

Om två eller flera samhällen avleda avloppsvatten till samma vattenområde och något av dem har vidtagit åtgärder för att rena sitt avloppsvatten, kan samhälle som fortfarande förorenar vattenområdet förpliktas att, till dess samhället vidtager motsvarande åtgärder för att rena sitt avloppsvatten, årligen utgiva skäligt bidrag till kostnaden för förstnämnda åtgärder.

30 §.

Bestämmelserna i 28 och 29 §§ om två eller flera samhällen äga motsvarande tillämpning med avseende på två eller flera fastigheter samt beträffande samhälle och en eller flera fastigheter som äro belägna utom samhället.

31 §.

Om avloppsvatten från fabrik eller inrättning inom samhället icke avledes genom samhällets avloppsledning, behandlas fabriken eller inrättningen vid tillämpning av 25—30 §§ som om den vore belägen utom samhället.

Ny ägares ansvarighet

32 §.

Har fastighet, som förklarats delaktig i företag eller som eljest ålagts bidragsskyldighet enligt detta kap., övergått till ny ägare, är också denne skyldig att svara för den kostnad som efter vad ovan sagts belöper på fastigheten. Har föregående ägares skyldighet att betala kostnaden fastställts genom dom eller på annat sätt eller har sådan skyldighet, om fastigheten är delaktig på grund av båtnad genom marks torrläggning, åvilat fastigheten oavsett om båtnaden tagits i bruk, skall dock ny ägare ej svara för bidrag som förfallit till betalning mer än ett år innan han blev ägare till fastigheten eller, om han inropat fastigheten på exekutiv auktion, för bidrag som förfallit till betalning före försäljningsdagen.

Om föregående ägare försummat att verkställa arbete som ålagts honom för utförande av eller underhåll av företag, är nye ägaren skyldig att fullgöra vad som blivit eftersatt.

Prövning och beslut

33 §.

Vill någon begagna sig av rättighet som anges i 6, 7 eller 25 § eller erhålla prövning av fråga om delaktighet i företag eller bidragsskyldighet som avses i detta kap., kan han ingiva ansökan därom till vattendomstolen. Målet prövas i den ordning som föreskrives för ansökningsmål i 11 kap. Om det är lämpligt, kan dock vattenrättsdomaren eller vattendomstolen förordna att målet skall behandlas vid syneförrättning som avses i 10 kap. 32 §. Om mål som avser både avledande av avloppsvatten och torrläggning av mark hänvisas till syneförrättning, bör till ledning vid förordnande av förrättningsman om möjligt anges vilket ändamål som bör anses vara företagets huvudsakliga.

Ansökan som avses i första stycket kan också inges till Konungens befallningshavande. Målet behandlas i sådant fall alltid vid syneförrättning som avses i 10 kap. 32 §.

34 §.

Har vattendomstol eller synemän lämnat medgivande till företag enligt detta kap. och har vattendomstolens beslut vunnit laga kraft eller skall vid synemännens utlåtande bero, gäller beslutet eller utlåtandet mot envar med de inskränkningar som följa av bestämmelserna i 35—37 §§ samt av vad som föreskrives i 9 kap., 10 kap. 77 och 78 §§ samt 11 kap. 69 § om ny prövning i vissa fall. Angående begränsad rättsverkan i visst fall av vattendomstols beslut meddelas föreskrift i 11 kap. 61 § andra stycket.

Beträffande verkan av vattendomstols beslut i fall som enligt 27 § skall bedömas enligt 2 kap. gäller vad som föreskrives i sistnämnda kap.

35 §.

Om skada eller intrång orsakas av företag som utföres med stöd av beslut eller utlåtande enligt 34 § och skadan eller intrånget icke förutsetts när beslutet eller utlåtandet meddelades, kan den skadelidande yrka ersättning enligt 9 kap. utan hinder av bestämmelserna i 34 §. För att anspråket skall kunna upptagas till prövning skall det anmälas hos vatten-

domstolen inom fem år eller den längre tid, högst tolv år, som kan ha föreskrivits i beslutet eller utlåtandet. Tiden räknas från utgången av den tid för företagets slutförande som bestämts i beslutet eller utlåtandet eller som fastställts senare med anledning av begäran om anstånd.

Är skada eller intrång som avses i första stycket av betydelse, kan den skadelidande föra talan om att på företagets bekostnad sådana åtgärder skola vidtagas som äro ägnade att förebygga eller i största möjliga mån minska skadan eller intrånget för framtiden utan att förnärma tredje mans rätt eller medföra väsentlig olägenhet för företaget. Talan skall föras inom tid som gäller för anmälan av anspråk enligt första stycket.

36 §.

Har företag som avses i detta kap. icke slutförts inom tid som föreskrivits enligt 10 kap. 62 § eller 11 kap. 63 §, förfaller beslutet eller utlåtandet rörande företaget. Om giltigt skäl för dröjsmål visas eller synnerligt men skulle uppstå genom att företaget inställs, kan vattendomstolen bevilja anstånd på högst tio år med företagets slutförande, under förutsättning att ansökan därom har gjorts före utgången av den föreskrivna tiden.

Meddelas ej anstånd, kan deltagare i företaget begära vattendomstolens prövning huruvida den kostnad som nedlagts på företaget skall betalas endast av sökanden och dem som förenat sig med honom eller om och i vilken mån också övriga deltagare skola taga del i kostnaden med hänsyn till den nytta de vunnit.

37 §.

Om visst arbete som föreskrivits i beslut eller utlåtande rörande företag enligt detta kap. finnes vara obehövt, när företaget utföres, eller om de bestämmelser som meddelats om företagets utförande behöva jämkas till följd av oförutsedd arbetssvårighet eller av annan sådan orsak, kan vattendomstolen på ansökan av deltagare i företaget göra sådan jämkning och i övrigt göra den ändring i bestämmelserna om företaget som jämkningen kan föranleda.

Har bestämmelse meddelats om skötsel eller underhåll av gemensam anläggning som avses i detta kap. eller kostnaden därför eller om bidragskyldighet som avses i 28 och 29 §§ och inträffar väsentlig ändring i något förhållande som lagts till grund för bestämmelsen, äger första stycket motsvarande tillämpning.

Handhavande av företag

38 §.

Är företag som avses i detta kap. gemensamt för två eller flera samhällen, skall det samhälle som är bäst lämpat åläggas att handhava företagets angelägenheter mot ersättning för den del av företagets utgifter som skall åvila den eller de övriga deltagarna. Om det är lämpligt, kan företaget uppdelas så, att dess angelägenheter handhavas av ett samhälle i visst hänseende och av annat samhälle i annat hänseende.

Är företag gemensamt för samhälle och en eller flera fastigheter, skall samhället handhava företagets angelägenheter, om ej särskilda förhållanden föranleda annat. Skall ej samhället handhava företagets angelägenheter, gälla bestämmelserna i 39—44 §§ om företag som är gemensamt för två eller flera fastigheter.

39 §.

I fråga om företag som är gemensamt för två fastigheter äger 38 § första stycket motsvarande tillämpning.

40 §.

Är företag gemensamt för flera än två fastigheter, skall styrelse med en eller flera ledamöter utses att handhava företagets angelägenheter.

Det står deltagarna fritt att antaga stadgar om handhavande av företagets angelägenheter. Sådana stadgar gälla dock endast om Konungens befallningshavande granskat och fastställt dem. I fråga om stadgar för företag som avses i detta kap. gäller i övrigt 3 kap. 13 §.

41 §.

Innan styrelseval anmälts hos Konungens befallningshavande får ej i fall som avses i 40 § arbete utföras på annans mark eller åtgärd eljest vidtagas till förfång för annan. Vad som sagts nu gäller dock ej arbete som tillåtits med stöd av 11 kap. 66 § 1 mom. och ej heller om syssloman enligt 45 § förordnats att handhava företagets angelägenheter.

Andras styrelsens sammansättning, skall styrelsen ofördröjligen anmäla detta till Konungens befallningshavande.

Har anmälan gjorts enligt första eller andra stycket, skall underrättelse därom införas i länskungörelserna på deltagarnas bekostnad.

42 §.

Bestämmelserna i 3 kap. 15 och 17—21 §§ äga motsvarande tillämpning i fråga om företag som avses i 40 § i detta kap. Förordnande som anges i 3 kap. 17 § skall dock införas i länskungörelserna. Om icke i fastställda stadgar viss ort bestämts som styrelsens säte, skall talan som avses i 3 kap. 20 § väckas hos den allmänna underrätt inom vars domkrets anläggningen eller största delen av anläggningen är belägen.

43 §.

Rätten att handhava de angelägenheter som äro förenade med företag som avses i 40 § utövas på sammanträde. Varje deltagare i företaget har rösträtt efter det andelstal som bestämmer hans skyldighet att taga del i företaget. Gälla olika andelstal i fråga om anläggningskostnad samt skötsel och underhåll skall det andelstal som gäller skötsel och underhåll tillämpas, om det ej är fråga endast om åtgärd som hör till företagets utförande.

Om ej annat bestämts i särskilda stadgar, skall kallelse till sammanträde antingen delges samtliga deltagare skriftligen minst en vecka före sammanträdet eller också kungöras i minst en av ortens tidningar senast fjorton dagar i förväg.

I fråga om sådant sammanträde gäller i övrigt 3 kap. 22 § i tillämpliga delar.

44 §.

Bestämmelserna i 3 kap. 23—25 §§ om talan mot beslut som fattas vid sammanträde med deltagarna samt om hållande av sådant sammanträde äga motsvarande tillämpning i fråga om företag som avses i 40 § i detta kap. I fall som avses i 42 § skall dock talan väckas hos den allmänna underrätt som anges i sistnämnda lagrum.

45 §.

Om det finns skäl antaga att viss eller vissa deltagares intressen åsidosättas i fråga om företag som avses i 38—40 §§ eller att företagets angelägenheter eljest försummas eller handhavas på mindre lämpligt sätt, kan Konungens befallningshavande förordna syssloman att handhava företagets angelägenheter och företräda deltagarna. Konungens befallningshavande kan entlediga sysslomannen när förhållandena föranleda det.

Underrättelse om förordnande av syssloman skall införas i länskungörelserna på deltagarnas bekostnad. Sysslomannen har rätt att få arvode av deltagarna. Arvodet bestämmes av Konungens befallningshavande.

Byggnad eller anläggning på ofri grund

46 §.

Avledes avloppsvatten från byggnad eller anläggning som tillhör annan än markens ägare och ej är att anse som fast egendom, skall, om förhållandena föranleda det, vad som föreskrives om fastighetsägare i bestämmelserna om avledande av avloppsvatten från fastighet gälla ägaren av byggnaden eller anläggningen. Berättigas denne mot annans bestridande att delta i gemensamt företag, kan som villkor härför föreskrivas att han ställer säkerhet för den kostnad som belöper på honom.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

9 KAP.

1 §.

Där jämlikt denna lag rätt medges någon att tilllösa sig samfällt strömfall med eller utan utmål eller att eljest lösa eller taga i anspråk annan tillhörigt område eller att tillgodogöra sig vattenmängd eller vattenkraft, som tillhör annan, eller att vidtaga åtgärd, varigenom eljest annans egendom lider skada eller intrång, varde, såvitt ej i 1, 2, 5, 6 eller 8 kap. annorledes stadgas, honom ålagt att efter ty nedan sägs gälda ersättning för egendom, som avstås, eller för förlust, skada eller intrång, som försakas.

Ersättning skall, — — — — — beslut fastställd.

47 §.

Ersättning i penningar varde bestämd att utgå på en gång; dock må skadeersättning till följd av företag enligt 6 kap. eller till följd av förorening genom avloppsvatten, varom förmåles i 8 kap., fastställas att utgå

Där jämlikt denna lag rätt medges någon att tilllösa sig samfällt strömfall med eller utan utmål eller att eljest lösa eller taga i anspråk annan tillhörigt område eller att tillgodogöra sig vattenmängd eller vattenkraft, som tillhör annan, eller att vidtaga åtgärd, varigenom eljest annans egendom lider skada eller intrång, varde, såvitt ej i 1, 2, 5 eller 6 kap. annorledes stadgas, honom ålagt att efter ty nedan sägs gälda ersättning för egendom, som avstås, eller för förlust, skada eller intrång, som försakas.

Ersättning i penningar varde bestämd att utgå på en gång; dock må skadeersättning till följd av företag enligt 6 kap. fastställas att utgå i årlig avgift, när skäligen anledning därtill förekommer.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

i årlig avgift, när skälig anledning därtill förekommer.

Kan i ————— böra angivas.

50 §.

I fråga ————— enligt 9 §.

Beträffande ersättning för skada eller intrång av förorening genom avloppsvatten, varom i 8 kap. sägs, skall förhöjning icke beräknas.

10 KAP.

32 §.

4 m o m. Till handläggande av syneförrättning rörande avledande av *kloakvatten eller industriellt* avloppsvatten enligt 8 kap. skall förordnas person, som på grund av avlagda kunskapsprov och praktisk erfarenhet av Konungen förklarats behörig att hålla dylik förrättning. Är fråga om företag av mindre omfattning och enkel beskaffenhet och kan det ej antagas beröra motstående intresse av någon betydelse, må dock förordnande meddelas jämväl annan i dylika frågor förfaren person, vilken finnes lämplig.

Beträffande syneförrättning rörande sådant företag enligt 8 kap., som avser både avledande av *kloakvatten eller industriellt* avloppsvatten och torrläggning av mark, skall vid förordnande av förrättningsman företagets huvudsakliga ändamål vara avgörande.

33 §.

Förordnande, som i 32 § sägs, skall efter ansökan meddelas av Konungens befallningshavande. I ansökningen skola så fullständigt som möjligt uppgivas företagets beskaffenhet, omfattning och verkningar med angivande av det vattenområde, som av företaget kan komma att beröras. Ansökningen bör tillika innehålla uppgift å de fastigheter, som företaget efter ty i 14 kap. 4 § sägs förmenas angå, samt ägarnas namn och

4 m o m. Till handläggande av syneförrättning rörande avledande av avloppsvatten enligt 8 kap. skall förordnas person, som på grund av avlagda kunskapsprov och praktisk erfarenhet av Konungen förklarats behörig att hålla dylik förrättning. Är fråga om företag av mindre omfattning och enkel beskaffenhet och kan det ej antagas beröra motstående intresse av någon betydelse, må dock förordnande meddelas jämväl annan i dylika frågor förfaren person, vilken finnes lämplig.

Beträffande syneförrättning rörande sådant företag enligt 8 kap., som avser både avledande av avloppsvatten och torrläggning av mark, skall vid förordnande av förrättningsman företagets huvudsakliga ändamål vara avgörande.

Förordnande, som i 32 § sägs, skall efter ansökan meddelas av Konungens befallningshavande. I ansökningen skola så fullständigt som möjligt uppgivas företagets beskaffenhet, omfattning och verkningar med angivande av det vattenområde, som av företaget kan komma att beröras. Ansökningen bör tillika innehålla uppgift å de fastigheter, som företaget efter ty i 14 kap. 4 § sägs förmenas angå, samt ägarnas namn och

(Nuvarande lydelse)

hemvist ävensom sådana nyttjanderättshavares, vilkas rätt kan vara av företaget beroende. *I fråga om företag enligt 8 kap. vare dock ej erforderligt att angiva fastighet, vilken av företaget beröres allenast genom förening, i annat fall än då fråga är om bestämmande av ersättning därför.*

Vad i — — — — — denna §.

Beträffande företag, — — — Konungens befallningshavande.

38 §.

Efter samråd — — — — — ortens tidningar.

Är företaget — — — — — stadgade ordning.

I kungörelse om företag enligt 8 kap. vare ej erforderligt att angiva fastighet, vilken av företaget beröres allenast genom förening, i annat fall än då fråga är om bestämmande av ersättning därför.

44 §.

Beträffande företag, som avses i 32 § 4 mom., skall avskrift av ansökningshandlingarna jämte kungörelsen utan dröjsmål avsändas till statens naturvårdsverk och, där fråga är om avledande av radioaktivt avloppsvatten, till strålskyddsmyndigheten.

Avskrift av kungörelsen skall tillika utan dröjsmål översändas till Konungens befallningshavande, ortens hälsovårdsmyndighet, förste provinsialläkaren i länet samt, om företaget är av betydelse för byggnadsverksamheten eller ordnandet av avlopp inom orten, till byggnadsnämnden och länsarkitekten. Förste provinsialläkaren och länsarkitekten hava att, om anledning därtill förekommer, hos Konungens befallningshavande väcka fråga om åtgärd, som enligt 42 § 1 mom. sista stycket eller eljest må ankomma på Konungens befallningshavande.

48 §.

Vill sökande — — — — — är stadgat.

Äro i fråga om företag enligt 3 eller 7 kap. sökandena flera, må utan

(Föreslagen lydelse)

hemvist ävensom sådana nyttjanderättshavares, vilkas rätt kan vara av företaget beroende.

Beträffande företag, som avses i 32 § 4 mom., skall avskrift av ansökningshandlingarna jämte kungörelsen utan dröjsmål avsändas till statens naturvårdsverk.

Avskrift av kungörelsen skall tillika utan dröjsmål översändas till Konungens befallningshavande och ortens hälsovårdsmyndighet samt, om företaget är av betydelse för byggnadsverksamheten eller ordnandet av avlopp inom orten, till byggnadsnämnden.

Äro i fråga om företag enligt 3 eller 7 kap. sökandena flera, må utan

(Nuvarande lydelse)

samtligas medgivande återkallelse ej ske, utan så är, att kostnaden av synemännen beräknas uppgå till mer än nio tiondelar av den uppskattade båtnaden av företaget; dock att härvid hänsyn icke skall tagas till båtnad, för vilken enligt 3 kap. 6 § och 7 kap. 29 § bidragsskyldighet till företaget inträder först då båtnaden tages i anspråk. I fråga om företag enligt 8 kap. må, där sökandena äro flera, utan samtligas medgivande återkallelse ej ske, med mindre kostnaden för företaget finnes uppgå till högre belopp än med hänsyn till nytan därav kan anses rimligt eller företaget på grund av yrkande under förrättningen blivit väsentligt utvidgat; dock att vad ovan stadgats i fråga om 7 kap. skall gälla jämväl företag, som avser både avledande av kloakvatten eller industriellt avloppsvatten och torrläggning av mark, såvitt detsamma avser sistnämnda ändamål.

Sker återkallelse ————— såsom sökande.

58 §.

Vill någon ————— synemännens påskrift.

Yrkande om utvidgning av företaget må av förrättningsmannen upp- tagas till prövning utan föregående ansökan, ändå att därmed avses att syneförrättning för torrläggning av mark eller för avledande av kloakvatten eller industriellt avloppsvatten skall avse båda ändamålen. Yrkandet varde i fall, som sist sagts, kungjort på sätt i 38—44 §§ stadgas.

67 §.

Sedan erforderliga ————— angående företaget.

Utlåtandet skall innehålla synemännens besked, med angivande av skälen, i de i 62—64 §§ eller eljest här ovan omförmälda frågor. Avgift, som omförmäles i 11 kap. 95 §, så ock avgift enligt 2 kap. 10 § eller 8 kap. 34 §, där sådan bör utgå, skola bestämmas i utlåtandet. Lämnas medgivande till vattenreglering,

(Föreslagen lydelse)

samtligas medgivande återkallelse ej ske, utan så är, att kostnaden av synemännen beräknas uppgå till mer än nio tiondelar av den uppskattade båtnaden av företaget; dock att härvid hänsyn icke skall tagas till båtnad, för vilken enligt 3 kap. 6 § och 7 kap. 29 § bidragsskyldighet till företaget inträder först då båtnaden tages i anspråk. I fråga om företag enligt 8 kap. må, där sökandena äro flera, utan samtligas medgivande återkallelse ej ske, med mindre kostnaden för företaget finnes uppgå till högre belopp än med hänsyn till nytan därav kan anses rimligt eller företaget på grund av yrkande under förrättningen blivit väsentligt utvidgat; dock att vad ovan stadgats i fråga om 7 kap. skall gälla jämväl företag, som avser både avledande av avloppsvatten och torrläggning av mark, såvitt detsamma avser sistnämnda ändamål.

Yrkande om utvidgning av företaget må av förrättningsmannen upp- tagas till prövning utan föregående ansökan, ändå att därmed avses att syneförrättning för torrläggning av mark eller för avledande av avloppsvatten skall avse båda ändamålen. Yrkandet varde i fall, som sist sagts, kungjort på sätt i 38—44 §§ stadgas.

Utlåtandet skall innehålla synemännens besked, med angivande av skälen, i de i 62—64 §§ eller eljest här ovan omförmälda frågor. Avgift, som omförmäles i 11 kap. 95 §, så ock avgift enligt 2 kap. 10 §, där sådan bör utgå, skola bestämmas i utlåtandet. Lämnas medgivande till vattenreglering, varde angivet, om

(Nuvarande lydelse)

varde angivet, om företaget är av beskaffenhet att stadgandena i 4 kap. om nyprövning och om avgifter därå äga tillämpning; och skall för sådant fall utlåtandet upptaga förslag till dylik avgift.

Skola två eller flera med skilda andelar taga del i företaget, skall utlåtandet innehålla särskild längd, upptagande såväl den å varje delägare belöpande anparten i kostnaden för företaget med noggrant angivande av strömfall eller annan egendom, som med delaktigheten avses, som ock det belopp, vartill kostnaden för företaget beräknats. Skall anläggningskostnaden för viss del av företaget eller kostnaden för skötsel och underhåll fördelas på särskilt sätt, varde det ock tydligt angivet i längden. För varje delägare skall anmärkas, huruvida han är sökande till företaget eller på grund av föreskriften i 82 § att anse såsom likställd med sökande, så ock beskaffenheten av båtnad, som må hava lagts till grund för delaktigheten, samt det uppskattade värdet av sagda båtnad. Har på grund av bestämmelsen i 7 kap. 28 § eller 8 kap. 16 § rätt medgivits delägare att erlægga å honom belöpande bidrag med fördelning å visst antal år, skall ock härom anteckning ske. Beträffande mark, som genom företaget vinner torrläggning, skall längden innehålla uppgift för varje fastighet å markens värde före och efter företaget. Är i avbidan på slutlig uppskattning delaktigheten bestämd på sätt i 61 § sägs, varde anteckning därom gjord.

Innehåller utlåtandet — — — — — sådan väg.

68 §.

Har i — — — — — angående företaget.

Har fiskeritjänsteman — — — — — av företaget.

Har statens naturvårdsverk avgivit yttrande angående företag, som avses i 43 § tredje stycket, eller är fråga om företag enligt 8 kap., skall ock avskrift av förslaget till utlåtand-

(Föreslagen lydelse)

företaget är av beskaffenhet att stadgandena i 4 kap. om nyprövning och om avgifter därå äga tillämpning; och skall för sådant fall utlåtandet upptaga förslag till dylik avgift.

Skola två eller flera med skilda andelar taga del i företaget, skall utlåtandet innehålla särskild längd, upptagande såväl den å varje delägare belöpande anparten i kostnaden för företaget med noggrant angivande av strömfall eller annan egendom, som med delaktigheten avses, som ock det belopp, vartill kostnaden för företaget beräknats. Skall anläggningskostnaden för viss del av företaget eller kostnaden för skötsel och underhåll fördelas på särskilt sätt, varde det ock tydligt angivet i längden. För varje delägare skall anmärkas, huruvida han är sökande till företaget eller på grund av föreskriften i 82 § att anse såsom likställd med sökande, så ock beskaffenheten av båtnad, som må hava lagts till grund för delaktigheten, samt det uppskattade värdet av sagda båtnad. Har på grund av bestämmelsen i 7 kap. 28 § eller 8 kap. 18 § rätt medgivits delägare att erlægga å honom belöpande bidrag med fördelning å visst antal år, skall ock härom anteckning ske. Beträffande mark, som genom företaget vinner torrläggning, skall längden innehålla uppgift för varje fastighet å markens värde före och efter företaget. Är i avbidan på slutlig uppskattning delaktigheten bestämd på sätt i 61 § sägs, varde anteckning därom gjord.

Har statens naturvårdsverk avgivit yttrande angående företag, som avses i 43 § tredje stycket, eller är fråga om företag enligt 8 kap., skall ock avskrift av förslaget till utlåtand-

(Nuvarande lydelse)

de översändas till naturvårdsverket och Konungens befallningshavande. *Avser företaget avledande av radioaktivt avloppsvatten, skall avskrift som nu sagts sändas även till strålskyddsmyndigheten.*

(Föreslagen lydelse)

de översändas till naturvårdsverket och Konungens befallningshavande.

74 §.

Avskrift av ————— nämnda ställen.

I andra ————— avskrift därav.

Har fiskeritjänsteman ————— av företaget.

Har statens naturvårdsverk avgivit yttrande till förrättningsmannen angående företag, som avses i 43 § tredje stycket, eller är fråga om företag enligt 8 kap., skall avskrift av utlåtandet eller meddelande jämte underrättelse, som i första stycket sägs, översändas till naturvårdsverket och Konungens befallningshavande. *Avser företaget avledande av radioaktivt avloppsvatten, skall avskrift eller meddelande jämte underrättelse som nu sagts sändas även till strålskyddsmyndigheten.*

Har statens naturvårdsverk avgivit yttrande till förrättningsmannen angående företag, som avses i 43 § tredje stycket, eller är fråga om företag enligt 8 kap., skall avskrift av utlåtandet eller meddelande jämte underrättelse, som i första stycket sägs, översändas till naturvårdsverket och Konungens befallningshavande.

79 §.

Vad i ————— av sökanden.

Äro flera ————— förskottspliktiga funnes.

Delägare vare icke berättigad till ersättning för sin talans bevakande vid syneförrättningen. Har annan sakägare måst vidkännas särskild kostnad för tillvaratagande av sin rätt till skadeersättning i målet eller eljest för bevakande av sin rätt, skall i utlåtandet tillerkännas honom skälig gottgörelse därför. *I fråga om företag enligt 8 kap. vare sakägare, som fört talan allenast med hänsyn till befarad olägenhet genom förening, berättigad till gottgörelse som nu sagts endast såframt sökanden påfordrat fastställande av ersättning till honom för olägenheten eller det eljest varit av betydelse för sakägaren att i ärendet bevaka sin rätt.*

Delägare vare icke berättigad till ersättning för sin talans bevakande vid syneförrättningen. Har annan sakägare måst vidkännas särskild kostnad för tillvaratagande av sin rätt till skadeersättning i målet eller eljest för bevakande av sin rätt, skall i utlåtandet tillerkännas honom skälig gottgörelse därför.

80 §.

Beträffande den slutliga fördelningen av kostnad, som i 79 § sägs, gälle enahanda grunder som för för-

Beträffande den slutliga fördelningen av kostnad, som i 79 § sägs, gälle enahanda grunder som för för-

(Nuvarande lydelse)

delningen av kostnaden för själva företaget, dock att sådan kostnad skall fördelas utan hänsyn till sådan begränsning i delaktigheten, som omförmäles i 3 kap. 5 §, 7 kap. 27 och 28 §§ samt 8 kap. 16 §. Avgift enligt 11 kap. 95 § skall fördelas enligt samma grunder, som jämlikt sistnämnda lagrum skola tillämpas vid avgiftens bestämmande.

Har sakägare — — — — — kostnaden därför.

(Föreslagen lydelse)

delningen av kostnaden för själva företaget, dock att sådan kostnad skall fördelas utan hänsyn till sådan begränsning i delaktigheten, som omförmäles i 3 kap. 5 §, 7 kap. 27 och 28 §§ samt 8 kap. 18 §. Avgift enligt 11 kap. 95 § skall fördelas enligt samma grunder, som jämlikt sistnämnda lagrum skola tillämpas vid avgiftens bestämmande.

11 KAP.

17 §.

Till vattenmål — — — bortskaffa flottledsanläggning;

19. ansökan jämlikt 7 kap. 45 § andra stycket om prövning, utan förutgången syneförrättning enligt 10 kap., av fråga rörande vattenavlednings- eller invallningsföretag, så ock ansökan jämlikt 8 kap. 38 § första stycket om prövning, utan sådan förrättning, av fråga rörande företag, som avses i 8 kap.;

20. ansökan om anstånd med fullbordande av företag, vartill medgivande enligt denna lag lämnats, så ock om tillämpning av de i 7 kap. 58 § andra stycket och 59 § samt 8 kap. 43 § andra stycket och 44 § meddelade bestämmelser eller om sådan ny uppskattning, som avses i 69 § här nedan;

21. ansökan jämlikt 9 kap. 17 § — — —

B. stämningssmål:

23. talan om borttagande eller ändrande av annan tillhörig byggnad i vatten för uttagande av vattenkraft eller vattnets tillgodogörande annorledes i industriellt syfte, för vattenreglering, för fiske eller fiskens framkomst, för bevattning, för allmän farled eller för ändamål, som avses i 2 kap. 40 § andra stycket eller 8 kap. 26 §, eller för järnvägsbro eller allmän vägbro, såframt talan grundas därå, att byggnaden icke tillkommit i laga ordning eller icke är av laga beskaffenhet;

24. talan om ersättning — — — 7 kap. 57 § andra stycket;

19. ansökan jämlikt 7 kap. 45 § andra stycket om prövning, utan förutgången syneförrättning enligt 10 kap., av fråga rörande vattenavlednings- eller invallningsföretag, så ock ansökan jämlikt 8 kap. 33 § första stycket om prövning, utan sådan förrättning, av fråga rörande företag, som avses i 8 kap.;

20. ansökan om anstånd med fullbordande av företag, vartill medgivande enligt denna lag lämnats, så ock om tillämpning av de i 7 kap. 58 § andra stycket och 59 § samt 8 kap. 36 § andra stycket och 37 § meddelade bestämmelser eller om sådan ny uppskattning, som avses i 69 § här nedan;

— — — av grundvatten.

B. stämningssmål:

23. talan om borttagande eller ändrande av annan tillhörig byggnad i vatten för uttagande av vattenkraft eller vattnets tillgodogörande annorledes i industriellt syfte, för vattenreglering, för fiske eller fiskens framkomst, för bevattning, för allmän farled eller för ändamål, som avses i 2 kap. 40 § andra stycket eller 8 kap. 27 §, eller för järnvägsbro eller allmän vägbro, såframt talan grundas därå, att byggnaden icke tillkommit i laga ordning eller icke är av laga beskaffenhet;

(Nuvarande lydelse)

Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning, där vattendomstol eller annan myndighet meddelat förbud mot vattenförorening eller förordnat om åtgärd till motverkande därav samt ansökan göres om ändring i vad sålunda föreskrivits.

91 §.

I besvärsmål — — — — — vid sammanträdet.

Underställningsmål skall — — — mottaga förrättningshandlingarna.

Är fråga om företaget enligt 8 kap., må, där besvär ej anförts över syneförrättningen, synemännens utlåtande fastställas utan att kungörelse skett.

92 §.

Vad i 29 § andra stycket, 39—41 §§, 56 § första stycket, 60 § första, andra och fjärde styckena, 70—72 §§, 73 § första, tredje och fjärde styckena samt 74 § stadgas beträffande ansökningsmål skall äga motsvarande tillämpning å underställningsmål ävensom i tillämpliga delar å besvärsmål vid vattendomstolen, 60 § dock med iakttagande av bestämmelserna i 3 kap. 11 §, 6 kap. 3 § 1 mom., 7 kap. 45 och 55 §§ samt 8 kap. 38 §.

Vad i 29 § andra stycket, 39—41 §§, 56 § första stycket, 60 § första, andra och fjärde styckena, 70—72 §§, 73 § första, tredje och fjärde styckena samt 74 § stadgas beträffande ansökningsmål skall äga motsvarande tillämpning å underställningsmål ävensom i tillämpliga delar å besvärsmål vid vattendomstolen, 60 § dock med iakttagande av bestämmelserna i 3 kap. 11 §, 6 kap. 3 § 1 mom. samt 7 kap. 45 och 55 §§.

Bestämmelserna i — — — — — och underställningsmål.

95 §.

Lämnas jämlikt denna lag medgivande till byggande i vatten för vattnets tillgodogörande såsom drivkraft eller till vattenreglering eller till torrlägningsföretag, som avses i 7 kap., eller till företag enligt 8 kap., vilket avser förutom avledande av kloakvatten eller industriellt avloppsvatten jämväl torrläggning av mark, eller meddelas i syfte att vinna ökad möjlighet att utnyttja vattenkraft ändrade bestämmelser rörande hushållningen med vattnet, åligge sökanden att, så snart beslutet därom vunnit laga kraft, erlægga viss avgift såsom bidrag till kostnaden för vattendomstolarnas organisation och verksamhet.

Lämnas jämlikt denna lag medgivande till byggande i vatten för vattnets tillgodogörande såsom drivkraft eller till vattenreglering eller till torrlägningsföretag, som avses i 7 kap., eller till företag enligt 8 kap., vilket avser förutom avledande av avloppsvatten jämväl torrläggning av mark, eller meddelas i syfte att vinna ökad möjlighet att utnyttja vattenkraft ändrade bestämmelser rörande hushållningen med vattnet, åligge sökanden att, så snart beslutet därom vunnit laga kraft, erlægga viss avgift såsom bidrag till kostnaden för vattendomstolarnas organisation och verksamhet.

Avgift, som nu — — — — — eller båtnaden.

Avgift, som efter — — — — — icke erläggas.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

13 KAP.

8 §.

Om någon, — — — — — olagligen skett.

Där byggande — — — — — rätt kränkes.

Vad ovan i första och andra styckena är stadgat skall äga motsvarande tillämpning, där någon utan föregången prövning vid grundvattentäkt tillgodogör grundvatten till myckenhet, som han icke utan medgivande i laga ordning är berättigad att tillgodogöra, eller någon nyttjar grundvattentäkt, vartill medgivande inhämtats, i strid mot därvid givna föreskrifter. *Lag samma vare, där någon utsläpper kloakvatten eller industriellt avloppsvatten i vattendrag, sjö eller annat vattenområde i strid mot föreskrift, som meddelats av Konungen jämlikt 8 kap. 37 § eller 38 § fjärde stycket, eller någon, sedan prövning enligt denna lag ägt rum angående villkoren för utsläppande av kloakvatten eller industriellt avloppsvatten, utsläpper avloppsvatten i strid mot föreskrift, som därvid meddelats.*

Vad ovan i första och andra styckena är stadgat skall äga motsvarande tillämpning, där någon utan föregången prövning vid grundvattentäkt tillgodogör grundvatten till myckenhet, som han icke utan medgivande i laga ordning är berättigad att tillgodogöra, eller någon nyttjar grundvattentäkt, vartill medgivande inhämtats, i strid mot därvid givna föreskrifter.

I fråga — — — — — avsedda fall.

11 §.

Den, som — — — — — sex månader.

Till samma straff dömes den, som utsläpper kloakvatten eller industriellt avloppsvatten i vattendrag, sjö eller annat vattenområde i strid mot föreskrift, som av Konungen meddelats jämlikt 8 kap. 37 § eller 38 § fjärde stycket.

12 §.

Den, som — — — — — sex månader.

Lag samma vare, där någon i strid mot förbud av vattendomstol utan erforderlig rening utsläpper avloppsvatten, varom i 8 kap. sägs, i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller efter åläggande enligt denna lag att, om avloppsvatten utsläppes, vidtaga åtgärder till motverkande av vattenförorening un-

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

derlåter att utföra sådan åtgärd eller eljest från beslutet gör avvikelser av beskaffenhet att kränka allmän eller enskild rätt.

16 §.

Försummar den, som är skyldig att underhålla dike eller kloakledning vad honom därutinnan åligger, och bättrar han ej skyndsamt bristen, då han därom tillsäges, må den, som lider men av försummelsen, kalla två ojäviga män att hålla besiktning och äge, sedan bristen blivit av dem vitsordad, att på den försummliges bekostnad verkställa arbetet.

Försummar den, som är skyldig att underhålla dike eller avloppsledning vad honom därutinnan åligger, och bättrar han ej skyndsamt bristen, då han därom tillsäges, må den, som lider men av försummelsen, kalla två ojäviga män att hålla besiktning och äge, sedan bristen blivit av dem vitsordad, att på den försummliges bekostnad verkställa arbetet.

Vad nu — — — — — 6 kap. omförmälda.

Om underhåll — — — — — allmän flottled.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1969.

1. Har före ikraftträdandet förrättningsman förordnats enligt 10 kap. 32 § 4 mom. för att handlägga syneförrättning rörande fråga som avses i 8 kap. 4, 5 eller 24 § i äldre lydelse eller fråga om delaktighet eller bidragsskyldighet enligt samma kap. skall äldre bestämmelser tillämpas på förrättningen.

2. Avgift som utgår enligt 8 kap. 34 § i dess äldre lydelse skall upphöra senast vid utgången av år 1972.

3. Bestämmelsen i 13 kap. 11 § andra stycket skall äga tillämpning även efter den 1 juli 1969 i fråga om brott mot föreskrift som Konungen meddelat enligt 8 kap. 37 § vattenlagen i dess äldre lydelse.

4. Bestämmelsen i 13 kap. 12 § andra stycket skall äga tillämpning även efter den 1 juli 1969 i fråga om sådant förbud eller åläggande som avses med nämnda stycke.

5. Rörande handräckning i fall som avses i punkterna 3 och 4 gäller 13 kap. 8 § tredje stycket andra punkten i dess äldre lydelse.

6. Talan om ansvar i fall som avses i punkterna 3 och 4 väckes vid vatten-domstolen.

3) Förslag

till

Lag

om ändring i naturvårdslagen den 11 december 1964 (nr 822)

Härigenom förordnas, *dels* att i naturvårdslagen den 11 december 1964 skall införas en ny paragraf, 3 a §, av nedan angiven lydelse, *dels* att 19 och 20 §§ nämnda lag skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

3 a §.

Om skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra sådana störningar finnas bestämmelser i miljöskyddslagen den (nr).

19 §.

Finnes anledning — — — — — länsstyrelsens tillstånd.

I samband — — — — — eller motverkas.

Bestämmelserna i denna paragraf skola ej avse bebyggelse inom område, som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, och ej heller företag vars tillåtlighet skall prövas enligt vattenlagen.

Bestämmelserna i denna paragraf skola ej avse bebyggelse inom område, som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, och ej heller företag vars tillåtlighet skall prövas enligt vattenlagen *eller miljöskyddslagen.*

20 §.

Kan arbetsföretag, — — — — — med länsstyrelsen.

Beträffande arbetsföretag — — — — — på landskapsbilden.

Bestämmelserna i denna paragraf skola ej avse bebyggelse inom område, som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, och ej heller företag vars tillåtlighet skall prövas enligt vattenlagen.

Bestämmelserna i denna paragraf skola ej avse bebyggelse inom område, som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, och ej heller företag vars tillåtlighet skall prövas enligt vattenlagen *eller miljöskyddslagen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1969.

4) Förslag

till

Kungörelse

om ändring i hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 (nr 663)

Härigenom förordnas, *dels* att 64 § hälsovårdsstadgan den 19 december 1958¹ skall upphöra att gälla, *dels* att 38, 42, 63 och 83 §§ samt rubriken till 7 kap. stadgan skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

7 kap. Om avledande av flytande orenlighet m. m.

7 kap. Om särskilda åtgärder mot vatten- och luftförorening m. m.

38 §.

Hälsovårdsnämnd skall tillse, att erforderliga och skäligen åtgärder vidtagas för att motverka vattenförorening inom kommunen.

Hälsovårdsnämnd skall tillse, att erforderliga och skäligen åtgärder vidtagas för att motverka vattenförorening, luftförorening, buller och andra sådana störningar inom kommunen.

Tillsyn till skydd mot störningar som avses i första stycket utövas också av statens naturvårdsverk och länsstyrelsen enligt miljöskyddslagen den (nr).

42 §.

Före påbörjandet — — — — — för nämnden.

Angående skyldighet att göra anmälan till länsstyrelsen före påbörjandet av avloppsledning för visst ändamål och före utsläppandet i vattendrag, sjö eller annat vattenområde av avloppsvatten av viss beskaffenhet är särskilt stadgat.

Angående förbud mot att utan tillstånd av koncessionsnämnden för miljöskydd eller föregången anmälan till statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen utsläppa avloppsvatten av viss beskaffenhet i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller utsläppa eller upplägga fast avfall eller annat fast ämne så att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas är särskilt stadgat.

63 §.

Följande anläggningar och upplag må ej utan tillstånd av hälsovårdsnämnden anordnas eller inrättas och ej heller så förändras med avseende å utförande eller driftsätt, att därav

Särskilda bestämmelser äro meddelade om förbud mot att anlägga eller ändra vissa slag av fabriker och andra inrättningar utan förprövning av koncessionsnämnden för miljö-

¹ Senaste lydelse av 42 § se 1967:322 och av 63 § se 1962:705.

(Nuvarande lydelse)

kan följa ökad sanitär olägenhet, nämligen

1. fabrik, där djurämnena bränns eller underkastas torrdestillation, 2. fabrik för bearbetning av tjära eller gasvatten eller för tillverkning av animaliska gödningsämnen, fosfor, saltsyra, salpetersyra, soda, superfosfat, svavelsyra, betsocker eller ättiksyra, 3. benkvarn, 4. färgeri, 5. färgfabrik, 6. garveri, 7. gasverk, 8. kalkugn, 9. koksugn, 10. limkokeri, 11. masugn, 12. pudrettfabrik, 13. anläggning för skinnberedning, 14. slakteri, vilket icke är underkastat bestämmelserna i 9 § 1—4 mom. livsmedelsstadgan, 15. stearinfabrik, 16. stärkelsefabrik, 17. cellulosafabrik, 18. talgsjuderi, 19. trankokeri, 20. ugn eller annan anläggning för rostning av arsenik- eller svavelhaltig malm eller för bränning av virke, virkesprodukter eller avfall därav, impregnerade med arsenikhaltigt bekämpningsmedel, 21. anläggning, där cyanider användas, eller 22. upplag av ben, sill, lump, råa hudar eller pudrett.

(Föreslagen lydelse)

skydd, statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen, om hälsovårdsnämndens medverkan vid sådan prövning samt om verkan av tillstånd, som meddelats efter prövning av koncessionsnämnden för miljöskydd eller länsstyrelsen.

83 §.

Med dagsböter — — — — — och 52 §;

8) innehavare av stall, ladugård eller annat dylikt förvaringsrum för djur, vilken bryter mot någon av bestämmelserna i 59 § samt 60 § andra stycket punkterna b) och c);

9) den som eftersätter honom jämlikt 61 § åliggande anmälnings-skyldighet; samt

10) den som anordnar eller inrättar anläggning eller upplag i strid mot bestämmelserna i 63 §.

8) innehavare av stall, ladugård eller annat dylikt förvaringsrum för djur, vilken bryter mot någon av bestämmelserna i 59 § samt 60 § andra stycket punkterna b) och c); samt

9) den som eftersätter honom jämlikt 61 § åliggande anmälnings-skyldighet.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1969.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Sofiero den 25 juli 1968.

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, KLING, JOHANSSON, HOLMQVIST, SVEN-ERIC NILSSON, GUSTAFSSON, GEIJER, ODHNOFF.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *lagstiftning angående skydd mot miljöfarlig verksamhet* och anför.

I. Inledning

I det förslag till ny jordabalk som lagberedningen avlämnade år 1960 (SOU 1960: 24—26) regleras rättsförhållanden mellan grannar i 3 kap. De föreslagna bestämmelserna bygger i allt väsentligt på beredningens tidigare jordabalksförslag åren 1909 och 1947. Tanken på ett koncessionssystem för omgivningsstörande verksamhet togs upp av lagberedningen redan år 1909 och utvecklades vidare i 1947 års förslag. Lagberedningen förutsatte emellertid att den närmare utformningen av en koncessionslagstiftning skulle utredas särskilt.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 26 april 1963 tillkallade jag den 3 oktober samma år sakkunniga¹ för att utreda frågan angående utformningen av en koncessionslagstiftning beträffande grannskapsstörande verksamhet. Jag angav därvid att utgångspunkten för de sakkunnigas arbete borde vara en civilrättslig grannelagsreglering av i stort sett den beskaffenhet som 3 kap. i beredningens jordabalksförslag uppvisar. De sakkunniga antog namnet immissionssakkunniga.

Vid 1964 års vårsession väcktes i riksdagen motioner (I: 134 och II: 163) om lagstiftning mot luftföroreningar. Motionerna utmynnade i en hemställan, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om tillsättande av en utredning i syfte att få till stånd en lagstiftning mot luftföroreningar. Enligt motionärerna kunde deras krav eventuellt tillgodoses

¹ Lagmannen Ingemar Ulveson, tillika ordförande, direktören Albert Aronson, direktören Ulf-Christian Bratt, byråchefen Lars-Erik Esping, professorn Kurt Grönfors, avdelningsdirektören Sigurd Lang och professorn Hans Ronge. Experter professorn Lars Friberg och vattenrättsdomaren Lennart Persson.

genom att immissionssakkunniga fick utökade direktiv och utökade resurser.

Kungl. Maj:t beslöt den 9 september 1964 att utvidga immissionssakkunnigas uppdrag till att avse en allmän utredning angående utformningen av en lagstiftning om immissioner.

Immissionssakkunniga avlämnade i december 1966 betänkandet »Luftförorening, buller och andra immissioner» (SOU 1966: 65). Betänkandet innehåller bl. a. förslag till immissionslag och lag om tillsyn till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller m. m. (miljötillsynslag). Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av vattenöverdomstolen, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Nedre Norrland, chefen för flygvapnet, försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, flygförvaltningen, försvarets forskningsanstalt, flygtekniska försöksanstalten, medicinalstyrelsen, statens strålskyddsinstitut, statens institut för folkhälsan, statens luftvårdsnämnd, statens järnvägar, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), byggnadsstyrelsen, luftfartsverket, kammarkollegiet, statskontoret, forskningsrådets samarbetsdelegation, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, veterinärstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens vatteninspektion, statens naturvårdsnämnd, statens växtskyddsanstalt, kommerskollegium, statens vattenfallsverk, jernkontoret, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, överståthållarämbetet, samtliga länsstyrelser, expropriationsutredningen, domstolskommittén, 1960 års vägsakkunniga, utredningen rörande vägtrafikens kostnadsansvar, företagsskatteutredningen, 1964 års naturresursutredning, länsförvaltningsutredningen, Skogs- och lantbruksakademien, Ingeniörsvetenskapsakademien, direktionen för handelshögskolan i Stockholm, institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet, Riksförbundet för allmän hälsovård, Svenska läkaresällskapet, Svenska naturskyddsföreningen, Samfundet för hembygdsvård, Sveriges advokatsamfund, Svenska teknologföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Svenska företagares riksförbund, Svensk industriförening, Kooperativa förbundet, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund, Sveriges lantbruksförbund, Riksförbundet Landsbygdens folk, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Föreningen mellan ombudsmännen hos Sveriges landshypoteksinstitution, Sveriges jordbrukskassförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Föreningen Sveriges häradshövdingar, Länsingenjörers förening, Svenska kommunaltekniska föreningen, Svenska kraftverksförening-

en, Svenska elverksföreningen, Svenska gasverksföreningen, Svenska renhållningsverksföreningen, Svenska värmeverksföreningen, Riksföreningen mot buller, Vattenvärnet och Aktiebolaget Atomenergi.

Yttranden har därjämte inkommit från arbetsmedicinska institutet, Sveriges kemiska industrikontor och statens konsumentråd.

Remissinstanserna har bifogat yttranden från ett stort antal myndigheter, tjänstemän och sammanslutningar, bl. a. från vattendomstolarna, handelskamrarna, länsingenjörerna och länsläkarna.

Med anledning av vad som framkommit vid remissbehandlingen av immissionssakkunnigas förslag har Kungl. Maj:t den 15 december 1967 uppdragit åt statens naturvårdsverk att skyndsamt utreda de organisatoriska konsekvenserna av att förlägga tillståndsprovningen i såväl immissions- som vattenföroreningsärenden till naturvårdsverket samt förfarandet i sådana ärenden.

Naturvårdsverkets utredning redovisas i en promemoria den 20 februari 1968. Promemorian har remissbehandlats.

Yttranden har avgetts av vattenöverdomstolen, socialstyrelsen, statens institut för folkhälsan, SMHI, statens planverk, kammarkollegiet, statskontoret, statens vattenfallsverk, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, veterinärstyrelsen, fiskeristyrelsen, kommerskollegium, delegationen för atomenergifrågor, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Norrbottens län, domstolskommittén, naturresursutredningen, Ingenjörsvetenskapsakademien, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Svensk industriförening, Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare, Länsingenjörers förening, Vattenvärnet, Aktiebolaget Atomenergi, LO, SACO, Statstjänstemännens riksförbund, SAF, Sveriges lantmätareförening, Svenska kommunaltekniska föreningen, Svenska teknologföreningen, Föreningen för vattenhygien och Svenska kraftverksföreningen.

I skrivelse den 10 januari 1968 har naturvårdsverket hos Kungl. Maj:t hemställt att vissa ändringar i 8 kap. vattenlagen måtte genomföras i samband med den föreslagna immissionslagstiftningen. Skrivelsen har remissbehandlats.

Yttranden över framställningen har avgetts av vattenöverdomstolen, socialstyrelsen, statens institut för folkhälsan, SMHI, planverket, kammarkollegiet, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, veterinärstyrelsen, fiskeristyrelsen, kommerskollegium, statens vattenfallsverk, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Västmanlands och Västernorrlands län, naturresursutredningen, Ingenjörsvetenskapsakademien, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning,

Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges lantbruksförbund, Riksförbundet Landsbygdens folk, Länsingenjörers förening, Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, Svenska kraftverksföreningen och Vattenvärnet.

Jag anhåller nu att få ta upp frågan om lagstiftning angående skydd mot miljöfarlig verksamhet.

2. Gällande rätt

Ordet immission, som härstammar från den romerska rätten, brukar användas som en samlingsbeteckning för vissa slag av störande inverkan mellan fastigheter. Ordet finns inte i någon svensk författning. Lagberedningen använder ordet i motiven till jordabalksförslaget men ersätter det i den föreslagna lagtexten med en exemplifierande uppräkningslista.

Någon samlad lagstiftning om immissioner finns inte i vårt land. Trots detta har det vuxit fram en svensk immissionsrätt. Den har utvecklats efter två principiellt olika linjer, en civilrättslig och en offentligrättslig.

2.1 Civilrättsliga regler

De civilrättsliga reglerna om immissioner utgörs av en oskriven rätt som har utbildats i de allmänna domstolarnas praxis. I systematiskt hänseende brukar den hänföras till grannelagsrättens område. Redan för omkring ett-hundra år sedan började domstolarna att i tvister mellan enskilda utan stöd av någon särskild lag lämna rättsskydd mot immissioner. Klara riktlinjer för immissionsfrågornas civilrättsliga bedömning i praxis fick man emellertid först efter det att lagberedningen lagt fram sitt jordabalksförslag 1909. I detta förslag föreskrevs bl. a. att ingen får använda sin fastighet på sådant sätt, att granne besväras av rök, gnistor, hetta, buller, skakning, stank eller annat dylikt utöver vad som är vanligt i orten och att märkligt men uppkommer för honom vid nyttjandet av hans fastighet.

De senare jordabalksförslagen, som anknyter till 1909 års förslag, har givetvis också haft stor betydelse för utformningen av rättspraxis på immissionsrättens område. Domstolarna har även kunnat hämta ledning i den rättsvetenskapliga litteraturen. Olika former av störningar har prövats av domstol enligt immissionsrättsliga principer, t. ex. rök, sot, stoft, damm, lukt, gaser, buller, skakningar, hetta och köld, psykisk inverkan genom explosionsfara, förfulning av landskapsbilden.

I överensstämmelse med vad som uttalades i motiven till 1909 års förslag torde gällande rätt inta den ståndpunkten att endast störningar från en fastighet till en annan kan anses utgöra immission. Begreppet fastighet synes emellertid därvid inte behöva fattas som liktydigt med registerfastighet. Det behöver inte heller vara fråga om ett rättsförhållande mellan grannar. Flera fall har förekommit i praxis, då även ägare av fastigheter, som varit belägna ganska långt borta från den störande fastigheten, har tillerkänts skadestånd på immissionsrättslig grund.

Parter i immissionsförhållanden är vanligen de berörda fastigheternas ägare, men även nyttjanderättshavare har ansetts berättigade att föra talan med anledning av intrång som de lidit i sin nyttjanderätt resp. skyldiga att svara för immissioner som de har åstadkommit. I vad mån talan med framgång kan föras mot ägaren i det fall att immissionen har sin grund i nyttjanderättshavarens självständiga åtgärder är en öppen fråga.

Endast störningar med en viss varaktighet har i praxis ansetts hänförliga till immissioner. Också störningar från tillfällig verksamhet, såsom byggnads- och anläggningsarbeten, har dock hänförts till immissioner, när arbetena varit av stor omfattning eller ingripande beskaffenhet och utsträckt över en inte alltför obetydlig tid.

1909 års jordabalksförslag utgick från att immissioner inte kan helt undvikas och att en fastighetsägare alltså måste tåla ett visst mått av olägenheter från verksamhet på annan fastighet men i gengäld har en viss frihet vid användningen av sin egen fastighet. Denna princip har följts i rättspraxis. Vid avgörandet av frågor om immissioners tillåtlighet fastställer domstolen med beaktande av sådana rekvisit som ortsvanlighet, väsentlighet, prioritet och passivitet en s. k. toleranspunkt som störningarna inte får överskrida. Av tillgängliga rättsfall framgår att domstolarna kan meddela vitessanktionerade förbudsdomar. Att märka är emellertid att man i varje fall under senare år inte synes ha meddelat förbud mot industriell verksamhet av verkligt stor betydelse eller mot speciellt samhällsviktiga företag. Det ligger nära till hands att sätta detta i samband med ett uttalande av lagberedningen i motiven till 1909 års förslag om att ett obetingat genomförande av immissionsreglerna skulle verka i hög grad förlamande för industrin och att sådana verkningar borde förebyggas genom ett koncessionssystem. Man skulle kunna förmoda, att domstolarna vid bedömningen av immissionsmål så att säga byggt in en koncessionsprincip — att de inte utan stöd av skriven lag velat medverka till att spoliera värden genom en obetingad användning av förbudssanktionen. Att domstolarna ålägger innehavare av immittierande anläggningar att vidta åtgärder för att nedbringa olägenheter av immisioner är däremot relativt vanligt.

Huvuddelen av immissionsmålen torde gälla ersättning för skada som orsakats genom immission. Ersättning utgår enligt praxis oberoende av om vårdslöshet föreligger på den störandes sida.

2.2 Offentligrättsliga regler

Åtgärder mot immissioner kan vidtas enligt ett flertal författningar på olika lagstiftningsområden. Tillämpningen av dessa regler ankommer vanligen på administrativa myndigheter.

När statsmakterna omkring mitten av 1800-talet började uppmärksamma de problem som industriella immissioner medförde, var det naturligt att man i första hand sökte bemästra svårigheterna genom politirättsliga föreskrifter. Vad som trädde i förgrunden var hälsovårdssynpunkten. Hälsovårdslagstiftningen blev därför ett verksamt medel att komma till rätta med svårigheterna. Alltjämt finns det i hälsovårdslagstiftningen regler av grundläggande betydelse för immissionsproblemen.

Hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 (nr 663) innehåller en rad materiella bestämmelser, som går ut på att hindra att sanitär olägenhet uppkommer. Det finns sålunda bestämmelser om olika slag av byggnader, lokaler, inrättningar och åtgärder, t. ex. om bostäder, samlingslokaler, hotell och pensionat, vattenförsörjning, avloppsväsende, renhållning, åtgärder mot ohyra, råttor och möss, hållande av djur, anläggningar och upplag för industriell verksamhet m. m. För att trygga efterlevnaden av hälsovårdsstadgans bestämmelser får hälsovårdsnämnd ingripa med råd, förelägganden och i sista hand förbud. I fråga om vissa slag av anläggningar och upplag för industriell verksamhet gäller att de inte får inrättas eller anordnas eller så ändras med avseende på utförande eller driftsätt att ökad sanitär olägenhet kan uppkomma om inte hälsovårdsnämnden lämnat sitt tillstånd därtill. Utöver hälsovårdsstadgan gäller *lokala hälsovårdsordningar*, som antas av kommunernas fullmäktige. Vidare kan hälsovårdsnämnd för särskilda fall meddela de föreskrifter som anses nödvändiga för att förebygga eller undanröja sanitär olägenhet vid viss verksamhet.

På det regionala planet övervakas hälsovården av länsstyrelsen. Högsta tillsynen över hälsovården i riket tillkommer socialstyrelsen och veterinärstyrelsen med den fördelning mellan dem som anges i de båda ämbetsverkens instruktioner.

Också *byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385)* och *byggnadsstadgan den 30 december 1959 (nr 612)* tillhandahåller flera viktiga och effektiva medel att förebygga och minska olägenheter i form av luftförorening, buller och andra immissioner. Vad som här träder i förgrunden är bestämmelserna om planläggning av marks användning för bebyggelse. Några allmänna principer förtjänar här särskilt understrykas. Sålunda får till tätbebyggelse inte användas mark, som från sundhetssynpunkt, med hänsyn till samfärdseln, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp eller faran för vattenförorening eller eljest från allmän synpunkt inte är lämpad för sådan bebyggelse. Vidare skall områden med bebyggelse med särskilt värde från historisk synpunkt eller från skönhetsynpunkt såvitt möjligt bevaras.

Man skiljer i byggnadslagstiftningen mellan översiktlig planläggning, som sker genom generalplan och i vissa fall regionplan, samt detaljplanläggning som sker genom stadsplan och byggnadsplan. Byggnadsverksamheten inom område som inte ingår i stadsplan eller byggnadsplan kan regleras genom utomplansbestämmelser. Den översiktliga planeringen anger grunddragen för markens användning för olika ändamål, såsom för tätbebyggelse, viktigare trafikleder och andra allmänna platser, specialområden, friluftsliv m. m. och tjänar till ledning för den efterföljande detaljplaneringen.

För städer och stadsliknande samhällen sker den närmare detaljplanläggningen i princip genom stadsplan. Den utmärker byggnadskvarter, allmänna platser och specialområden, såsom järnvägs- och andra trafikområden, skydds- eller säkerhetsområden för vissa anläggningar, hamnområden och vattenområden. Med skyddsområde avses i byggnadslagstiftningen mark intill anläggningar som själva kräver skydd, t. ex. en sjö som används som vattentäkt och därför måste skyddas mot föroreningar. Säkerhetsområde är avsett för anläggningar, som medför fara av allmän art, t. ex. elektriska starkströmsanläggningar. Vid uppgörandet av stadsplan skall bl. a. tillses, att marken utnyttjas på ett ekonomiskt och i övrigt lämpligt sätt, att samfärdselns och trafiksäkerhetens krav tillbörligen beaktas, att erforderlig trygghet mot brandfara vinnas samt att hänsyn tas till de fordringar som bör uppställas från sundhets-, skönhets- och trevnadssynpunkt.

Som redan har framgått kan i generalplan eller stadsplan bestämmas, att mark skall undantas från enskilt bebyggande för att man på så sätt skall åstadkomma ett skydds- eller säkerhetsområde kring en viss anläggning, t. ex. en motorväg, en flygplats, eller en atomenergianläggning. Byggnadslagen innehåller emellertid också särskilda föreskrifter om förbud mot bebyggelse till hinder för försvaret eller luftfarten och om förbud mot bebyggelse i närheten av atomenergianläggningar. Enligt dessa bestämmelser får man i närheten av befästning eller statlig flygplats eller av annan än staten tillhörig flygplats för allmänt bruk inte företa nybyggnad eller vissa andra åtgärder, om därigenom befästningens eller flygplatsens användning för avsett ändamål försvåras eller eljest avsevärt men åsamkas försvaret eller flygfarten. Länsstyrelsen kan dock medge undantag, när synnerliga skäl föreligger. Utan länsstyrelsens medgivande får nybyggnad ej heller äga rum inom område i närheten av atomenergianläggning, där det kan antas föreligga risk för skadlig strålning från anläggningen. Dessutom kan länsstyrelsen förordna att dessa förbuds-föreskrifter skall äga motsvarande tillämpning redan när beslut har meddelats om att anlägga eller utvidga befästning eller statlig flygplats eller tillstånd lämnats att anlägga annan flygplats av ifrågavarande slag eller atomenergianläggning.

I byggnadsstadgan finns ett flertal regler om byggnaders yttre och inre beskaffenhet, om ordnandet av tomt etc. Så föreskrivs exempelvis, att eldstäder och andra anordningar för uppvärmning, rök- och ventilationslokaler,

sopnedkast, ledningar för gas, elektrisk ström, vatten och avlopp, bränsleförråd och dylikt skall anordnas så, att brandfara, risk för olycksfall eller sanitär olägenhet inte uppkommer. Byggnad skall vidare underhållas så att brandfara, sanitär olägenhet eller vanprydning inte uppstår. Skylt eller annan fast anordning skall vara utförd så, att den fyller skäliga anspråk på prydlighet och ej inverkar störande på trafiken eller för närboende. Upplag får inte anordnas så, att det orsakar brandfara eller risk för olycksfall, skymmer sikten för trafiken eller närboende, vanpryder omgivningen eller på annat sätt vållar olägenhet av betydelse. Tomt skall hållas i vårdat skick vare sig den tagits i anspråk eller inte.

För att möjliggöra kontroll över att byggnadsföretag inte strider mot gällande planer och föreskrifter föreskrivs i stor utsträckning skyldighet att söka byggnadsnämndens tillstånd — byggnadslov. Sådant tillstånd fordras inte bara för nybyggnad utan också för åtgärder av annat slag, såsom vissa ändringar av byggnad, inrättande av upplag m. m.

Naturvårdslagstiftningen är ett annat område där man ingripit med bestämmelser till skydd för den yttre miljön. De inledande bestämmelserna i *naturvårdslagen den 11 december 1964 (nr 822)* fastslår, att naturen utgör en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas, och ålägger var och en att visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen. Om skada på naturen inte kan undvikas, skall skäliga åtgärder vidtas för att begränsa eller motverka skadan. Ansvar för naturvården vilar numera på statens naturvårdsverk som central instans och på länsstyrelserna som regionala instanser. Också kommunerna har ansvar för naturvården. Naturvårdslagen fastslår nämligen att naturvården är en både statlig och kommunal angelägenhet.

Naturvårdslagen innehåller flera materiella regler, som inskränker möjligheterna att använda fast egendom för immitterande verksamhet. Genom bestämmelserna om naturreservat och strandskyddsområde har länsstyrelsen tillagts befogenhet att förbjuda nybyggnad, täktverksamhet, anläggningsarbeten m. m. Enligt särskilda bestämmelser till skydd för landskapsbilden fordras länsstyrelsens tillstånd till täkt av sten, grus, sand eller lera för annat ändamål än markinnehavarens husbehov. Länsstyrelsen kan i vissa fall ingripa även mot arbetsföretag som inte fordrar särskilt tillstånd enligt naturvårdslagen. Lagen innehåller också särskilda bestämmelser till skydd mot nedskräpning i naturen.

Bland de offentlighetsrättsliga regler som är ägnade att förebygga immisioner märks vidare *bestämmelser om vissa slag av anläggningar m. m.* Flera typer av anläggningar som innebär påtagliga immisionsrisker är underkastade en omfattande specialreglering med ändamål bl. a. att hålla dem under kontroll i olika hänseenden. Så är fallet med flygplatser, vägtrafikanläggningar, järnvägsanläggningar, elektriska anläggningar och atomanläggningar. Vid sin tillkomst blir de föremål för en kvalificerad prövning

i administrativ ordning. Man kan säga att för dem alla förutsätts någon form av koncession.

Ett gemensamt drag för de anläggningar som nu har nämnts är att mark m. m. som behövs för dem kan tas i anspråk genom expropriation. Redan vid expropriationsförfarandet iakttas bestämmelser som kan sägas syfta till att förebygga eller minska olägenheterna från immitterande anläggningar. Sålunda skall tillses, att ändamålet med expropriationen utan oskäligen kostnad för den exproprierande vinnas med minsta olägenhet för annan. Vid delexpropriation skall ersättning utgå för sådant intrång som härrör från den exproprierade delens användning. Expropriationsrättens ersättningsregler är i ett avseende generösare än de regler som tillämpas på den oskrivna immissionsrättens område. Man upprätthåller inom expropriationsrätten inte något krav på att olägenheten skall gå utöver en viss toleranspunkt. Det är tillräckligt, att immissionen medför ett intrång som nedsätter restfastighetens värde. Å andra sidan gäller den viktiga begränsningen att som ersättningsberättigad sakägare i expropriationsmål inte godtas annan än ägare och nyttjare av sådan fastighet som omfattas av expropriationen.

Flygplatserna indelas i allmänna flygplatser, varmed förstås sådana som är upplåtta till allmänt bruk, och enskilda flygplatser. För inrättande och drift av allmän flygplats fordras enligt *luftfartslagen den 6 juni 1957 (nr 297)* tillstånd av Kungl. Maj:t, om annan än staten skall utöva driften. För de fall då staten själv skall driva sådan flygplats har någon regel om särskild tillståndsprövning inte ansetts behövlig, eftersom det ansetts uteslutet att något statens organ skulle anlägga en flygplats för allmänt bruk utan att inhämta Kungl. Maj:ts medgivande. Innan allmän flygplats tas i bruk, skall den dessutom godkännas av luftfartsstyrelsen.

Enligt bestämmelse i luftfartslagen får tillstånd att inrätta eller driva allmän flygplats meddelas endast om hinder inte möter av hänsyn till det allmänna. Enligt uttalanden i lagens förarbeten innebär detta, att hänsyn skall tas också till de kringboendes säkerhet och trevnad. Denna synpunkt kommer till klart uttryck i flera bestämmelser i luftfartskungörelsen den 24 november 1961 (nr 558). Luftfartsstyrelsen skall sålunda vid fastställande av de fordringar som måste vara uppfyllda för att ett område skall godkännas som allmän flygplats inte bara beakta luftfartens intresse utan även ta hänsyn till de kringboende och till flygplatsens inverkan på landskapsbilden. Vidare skall luftfartsstyrelsen genom föreskrifter om underhåll och drift av allmän flygplats förebygga, att verksamheten vid flygplatsen genom buller eller på annat sätt utövar hälsovådligt eller störande inflytande på omgivningen.

Den som vill inrätta eller driva enskild flygplats skall anmäla sin avsikt till luftfartsstyrelsen senast nittio dagar innan anläggningsarbeten påbörjas eller flygplatsen tas i bruk. Styrelsen meddelar de särskilda föreskrifter för

inrättandet, underhållet och driften av flygplatsen som är påkallade av hänsyn till trafiksäkerheten eller till flygplatsens inverkan på omgivningen och kan då sådana hänsyn kräver det förbjuda att flygplatsen anläggs eller drivs. För militära flygplatser gäller särskilda bestämmelser, som garanterar att inte heller sådana flygplatser av betydelse från immisionssynpunkt kan komma till stånd utan Kungl. Maj:ts medgivande.

I fråga om vägtrafikanläggningar finns bestämmelser i *lagen den 30 juni 1943 (nr 431) om allmänna vägar* och stadgan samma dag angående behandlingen av vissa vägfrågor (vägstadgan). Frågor om byggande av allmän väg m. m. prövas i regel av statens vägverk efter samråd med länsstyrelsen. På vägväsendets område förekommer en riksplanering som vägverket handhar. Som en allmän princip för vägbyggande gäller att väg till läge och sträckning samt till bredd och anordning i övrigt skall byggas så, att ändamålet med vägen utan oskäligen kostnad vinnas med minsta olägenhet och intrång för annan. Samma princip återfinns i expropriationslagen den 12 maj 1917 (nr 189) och i lagen den 3 september 1939 (nr 608) om enskilda vägar.

Innan väg byggs, skall alltid arbetsplan för vägen upprättas. Därvid skall särskilt iakttas att onödigt intrång för fastighet undviks och att nödig hänsyn tas till befintlig och blivande bebyggelse utmed vägen. Den normala ordningen är att planen utställs för granskning, med angivande av viss tid inom vilken anmärkningar kan framställas, och att frågan om fastställelse sedan ankommer på vägverket. I vissa fall skall frågan hänskjutas till Kungl. Maj:t. När arbetsplan för väg har fastställts genom lagakraftvägande beslut, kan vägföretaget sägas vara koncessionerat.

Mark för allmän väg kan tas i anspråk — förutom genom expropriation — med stöd av bestämmelserna om vägrätt i allmänna väglagen. Vägrätt karakteriseras som en till tiden obegränsad nyttjanderätt som upphör endast om vägen indras. För vägrätt utgår ersättning efter i princip samma grunder som vid expropriation. Fastighetsägaren är sålunda berättigad till ersättning av väghållaren både för upplåtelse av mark till väg och för annat intrång som orsakas av vägens byggande och begagnande, om det inte avtalats eller uppenbarligen förutsatts att ersättning ej skall lämnas. Motsvarande rätt till ersättning för intrång tillkommer innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten. Om vägs framdragande över fastigheten föranleder synnerligt men vid nyttjandet av fastigheten eller viss del därav, är ägaren berättigad fordra, att fastigheten eller delen löses. Till intrång som orsakas av vägens begagnande är otvivelaktigt att hänföra bullerstörningar, luftföroreningar och annat besvär från trafik på vägen. Det finns alltså möjlighet för fastighetsägare att med stöd av väglagen få ersättning för sådana störningar. Den viktiga begränsningen gäller dock att endast ägare och nyttjare av sådan fastighet som fått avstå mark till vägen anses berättigad att framställa anspråk enligt dessa regler.

Enligt bestämmelse i lagen om allmänna vägar får byggnad inte uppföras på närmare avstånd än tolv meter från vägbanas mitt. Avståndet kan genom föreskrift av länsstyrelsen ökas till 30 meter. Vägsakkunniga har föreslagit att avstånden ökas till 12 resp. 50 meter från vägområdet (SOU 1968: 17 s. 17). Bestämmelsen i väglagen har tillkommit av hänsyn till trafiksäkerheten men tillgodoser även sanitära intressen, t. ex. genom att hålla bostadsbebyggelse på ett visst avstånd från bullrande trafik. Sådana störningar i form av buller, luftförorening, ljus m. m. som kan förekomma från en väganläggning kräver ofta ett större byggnadsfritt område än 30 meter, om olägenheter för närliggande bebyggelse skall undvikas. Till ledning vid planläggning för motorvägar har rekommenderats byggnadsfria avstånd, s. k. frizoner. Skapandet av sådana frizoner medför stora kostnader för det allmänna i form av marklösen och intrångsersättningar.

Järnväg för allmän trafik förutsätter för sin tillkomst ett av Kungl. Maj:t meddelat beslut. Över enskild järnväg utövar vägverket viss kontroll, som i första hand är inriktad på att trygga trafiksäkerheten men som också torde ha betydelse som medel att förebygga och undanröja störningar från anläggningen. Regler av intresse från immissionssynpunkt ges vidare i *lagen den 12 mars 1886 (nr 7 s. 1) angående ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift*.

De elektriska störningarna reglerades i lag redan genom *lagen den 27 juni 1902 (nr 71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar*, som efter betydande ändringar fortfarande gäller. Nyligen har emellertid ellagstiftningsutredningen lagt fram förslag till ny lagstiftning i ämnet (SOU 1966: 39) och förslag till lagstiftning om radiostörningar (SOU 1966: 22). 1902 års lag innehåller regler om koncession. För framdragande av elektrisk starkströmsledning fordras tillstånd av Kungl. Maj:t eller den Kungl. Maj:t bemyndigar, dvs. i regel av kommerskollegium. Tillstånd kan ges i form av linjekoncession eller områdeskoncession och meddelas för viss tid. Därvid kan föreskrivas sådana villkor för anläggningens utförande och nyttjande som av säkerhetsskäl eller eljest är påkallade från allmän synpunkt. Sådana villkor torde i och för sig kunna avse immissionsförebyggande åtgärder. Lagen innehåller bestämmelser om åtgärder mot inverkan av elektrisk ström och ersättning för skada genom sådan inverkan. Reglerna är av intresse från immissionssynpunkt. Bl. a. träffar man här på det förhållandet att prioriteten uttryckligen tillerkänns betydelse i immissionssammanhang.

Atomanläggningarna, som kan ge upphov till en immission av mycket speciell och ytterst farligt slag, nämligen den joniserande strålningen, har blivit föremål för en omfattande lagstiftning. Enligt *atomenergilagen den 1 juni 1956 (nr 306)* föreligger tillståndstvång för den som vill förvärva, inneha, överlåta, bearbeta eller eljest ta befattning med uran, plutonium eller annat ämne, som används som atombränsle i atomreaktor, eller för-

ening vari sådant ämne ingår. Tillstånd lämnas av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer. Sådant tillstånd fordras också för att uppföra, inneha eller driva atomreaktor eller anläggning för bearbetning av ämne som nyss angetts. Tillstånd kan förenas med villkor som påkallas av säkerhetsskäl, t. ex. föreskrift att atomreaktor skall ligga på visst avstånd från närmaste tätbebyggelse. Delegationen för atomenergifrågor utövar tillsyn i fråga om efterlevnaden av lagens regler.

Enligt *strålskyddslagen den 14 mars 1958 (nr 110)* fordras tillstånd av statens strålskyddsinstitut för att bedriva radiologiskt arbete. Sådant tillstånd kan meddelas generellt för viss yrkesgrupp eller för vissa inrättningar, institutioner eller företag. Tillstånd enligt strålskyddslagen fordras inte för vad som omfattas av tillstånd enligt atomenergilagen. Också strålskyddsinstitutet kan i samband med tillstånd meddela särskilda föreskrifter som fordras för strålskyddet och kan även senare, när det är påkallat, uppställa nya eller ändrade villkor eller föreskrifter eller helt återkalla meddelat tillstånd.

I *atomansvarighetslagen den 8 mars 1968 (nr 45)* regleras frågor om ersättning för atomskada. Sådan skada som orsakas genom atomolycka i atomanläggning skall enligt huvudregeln ersättas av innehavaren av anläggningen. Ersättningsansvaret är i princip strikt och begränsat till vissa i lagen angivna belopp. I sista hand skyddas de skadelidande genom statsgaranti.

Risken för immissioner i form av joniserande strålning torde med hänsyn till den reglering och övervakning som finns på området kunna betraktas som ganska ringa. Enligt den tekniska sakkunskapen föreligger inte heller någon stor risk för omfattande olyckshändelser i samband med driften av atomanläggningar. Det finns emellertid en beredskapslag som träder i tillämpning, om radioaktiva ämnen från atomanläggning skulle spridas i sådan mängd att särskilda åtgärder påkallas för att skydda allmänheten, nämligen *lagen den 3 juni 1960 (nr 331) om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar m. m.* Det är främst länsstyrelserna som har att sörja för att behövliga åtgärder vidtas.

Även inom andra lagstiftningsområden än de nu berörda finns regler, som är utformade med tanke på bl. a. förorenings- och bullerproblem. Här kan erinras om de bestämmelser som finns i vägtrafikförordningen, allmänna ordningsstadgan, lokala ordningsstadgan och hamnordningar.

2.3. Regler om skydd mot vattenförorening

I detta avsnitt behandlas den särskilda lagstiftning som har funnits på vattenvårdens område sedan början av 1940-talet. De huvudsakliga bestämmelserna finns i 8 kap. vattenlagen. Där skiljer man mellan två typer av avloppsvatten, nämligen kloakvatten och industriellt avloppsvatten. Till kloakvatten hänförs spillvatten och flytande orenlighet från bostäder och

verksamhet som inte är att hänföra till industriell rörelse, medan industriellt avloppsvatten utgörs av spillvatten och flytande orenlighet från sådan rörelse. I princip råder betydligt strängare bestämmelser beträffande det senare slaget av avloppsvatten än i fråga om det förra. Lagen förbjuder i princip inte utsläpp av kloakvatten, även om det orsakar förorening. Den som avleder kloakvattnet är emellertid skyldig att vidta de åtgärder till motverkande av förorening som med hänsyn till beskaffenheten av vattenområdet och förhållandena i övrigt kan anses påkallade från allmän synpunkt. Efter lagändringar år 1956 gäller att utsläpp av kloakvatten i regel inte får ske utan föregående slamavskiljning (låggradig rening). Vidare råder förbud mot att avleda ett par från föroreningssynpunkt särskilt farliga typer av kloakvatten, om det inte uppenbarligen kan ske utan olägenhet. Efter ytterligare skärpning av bestämmelserna år 1964 gäller förbud mot att i recipient som utnyttjas för vattenförsörjning släppa ut kloakvatten som kan medföra att smitta sprids eller som kan vara farligt på annat sätt från hälsosynpunkt.

I fråga om industriellt avloppsvatten är bestämmelserna avfattade som ett principiellt förbud mot utsläpp som orsakar olägenhet av någon betydelse från allmän eller enskild synpunkt. Från förbudet görs dock undantag för det fall att föroreningens förebyggande »prövas kräva åtgärder, som ej skäligen kunna fordras». Bestämmelsernas reella innebörd är därför att förorening genom industriellt avloppsvatten kan tillåtas äga rum, under förutsättning att företagaren vidtar alla de förebyggande åtgärder som prövas skäligen med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Fråga om tillstånd till utsläpp prövas av vattendomstol i första instans.

Även om vattendomstolen skulle finna att reningsåtgärder inte skäligen kan krävas, får domstolen inte tillåta utsläppet, om detta skulle medföra att fiskerinäring av större betydelse lider väsentligt förfång eller att eljest allmänna intressen i avsevärd mån förnärmas. Kungl. Maj:t kan dock, efter hemställan av vattendomstolen, medge dispens med hänsyn till fabriken betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Reglerna om åtgärder mot vattenförorening vilar på grundtanken att den som avleder avloppsvatten i första hand själv skall bedöma vilka åtgärder som fordras mot förorening och handla därefter. Han kan själv genom ansökan till vattendomstol få prövat under vilka villkor utsläppet får ske. Såväl det allmänna som enskilda sakägare kan instämma föroreneraren till vattendomstol med talan om förbud mot att utsläppa avloppsvatten eller om skyldighet att vidta reningsåtgärder.

När det gäller industriellt avloppsvatten har i stor utsträckning föreskrivits förprovningsskyldighet — koncessionstvång — för ägare av industriella anläggningar. Genom 8 kap. 38 § fjärde stycket vattenlagen har Kungl. Maj:t bemyndigats att meddela förbud mot att, innan frågan om åtgärder till motverkande av vattenförorening blivit prövad enligt vattenlagen, anlägga vissa

slag av fabriker eller andra industriella anläggningar. Med stöd härav har i en särskild kungörelse, den s. k. förprövningskungörelsen den 30 november 1956 (nr 583), räknats upp ett antal fabriker och andra inrättningar, som inte får anläggas, innan avloppsfrågan har behandlats av vattendomstolen. Bland de förprövningsskyldiga industrianläggningarna märks anrikningsverk, cellulosafabrik, sockerfabrik, slakteri, oljeraffinaderi samt fabrik eller inrättning med radioaktivt avloppsvatten. Beträffande vissa andra uppräknade industrier, vilkas avloppsvatten ansetts vara av något lägre farlighetsgrad än de nyss angivna, gäller enligt förprövningskungörelsen att de inte får anläggas utan att i god tid dessförinnan anmälan gjorts till länsstyrelsen.

Beträffande både kloakvatten och industriellt avloppsvatten gäller att om föroreningen orsakar olägenhet av någon betydelse ersättning skall utgå, såvida inte olägenheten skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten. Skadeståndsregeln ansluter nära till den oskrivna grannelagsrättens regler. Kan ersättningen lämpligen uppskattas på förhand, skall det ske, om det påfordras från någondera sidan. Det vanligaste är emellertid att ersättningsfrågan inte aktualiseras förrän erfarenhet har vunnits av företagets verkningar. Talan om ersättning kan då väckas genom stämning till vattendomstolen. Ersättningsskyldighet kan föreligga även om vattendomstolen finner att åtgärder mot föroreningen inte skäligen kan krävas och alltså tillåter ett förorenande av recipienten.

Avloppsföretag kommer vanligen under vattendomstolens prövning genom ansökan av den som släpper ut eller avser att släppa ut avloppsvattnet. Av vattendomstol meddelat tillstånd är i princip gällande mot envar för framtiden. Med hänsyn bl. a. till vanskligheten att i förväg bedöma föroreningsverkningarna lämnar vattenlagen emellertid vissa möjligheter att ompröva villkor som fastställts i tillståndsbeslut.

När vattendomstolen prövar frågor om åtgärder mot vattenförorening skall den beakta alla slag av olägenheter som kan uppkomma, också sanitära sådana. Därvid har vattendomstolen att följa inte bara vattenlagens regler utan också de ytterligare föreskrifter som kan vara tillämpliga enligt hälsovårdsstadgan eller andra hälsovårdsförfattningar. Hälsovårdsnämnderna har emellertid möjlighet och plikt att ingripa också mot vattenförorening. Den kollision mellan vattendomstols och hälsovårdsnämnds avgöranden som kan uppkomma löses i vattenlagen så att vattendomstols avgörande har företräde. Vattendomstol kan ändra hälsovårdsnämnds beslut i både skärpande och mildrande riktning. Å andra sidan kan hälsovårdsmyndighet i princip inte föreskriva något som avviker från vattendomstols beslut. Från sistnämnda regel finns dock ett undantag som innebär att vattendomstolens beslut inte hindrar länsstyrelsen att meddela föreskrifter som föranleds av särskilda omständigheter. Tanken bakom bestämmelsen är att länsstyrelsen skall kunna meddela provisoriska föreskrifter

när extraordinära förhållanden påkallar ett snabbt ingripande för att t. ex. motverka hälsorisker.

När bestämmelserna om åtgärder mot vattenförorening tillkom, gjordes inget undantag för redan befintliga avloppsanläggningar. Likaså är de genom 1956 års lagändring skärpta reglerna gällande också när utsläpp av avloppsvatten redan pågick vid reglernas ikraftträdande. Det allmänna eller skadelidande sakägare kan alltså föra talan mot anläggning som släpper ut avloppsvatten oavsett hur länge utsläppet har pågått. Lagstiftaren har dock förutsatt att när villkoren för företaget prövas rimlig hänsyn skall tas till att anläggningen tillkommit vid en tid då föroreningsfrågan allmänt ej beaktades tillräckligt.

För kontroll och tillsyn på vattenvårdens område finns särskilda organ. Den centrala tillsynen åvilar naturvårdsverket. Länsstyrelserna har den fortlöpande tillsynen. Det legislativa underlaget för tillsynsverksamheten utgörs av lagen den 30 november 1956 (nr 582) om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden. Tillsynsorganen har befogenhet att meddela råd och anvisningar angående åtgärder mot vattenförorening. Länsstyrelsen kan meddela föreläggande om förbud eller åtgärder för att motverka vattenförorening. Naturvårdsverket har dessutom möjlighet att föra talan vid vattendomstol mot förorenare.

Bestämmelserna i 8 kap. vattenlagen avser endast ytvattentillgångar. I fråga om grundvatten finns särskilda regler i 2 kap. 42—68 §§ vattenlagen. Dessa avser bl. a. frågor om förbud, tillåtlighetsprövning och koncessions tvång. I dessa delar är reglerna av samma allmänna typ som motsvarande regler i 8 kap. vattenlagen. Av särskilt intresse från vattenförorenings- och immissionssynpunkt är bestämmelserna om skydd för grundvattentillgångar. Dessa bestämmelser skärptes väsentligt år 1964. I stora drag innebär de följande.

Till en början fastslås en allmän aktsamhetsnorm. Den skall iakttas när man utför åtgärd som kan inverka menligt på grundvattentillgång. Åsidosätts skäligen aktsamhet, kan länsstyrelsen ingripa med förelägganden. Länsstyrelserna har också andra befogenheter. För att trygga vattenförsörjningen inom tätbebyggelse kan länsstyrelsen sålunda fastställa skyddsområde omkring en grundvattentillgång och fastställa föreskrifter om vilka åtgärder som skall vidtas inom ett sådant område för att skydda grundvattnet. Föreskrifterna kan inte gå längre än vad markägarna är skyldiga tåla utan ersättning. Om det behövs längre gående skydd, kan vattendomstol på ansökan av vattentäktens ägare lägga servitut på fastigheter i grundvattentäktens närhet.

3. Tidigare reformförslag m. m.

Tanken på att lagstiftningsvägen komma till rätta med vissa immissionsproblem är av gammalt datum. Redan i ett av sundhetskommittén år 1859 avgivet betänkande förordades efter utländskt mönster ett system med förprovning och kontroll av särskilt uppräknade »för helsan menliga hanteringar», med andra ord ett koncessionssystem. Enligt detta förslag skulle magistraten och länsstyrelsen vara koncessionsmyndigheter. Betänkandet kom att delvis ligga till grund vid utarbetandet av 1874 års hälsovårdsstadga, som var den första i sitt slag. Det förordade koncessionssystemet genomfördes emellertid inte.

Efter flera framställningar i riksdagen i början av 1900-talet fick den s. k. dikningslagskommittén i uppdrag att verkställa utredning om åtgärder för att förebygga vatten- och luftföroreningar. 1915 avlämnade kommittén ett betänkande med förslag till lag angående vatten- och luftförorening m. m. Kommittén förklarade sig ha funnit, att frågan om åtgärder mot vattenförorening och frågan om åtgärder mot förorening av luften ägde sådant inbördes sammanhang att båda frågorna borde behandlas i ett gemensamt lagförslag.

Kommittén ansåg, att ett generellt förbud mot förorening av luft och vatten var otänkbart i fråga om industriella anläggningar. För industrins fortbestånd måste sådan förorening i viss mån tolereras, men i allmänhetens intresse måste tillses att föroreningen i varje särskilt fall inte blev större eller svårare än omständigheterna nödvändiggjorde. I lag borde därför påbjudas, att inom rimliga gränser alla till buds stående anordningar och säkerhetsfrågor skulle vidtas för att förebygga eller inskränka förorening. Genom opartisk myndighet borde fastslås, inom vilka gränser förorening fick äga rum. Om en industriell anläggning trots iakttagande av föreskrivna anordningar medförde så stora olägenheter att den skadelidande inte enligt grannelagsrättens allmänna grunder kunde anses skyldig att utan vidare tåla dem, behövde driften inte nödvändigtvis förbjudas. Mot erläggande av skadestånd borde anläggningens innehavare ändå kunna få rätt att behålla anläggningen. Endast i yttersta nödfall borde driften förbjudas. Kommitténs förslag utmynnade i koncessionstvång för vissa industriella anläggningar. Vidare föreslog kommittén att en särskild myndighet — vatteninspektionen — skulle inrättas för att ta hand om frågor som gällde vatten- och luftförorening. Dikningslagskommitténs förslag ledde emellertid inte till någon lagstiftning. En bidragande orsak härtill torde ha varit den dyrbara förvaltningsapparat som förslaget förutsatte.

Efter förslag av särskilda sakkunniga, som tillkallats år 1936, genomfördes däremot 1939 och 1941 vissa regler till skydd för grundvatten resp. för ytvatten. De sakkunniga hade också vidtagit förberedande åtgärder för utredning om luftförorening. Utredningen i denna del fullföljdes emellertid inte.

I 1960 års jordabalksförslag har 3 kap. rubriken »Om rättsförhållanden mellan grannar». Kapitlet inleds med en allmän regel om att var och en är skyldig att vid utnyttjande av sin eller annans fasta egendom ta skälig hänsyn till granne. Enligt motiven åsyftas här i första hand fastigheter som gränsar till varandra, men regeln är avsedd att tillämpas i fråga om alla fastigheter i sådant grannskap att åtgärder som vidtas på endera kan inverka på den andra.

Enligt den grundläggande regeln för gränsen mellan tillåtna och otillåtna immissioner skall ingen få nyttja fast egendom på sådant sätt att granne utsätts för buller, skakning, rök, gnistor, hetta, köld, stank eller annat dylikt utöver vad i orten är eller kan påräknas bli vanligt, om inte besväret ändå bör tålas med hänsyn till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden eller till dess ringa betydelse. Ortsvanligheten tillmäts alltså stor vikt men får inte avgörande betydelse för en immissions tillåtlighet. Sålunda är en immission som går utöver det ortsvanliga tillåten, om den bör tålas med hänsyn till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden eller om den är av ringa betydelse. Lagberedningen tillmåtar också prioriteten och passiviteten betydelse, särskilt den senare, som i vissa fall ges samma verkningar som en koncession. Reglerna om koncession är utformade som en möjlighet att söka koncession för den som vill trygga sig för opåräknade rättsanspråk men inte som något koncessionstvång. Reglerna skyddar framför allt industriidkare mot krav på att verksamheten skall nedläggas. Ersättning för skada och olägenhet genom immission utgår enligt lagberedningen oberoende av visad vårdslöshet från den störandes sida.

Enligt det utkast till lag om grannelagskoncession, som är intaget i lagberedningens betänkande 1947, skall för koncessionsfrågornas handläggning inrättas en särskild, för hela riket gemensam nämnd, som i fråga om arbetsuppgifter och annat i mycket påminner om en domstol. Att fastighets användning inte orsakar större besvär än granne är skyldig att tåla enligt jordabalksförslaget är principiellt en förutsättning för meddelande av koncession. Saknas denna förutsättning, skall koncessionsmyndigheten pröva, om bristen kan avhjälpas genom lämplig åtgärd. Kan det ske, skall tillstånd meddelas under villkor att åtgärden vidtas. I annat fall skall ansökningen i princip avslås.

Vid remissbehandlingen av lagberedningens förslag till reglering av immissionsproblemen utsattes förslaget för stark kritik på flera grundläggande punkter. Särskilt framhölls, att det numera framstår som en samhällsuppgift att vaka över att det inte förekommer immissioner som medför ska-

deverkningar av betydelse och att det inte kan anses tillfredsställande att, i enlighet med lagberedningens intentioner, begränsa en lagstiftning om immissioner till att i huvudsak avse en reglering enskilda emellan.

Flygbullerutredningen, som tillkallades 1956 för att behandla de problem av olika slag som uppkommit och kunde beräknas uppkomma genom flygbuller, avlämnade 1961 betänkandet »Flygbuller som samhällsproblem» (SOU 1961: 25).

Betänkandet innehåller förslag till riktlinjer för den sanitära bedömningen av flygbullret. Frågan om den rättsliga behandlingen av skador genom flygplatsbuller måste enligt utredningen lösas tillsammans med övriga frågor om s. k. storimmissioner. Utredningen har därför avstått från att framlägga ett eget definitivt förslag till reform i detta avseende och föreslår i stället att frågan tas upp till behandling gemensamt med behandlingen av störningar på grund av storimmissioner över huvud. Utredningen utvecklar emellertid närmare sina synpunkter på en rättslig reglering av flygplatsbullrets problem. Till en början konstateras, att gällande immissionsregler, särskilt vad angår förbudssanktionen, inte är avpassade för att komma till rätta med så omfattande grannskapsstörningar som flygplatsbullret ej minst i jetåldern kan medföra. En särskild administrativ reglering av flygplatsimmissionerna framstår för utredningen som önskvärd. Utredningen uttalar sig för ett koncessionssystem och betonar att ett koncessionsförfarande förutsätter tillgång till allsidig sakkunskap för bedömning av de komplicerade problem som kan uppkomma. Vidare förordar utredningen att det snäva expropriationsrättsliga sakägarbegreppet överges. Samtliga intressenter som kan beräknas bli störda utöver ett visst mått bör få tillfälle att begära ersättning i ett sammanhang, oavsett om de stördas fastigheter tagits i anspråk för flygplatsändamål. Som expropriationsgrund bör vidare tas upp en rätt att vid expropriation för flygplatsändamål expropriera fastighet enbart för att undanröja otillåtligt flygbuller, även om marken i och för sig inte behöver tas i anspråk för själva flygplatsen.

I riksdagen har frågorna om luftförorening, vattenförorening och buller ofta behandlats, särskilt under de senaste åren. I ett stort antal motioner har krävts åtgärder av olika slag i syfte att få till stånd bättre förhållanden. När det gäller luftförorening och buller har särskilt framhållits behovet av lagstiftning. För att motverka ytterligare förorening av sjöar och vattendrag har krävts att nu gällande regler skärps. Man har pekat på de ökade tekniska möjligheter till effektivare reningsåtgärder för avloppsvatten som numera står till buds. Vidare har yrkanden framställts om ökad forskning, planering och övervakning på miljövårdens område.

4. Förslagets huvudinnehåll

4.1 Immissions-sakkunnigas förslag

Immissions-sakkunniga har gjort en allmän utredning om utformningen av en lagstiftning om immissioner, dvs. sådana omgivningsstörningar i form av luftförorening, buller, skakning, strålning och annat liknande som uppkommer vid användning av fast egendom. De har vidare utrett hur man lämpligen skall kunna skapa en rationell ordning för prövning av immissionsfrågor. Utanför uppdraget faller flera viktiga sidor av miljövårdsproblemen, bl. a. frågorna om vattenförorening, frågorna om störningar från lösa saker (t. ex. problem om motorfordons konstruktion och användning) samt frågorna om planlagstiftning och samhällsplanering som medel att förebygga immissionsrisker. De lösningar som immissions-sakkunniga förordar är emellertid sådana att de blir av betydelse också på dessa områden.

De sakkunniga har utformat de materiella reglerna om immissioner i nära anslutning till vattenlagstiftningens bestämmelser om vattenförorening. I övrigt har förslagen, som innehåller både civilrättsliga och offentlig-rättsliga regler, utformats så att de tillgodoser behovet av aktiv offentlig medverkan i arbetet med att lösa immissionsproblemen och hålla dem under kontroll. Som grundläggande led i det föreslagna kontrollsystemet ingår dels regler om koncessionsplikt och annan obligatorisk förprövning beträffande immitterande anläggningar, dels regler om fortlöpande offentlig tillsyn till skydd mot luftförorening, buller m. m.

I organisatoriskt hänseende bygger förslaget på att naturvårdsverket och länsstyrelserna skall vara verksamma som expertorgan på hela miljövårdens område, alltså även få hand om bl. a. bullerfrågor, och nära samarbeta med organen för samhällsplanering. Vidare föreslår de sakkunniga att vattendomstolarna skall vara koncessionsmyndigheter och i övrigt exklusivt behöriga domstolar i immissionsmål. Såväl frågor om tillstånd som frågor om skadestånd skall alltså handläggas vid vattendomstol. I viktiga hänseenden har bestämmelserna om vattenförorening samordnats med reglerna om immissioner. Sålunda föreslås en gemensam förprövningsordning och en gemensam tillsynsordning. Därigenom får man till stånd en helhetsbedömning av företag som medför störningar i mer än ett hänseende, t. ex. förorenar både vatten och luft. I några fall föreslår de sakkunniga ändringar i vattenlagstiftningen för att få en samordning med lösningar som de sakkunniga anser behövliga på immissionsområdet. Viktigast i detta hänseende är de ändringar som avser att göra förprövningsordningen effektivare och snabbare.

Huvudbestämmelserna om immissioner sammanförs i ett förslag till immissionslag. Immissionsbegreppet bestäms så, att immission skall ha sitt upphov i användning av fast egendom och innehåra att omgivningen utsätts för varaktig störning genom luftförorening, buller, skakning, strålning eller annat dylikt. Reglerna blir tillämpliga på användning av de mest skilda slag, såsom industriföretag, upplag, jordbruk, trafikanläggningar. Bestämmelser om immitterande användning som finns i t. ex. hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning blir gällande vid sidan av immissionslagen. För att enskild skall kunna uppträda som sakägare och föra talan med anledning av immission fordras det, att han genom äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt har anknytning till fast egendom, som kan utsättas för olägenhet genom immissionen.

Ett generellt förbud mot immissioner kan enligt de sakkunnigas mening uppenbarligen inte komma i fråga. I stället fastslår de sakkunniga den grundläggande principen att immissioner skall förebyggas så långt detta är praktiskt möjligt. Huvudregeln har formen av en positiv bestämmelse om skyldighet för den som använder eller ämnar använda fast egendom för ändamål som kan medföra immission att vara aktivt verksam för att förebygga att immission uppkommer. Enligt förslaget skall det i sådant hänseende åligga honom att vidta de skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått som skäligen kan fordras. Denna allmänt hållna regel, som lämnar stort utrymme för en fri skälighetsbedömning, kompletteras med andra bestämmelser och för särskilt farliga fall med förbudsregler.

Om någon vill få prövat under vilka villkor han får använda fast egendom, kan han hos vattendomstol söka tillstånd till användningen. Ett beslut om tillstånd innebär en garanti för att den verksamhet som är föremål för tillståndet inte behöver upphöra på den grund att den orsakar immission.

Den som orsakar olägenhet av någon betydelse genom immission blir skyldig att ersätta skadan i den mån ej olägenheten skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Ersättning utgår oberoende av culpa och oberoende av om tillstånd lämnats till användningen.

De sakkunnigas förslag till miljötillsynslag är avsedd att ersätta 1956 års lag om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden. Förslaget bygger i flera hänseenden på samma principer som gällande tillsynslag. I första hand skall man alltså söka få rättelse på frivillig väg. Den centrala tillsynsmyndigheten har i sista hand möjlighet att väcka talan vid vattendomstol om åtgärder eller förbud.

Enligt bemyndigande som skrivits in i immissionslagen och vattenlagen utfärdas förprövningsbestämmelser av Kungl. Maj:t. Den förprövningskungörelse som de sakkunniga föreslår och som bygger på 1956 års kungörelse om förprövning rörande åtgärder till motverkande av vattenförore-

ning m. m. föreskriver provningsskyldighet i någon form för ett stort antal fabriker och inrättningar. Bestämmelserna är gemensamma för vattenförorenande och immitterande företag.

4.2 Naturvårdsverkets organisationsförslag

Naturvårdsverket föreslår ett system för provning av immissionsfrågor som helt skiljer sig från den lösning som immissionssakkunniga förordar. Utgångspunkten är att provningsordningen bör vara densamma för ärenden om vattenförorening och ärenden om immissioner. Enligt naturvårdsverkets uppfattning är den avvägning som måste göras vid beslut om tillstånd till företag som kan medföra vattenförorening eller immission uppenbarligen inte av judiciell natur. Tillståndsgivningen måste grundas på allmänna bedömanden av ekonomisk och teknisk art. Den bör därför ankomma på administrativ myndighet. För att man skall få enhetlighet vid tillståndsgivningen bör provningen ligga på central myndighet. Naturvårdsverket framhåller bl. a. att verket har tillgång till teknisk expertis och har överblick över alla de förhållanden som kan inverka på koncessionsprovningen och föreslår att provningen förläggs till verket. Provningen av ersättningsfrågor bör dock även i fortsättningen anförtros åt domstol.

4.3 Naturvårdsverkets förslag till ändring av vattenvårdslagstiftningen

I fråga om vattenvårdslagstiftningen framför naturvårdsverket önskemål om ett flertal ändringar, som huvudsakligen går i skärpande riktning. Sålunda förordar verket att den skillnad som i nuvarande tillåtlighetsregler görs mellan kloakvatten och industriellt avloppsvatten i princip slopas. Bestämmelsen i 8 kap. 23 § andra stycket vattenlagen angående avledande av avloppsvatten, varigenom kan uppkomma fara för spridning av smitta eller eljest våda från hälsosynpunkt bör med hänsyn till de möjligheter som numera står till buds att välja en från miljövårdssynpunkt lämplig recipient avse inte blott smittofara utan också andra miljövårdssynpunkter av större betydelse. Förbud bör införas mot att släppa ut föroreningsämne, som kan hållas inne till rimlig kostnad, även om besvärande olägenheter inte kan konstateras. Nu gällande förbud mot att släppa ut pressaft från siloanläggningar, urin från djurstall, vassle och galvaniskt bad bör vidmakthållas och ges formen av absoluta förbud med viss dispensmöjlighet. Naturvårdsverket efterlyser mera förpliktande bestämmelser för att få till stånd en samordnad planering av olika föroreningskällor vid ett vattenområde. Den nuvarande regeln i 8 kap. 37 § vattenlagen om befogenhet för Kungl. Maj:t att med hänsyn till djur- eller växtvärld eller eljest från naturskyddssynpunkt förbjuda all förorening genom industriellt avloppsvatten inom visst område bör enligt naturvårdsverket tillgodose också andra vitala intressen än

dem som nu anges, såsom vattentäkt och friluftsliv, och omfatta alla slag av avloppsvatten. I fråga om förprövningsbestämmelserna förordar naturvårdsverket koncessionsplikt för avloppsutsläpp från större tätorter och för utsläpp av avloppsvatten från industri i samhälles avloppsnät. Vidare föreslår naturvårdsverket att vattenvårdslagstiftningen utvidgas till att avse vissa företag som nu faller helt eller delvis utanför, såsom muddring, tippning, sandsugning och vattenreglering.

5. Förslagets närmare innehåll samt remissyttranden

5.1 Allmän bakgrund till förslagen

5.1.1. Immissionssakkunniga

I skilda avsnitt av de sakkunnigas betänkande belyses behovet av lagstiftning mot bakgrunden av den nuvarande och väntade luftförorenings- och bullersituationen i landet.

Beträffande luftföroreningar framhålls att mätningar av i första hand svaveldioxid och sot har utförts under senare år i flera svenska städer, bl. a. Stockholm, Göteborg och Västerås. Luktproblem och andra luftföroreningar har studerats också vid vissa industrianläggningar. Sammanfattningsvis uttalas att luftföroreningssituationen i Sverige är bättre än i många andra högindustrialiserade länder men att den särskilt i de större tätortsområdena försämras fortlöpande. I Stockholm och Göteborg överstiger svaveldioxidhalterna redan den gräns som medicinsk sakkunskap anser rekommendabel. Luktstörningar synes i vårt land vara ett allvarigare problem än i många andra länder.

Förekomsten av bullerstörningar i vårt land är enligt de sakkunniga ofullständigt kartlagd. Undersökningar på viktiga delområden har dock skett, t. ex. i fråga om flygbullret och vägtrafik- och bostadsbuller. Vidare redovisas en utredning som verkställdes på initiativ av en särskild arbetsgrupp med representanter för skilda forskningsområden. De sakkunniga kommer till den slutsatsen att en stor del av befolkningen i dagens samhälle störs genom buller och att bullerproblemen sanolikt rör fler människor än luftföroreningsproblemen. Resultatet av undersökningarna ger enligt de sakkunniga en klar anvisning om att bullerproblemen i betydande utsträckning är knutna till trafiken, såväl vägtrafiken som luftfarten.

I fråga om framtidsperspektiven återges ett antal yttranden som infordrats från organisationer på den industriella och kommunala sidan samt från statens vatteninspektion. Allmänt understryks att utvecklingen går mot en koncentring av företagen till större enheter och färre driftsplatser. Som exempel nämns anläggningar för uppvärmning av bostadsområden och för sopbränning och annan förstöring av avfall. På den skogsindustriella sidan räknar man med en väsentlig utbyggnad och nybyggnad inom de södra delarna av landet med företagsenheter av betydande storlek och en kombination av olika verksamhetsgrenar. Antalet mejerier och andelsslakterier beräknas nedgå starkt till följd av att verksamheten koncentreras till ett fåtal större anläggningar. I vatteninspektionens yttrande framhålls bl. a.

att den strukturrationalisering som pågår inom stora delar av industrin kan medföra koncentration till så stora enheter att utsläppen, trots alla tänkbara tekniska åtgärder, blir så omfattande att olägenheter inte kan undvikas. En sådan tendens märks inom cellulosaindustrin och den petrokemiska industrin. Inspektionen betonar samtidigt att befintliga industrier och anläggningar erbjuder de mest svårlösta problemen.

De sakkunniga anlägger själva följande allmänna synpunkter.

På senare tid har man i de flesta länder blivit alltmer medveten om de faror för människorna och deras miljö som följer med att befolkningen ökar och koncentreras till tätorter, industrin byggs ut och läggs om till nya produktionsformer, energiförbrukningen mångdubblas, trafikapparaten sväller och samhället även i övrigt snabbt förändras. Det gäller här faror och problem av skilda slag. Till de mera uppmärksammade hör frågorna om vatten- och luftförorening, buller och andra liknande störningar. De problem som gör sig gällande på dessa områden rör många människor nära och måste angripas från skilda utgångspunkter, bl. a. medicinska, sociala, tekniska och ekonomiska. De medför också, att lagstiftningen och rättstillämpningen ställs inför besvärliga avvägningar och avgöranden. De rättsliga frågorna har helt naturligt lösts på skilda sätt i olika länder. Men lösningarna visar också upp gemensamma drag. Under de senaste åren har man utomlands särskilt haft intresset riktat på att åstadkomma en effektiv luftvårdslagstiftning. I flera länder, bl. a. England, Frankrike, Norge och Västtyskland, har man nyligen fått viktiga tillskott till reglerna på detta område. Samtidigt finns en klar tendens att bullerfrågorna tilldrar sig ökat intresse som samhällsproblem. Även här har lagstiftaren varit verksam, exempelvis i England och Schweiz. Både luftförorenings- och bullerproblemen har för övrigt också tagits upp till behandling på ett internationellt plan. Av särskilt intresse från lagstiftningssynpunkt är det arbete som har bedrivits i Europarådets regi.

Enligt de sakkunnigas mening kan det inte anses tillfredsställande att — som lagberedningen föreslagit — begränsa lagstiftningen till att i huvudsak avse en reglering enskilda emellan. Det är en samhällsuppgift att vaka över att det inte förekommer immissioner som medför allmänna skadeverkningar av någon betydelse.

Vad som här träder i förgrunden är uppkomsten av verkligt stora immissionsfall, som sträcker sina verkningar över vidsträckta områden med många enskilda sakägare. Det finns exempel på luftförorenande anläggningar — både redan uppförda och blott planerade — som kan beräknas sprida förorening över ganska många kommuner, kanske t. o. m. i olika län. Indirekt kan negativa verkningar inträda även därutöver. Den trakt som direkt berörs framstår måhända som det naturliga rekreatiomsområdet för befolkningen i städer på ganska långt avstånd därifrån.

Jämförbara fall förekommer också på bullerområdet. Visserligen har im-

missionerna där knappast lika stor verkningskrets som i de största luftföroreningsfallen. Bullret från en flygplats kan dock beröra mycket betydande delar av flygplatsens omgivning. Även andra trafikaneläggningar kan ge upphov till vad man har skäl att beteckna som storimmission, t. ex. en modern motorväg som dras fram genom tätbebyggelse.

Emellertid ger sig också en annan tendens till känna. Det är inte bara så, att immissionerna från stora anläggningar ökar i verkningsgrad och omfattning och att antalet stora anläggningar stiger i anslutning till den allmänna utvecklingen mot större företagsenheter. Strukturförändringarna inom näringslivet och befolkningsomflyttningen mellan olika landsdelar innebär samtidigt, att bebyggelse, industri, trafikaneläggningar etc. alltmer koncentreras till vissa regioner av vårt land — till storstadsområdena och landets övriga expansiva områden. Detta medför i och för sig uppenbara risker från immissionssynpunkt.

En tendens som förtjänar särskilt uppmärksammas är att det för städerna alltmer framstår som en kommunal uppgift att ordna värme- och varmvattenförsörjningen inom tätbebyggda områden. Utvecklingen går mot att vi där i stället för många små uppvärmningsenheter får stora värmecentraler, drivna i kommunal regi eller av särskilda samfälligheter. Denna utveckling bör bli till fördel från luftföroreningssynpunkt, om den hålls under lämplig offentlig kontroll.

De sakkunniga framhåller att lösningarna av problemen måste sökas efter flera olika linjer och nämner bl. a. samhälls- och bebyggelseplaneringen. Hur viktig denna sida av saken än är, kan den dock inte lösa mer än en del av problemen. Det är sålunda omöjligt att på planstadiet förutse hur utvecklingen kommer att gestalta sig i avgörande detaljer, t. ex. i fråga om en speciell anläggnings farlighetsgrad från immissionssynpunkt, möjligheterna att motverka immission genom tekniska anordningar etc.

De sakkunnigas slutsats blir att en modern immissionslagstiftning har stora uppgifter att fylla och att en grundläggande tanke vid dess utformning måste vara att tillgodose behovet av en aktiv offentlig medverkan i arbetet med att lösa immissionsproblemen och hålla dem under rättslig kontroll. Samtidigt framhåller de sakkunniga att lagstiftningsfrågan är förenad med betydande organisatoriska problem.

5.1.2. Remissyttrandena över de sakkunnigas förslag

Behovet av en rättslig reglering av immissionsfrågorna understryks av flera remissinstanser, däribland *vattenöverdomstolen*, *byggnadsstyrelsen*, *lantmäteristyrelsen*, *naturvårdsnämnden*, *flera länsstyrelser*, *advokatsamfundet*, *teknologföreningen*, *TCO*, *SACO* och *Aktiebolaget Atomenergi*.

Vattenöverdomstolen framhåller sålunda att den fortgående strukturrationaliseringen inom näringslivet och koncentrationen av befolkningen till

allt större tätorter kan medföra allvarliga faror för den framtida livsmiljön i landet och att det därför är angeläget att åtgärder snarast vidtas för att så långt som möjligt undanröja eller åtminstone begränsa dessa faror.

Byggnadsstyrelsen uttalar att det från de synpunkter styrelsen har att företräda är angeläget med en rättslig reglering av hithörande problem, särskilt beträffande storimmissionerna. Hur effektivt planering och byggnadsnormering än arbetar kommer det enligt styrelsen alltid att kvarstå vissa problem som faller utanför ramen härför och kräver lagstiftning.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län uttalar att den betydande befolkningstillväxten i städer och tätorter, den fortsatta industriella utbyggnaden och utvecklingen på kommunikationsområdet med utbyggnad av flygplatser och motorvägar på senare år i allt högre grad har accentuerat behovet av en allmän lagstiftning på immissionsområdet. Utvecklingen medför att ett effektivt rättsskydd mot immissioner inte kan erhållas inom grannelagsrättens snäva ram. Det fordras en reglering av offentligrättslig natur som möjliggör en fortlöpande tillsyn från det allmännas sida.

Att samhällets utveckling ökat angelägenheten av lagstiftning framhåller också *länsstyrelserna i Skaraborgs och Norrbottens län*. Den förra anför att den reglering av hithörande problem som kommit till uttryck inom byggnads-, hälsovårds-, naturvårds- och vattenlagstiftningen inte är så utformad att den tillgodoser dagens krav på lösningar av konfliktsituationer och avvägningsfrågor av varierande art vare sig från allmän eller enskild synpunkt. En lagstiftning i ämnet med både offentligrättsliga och civilrättsliga regler är därför påkallad.

Naturvårdsnämnden finner det uppenbart att en modern immissionslagstiftning har stora uppgifter att fylla vid sidan av de betydelsefulla insatser som sker i samband med samhälls- och bebyggelseplanering.

Växtskyddsanstalten har genom insyn i de ofta komplicerade problem som uppstår i samband med immissionsbetingade vegetationsskador fått ett starkt intryck av att en rättslig reglering av immissionsfrågorna är av nöden.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser det uppenbart att skärpta lagstiftningsåtgärder mot immissioner måste komma till stånd. *Teknologföreningen* menar att immissionerna, särskilt luftförorening och buller, blivit ett så allvarligt samhällsproblem att lagstiftning på området är ofrånkomlig.

Överståthållarämbetet uppger att ämbetet bl. a. i sin plangranskande verksamhet har kunnat iaktta immissionsfrågornas alltmer ökade betydelse. Speciellt har därvid buller från vägar och industrier samt luftföroreningsfrågorna vållat bekymmer inom Stockholmsområdet. Även om den översiktliga planeringen ger inte oväsentliga möjligheter till immissionsförebyggande verksamhet måste konstateras att ökade resurser och maktmedel fordras. Hur effektivt planeringen än arbetar, kvarstår problem som antingen inte kan förutses eller också faller utanför planeringens räckvidd.

Det är främst för dessa fall en lagstiftning krävs. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Stockholms län*.

Aktiebolaget Atomenergi understryker behovet av en lagstiftning som leder till likformig bedömning av immissioner orsakade av utsläpp såväl i vatten som i luft.

I flera remissvar framhålls att behovet av en modern immissionslagstiftning på ett klart sätt redovisats i betänkandet.

En avvikande mening om behovet av lagstiftning på området framförs av *lantbruksförbundet*, som tvivlar på nyttan av en lagreglering av immissionsfrågorna utöver vad som ligger i själva koncessionsidén. Allmänna principregleringar innebär, menar förbundet, strängt taget ingenting annat än att man i generella regler söker sammanfatta de normer domstolspraxis följer. Detta betyder att man begränsar det fria skön som domstolarna ofrånkomligen måste ha i dessa starkt varierande fall. Man riskerar alltså att binda domstolarna och göra rättstillämpningen stel och eftersläpande. Skall en lagstiftning genomföras på immissionsområdet, tillstyrker förbundet emellertid att så sker enligt principerna i immissionssakkunnigas förslag.

5.1.3. Naturvårdsverkets förslag till ändring av vattenvårdslagstiftningen

Inledningsvis erinrar naturvårdsverket om att bestämmelserna om vattenförening i 8 kap. vattenlagen skärpts 1956 och 1964. Skärpningarna har verkat positivt. I betydande omfattning har reningsåtgärder vidtagits. Kraven på reningsgrad har höjts väsentligt. Avvägningen mellan ekonomiska krav och vattenvårdens behov har emellertid länge utfallit till nackdel för vattenvården. Ett betydande saneringsbehov kvarstår därför. Bebyggelsens koncentration till tätorter och till stora tätortsregioner, industrins snabba expansion och det starkt ökade behovet av fritidsområden medför vidare högre fordringar på reningsåtgärder för att minska den utsläppta mängden organisk substans och smittoförande organismer. Ökade insikter om riskerna av olika giftämnen har dessutom visat på åtskilliga nya problem.

Naturvårdsverket finner det numera uppenbart att miljöförstöringen på sikt leder till ekonomiska förluster som sannolikt — även om de är svåra att mäta — i de flesta fall överstiger de besparingar som man gör på kort sikt om miljövården eftersätts. De efter hand ändrade förutsättningarna för vattenvårdens bedrivande och de ökade finansiella och tekniska möjligheterna att föra en mer aktiv miljövardspolitik motiverar enligt naturvårdsverkets mening en översyn av nuvarande lagstiftning. Härtill kommer att det på åtskilliga punkter framkommit särskilda behov att överväga ändrade eller kompletterande bestämmelser.

5.1.4. Remissyttrandena över naturvårdsverkets förslag

Remissinstanserna är ense med naturvårdsverket om att en översyn av vattenvårdslagstiftningen är påkallad. I allmänhet understryker man att reglerna behöver skärpas. *Vattenöverdomstolen* framhåller att domstolen i skilda sammanhang mot bakgrund av erfarenheter inom vattenrättskipningen påpekat behovet av ett bättre skydd för våra vatten. Vad domstolen sålunda vid olika tillfällen uttalat stämmer helt överens med grundsyftet i naturvårdsverkets framställning. *Socialstyrelsen* uttalar att skyddet för våra sjöar och vattendrag i dagens läge inte är tillräckligt och att gällande bestämmelser därför bör bringas i bättre överensstämmelse med nutida miljövårdskrav.

Länsingenjörers förening anför att samhällsutvecklingen under senare tid i stor utsträckning har präglats av en omfattande bebyggelsekoncentration till tätortsregioner, medan industrins utveckling gått mot större enheter med ökade föroreningsrisker som följd. Samtidigt har behovet av orörd natur och inte minst rena vatten för friluftsliv och rekreation blivit uppenbart för alla. Den moderna tekniken har skapat förutsättningar för att med rimliga kostnader sammanföra avloppsvatten från stora områden och därigenom möjliggöra att känsliga och värdefulla vatten kan befrias från förorening. Sådana regionala lösningar av avloppsfrågan främjar även en långtgående och rationell behandling av avloppsvatten. Den omfattande vattenvårdsplanering som för närvarande bedrivs i landet siktar ofta på sådana storlösningar av föroreningsproblemen. Föreningen framhåller emellertid att vattenlagstiftningens nuvarande utformning i flera avseenden inte synes väl lämpad för vattenvårdsåtgärder i större sammanhang. Det föreligger exempelvis svårigheter att med vattenlagens hjälp hindra utsläpp av kloakvatten i vattenområde som skall bevaras för fritidsaktiviteter som bad och fiske. Att återställa vattendrag som redan är starkt belastade med avloppsvatten från befintliga industrier medför också svåra problem. Enligt föreningen är en modernisering av vattenlagstiftningen därför angelägen från vattenvårdssynpunkt.

Också *länsstyrelsen i Hallands län* samt *stadsförbundet* och *kommunförbundet* anser att en modernisering av vattenvårdslagstiftningen framstår som alltmer angelägen mot bakgrunden av den pågående samhällsutvecklingen.

Med hänsyn till den explosiva utvecklingen på vattenskadefronten måste man enligt *naturskyddsföreningen* kräva långt gående åtgärder till vattnens skydd med skärpning av föreskrifterna om utsläpp och om ingripande mot underlåtenhet att följa bestämmelserna.

Några remissinstanser påpekar att åtskilligt redan utträttats och kan utträttas inom ramen för gällande lagstiftning. *Vatten- och avloppsverksföreningen* erinrar om den mycket snabba utbyggnad av kommunala renings-

verk som ägt rum under mer än ett decennium och som innebär att vårt land internationellt sett ligger väl framme i fråga om rening av kommunalt avloppsvatten. Detta innebär inte att föreningen motsätter sig den intensifiering av kommunernas vattenvårdsåtgärder som är skäligen och rimliga. Också *Ingeniörsvetenskapsakademien*, som helt instämmer i de principer som kommer till uttryck i naturvårdsverkets förslag, framhåller att flera av de konkreta syftena bör kunna nås inom ramen för gällande lagstiftning.

Vattenvärnet framhåller att även om en tidsenlig lag är aldrig så väl utformad, kräver den en konsekvent tillämpning för att ge rätt effekt. Också *Länsingenjörers förening* framhåller att omarbetning och skärpning av vattenlagstiftningen inte ensam torde kunna åstadkomma tillfredsställande förhållanden på vattenvårdsområdet. Härför behövs även en ökad tillsynsverksamhet. Ett liknande uttalande görs av *länsstyrelsen i Hallands län*.

5.2. Grundläggande synpunkter på lagstiftningens utformning

5.2.1. Immissionssakkunniga

Den enskildes möjligheter att effektivt bevaka sina intressen i kampen mot immissioner har på grund av utvecklingen uppenbarligen minskats. Både i fråga om de stora immissionsfallen och när det gäller de många små immissionskällorna, som genom bebyggelsekoncentrationen får en stor sammanlagd negativ effekt, är den enskildes möjligheter att påverka förhållandena begränsade. Det kan därför inte längre komma i fråga att i princip överlämna åt de enskilda sakägarna att ta initiativ till åtgärder mot immissionerna. I stället måste man i första hand bygga på insatser från det allmännas sida. Detta innebär att det behövs både civilrättsliga och offentlig-rättsliga regler. Reglerna måste utformas så att de gör det möjligt för det allmänna att aktivt medverka i arbetet med att lösa immissionsproblemen och att utöva rättslig kontroll. Som viktiga led i kontrollsystemet bör ingå både regler om obligatorisk förprovning av stora immissionsfall och en ordning för fortlöpande offentlig tillsyn som inte är begränsad till de stora fallen.

En lagstiftning på immissionsrättens område måste enligt de sakkunniga kunna tillgodose vitt skilda intressen, både allmänna och enskilda, och ge ledning för lösning av intressekonflikter. Vad som behövs är en allmänt hållen lagstiftning, som kan kompletteras med föreskrifter som meddelas i annan ordning. Behovet av flexibilitet hos reglerna måste tillgodoses. Bestämmelserna måste kunna tillämpas både på små fall av mera alldaglig art och på stora komplicerade fall. De bör om möjligt ha en sådan utformning att man fortlöpande kan beakta utvecklingen inom forskning, teknik och ekonomi. Det är enligt de sakkunniga omöjligt att utforma regelsystemet så att det ger klara lösningar i alla dessa hänseenden. Om systemet inte

skall bli alltför invecklat och utförligt, måste det vara enkelt och schematiskt och reglerna bygga på klara ändamålsöverväganden, som utvecklas i lagstiftningens motiv.

Det måste enligt de sakkunniga vara en fördel både för industrin och från allmän synpunkt att få en helhetsbedömning av samtliga olägenheter från en viss verksamhet. Med tanke på det nära samband som råder mellan vatten- och luftförorening framstår en sådan helhetsbedömning som nödvändig. De sakkunniga har därför utformat de materiella reglerna om immissioner i nära anslutning till vattenlagens regler om vattenförorening. Förslaget innebär vidare att man får en gemensam koncessionsordning och en gemensam ordning för prövning av rättsfrågor på dessa områden.

Det kunde med de utgångspunkter de sakkunniga sålunda har ligga nära till hands att arbeta in immissionsreglerna i vattenlagen. Av flera skäl har detta inte ansetts möjligt. Bl. a. framhålls att immissionsområdet uppvisar åtskilliga särproblem som gör det nödvändigt att utforma de grundläggande materiella reglerna om immissioner på ett sätt som avviker från vattenvårdslagstiftningen. De sakkunniga har därför funnit det mest ändamålsenligt att föreslå en särskild immissionslag, som i princip fullständigt reglerar immissionsfrågorna men som i vissa stycken hänvisar till vattenlagens bestämmelser.

Som underlag för en ny tillsynsordning har de sakkunniga utarbetat förslag till lag om tillsyn till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller m. m. (miljötillsynslag). Förslaget bygger i stort på 1956 års tillsynslag. Den grundläggande skillnaden är att tillsynen inriktas på att motverka inte bara vattenförorening utan också luftförorening, buller och andra sådana störningar, som innebär fara för allmänna intressen på den yttre miljövardens område.

Utgångspunkten för de sakkunnigas förslag till förprövningsbestämmelser, gemensamma för vattenförorening och immitterande företag, har varit gällande regler på vattenvårdens område, nämligen 1956 års kungörelse om förprovning rörande åtgärder till motverkande av vattenförorening m. m. Förslaget innebär en väsentlig omläggning av dessa regler.

Det förslag som de sakkunniga har lagt fram innebär emellertid inte någon samlad lösning på miljövårdslagstiftningens område. Frågor om vattenförorening regleras liksom tidigare i vattenlagen. Vidare har de sakkunniga, i överensstämmelse med direktiven, begränsat sin utredning till att avse sådana störningar som uppkommer genom användning av fast egendom, en begränsning som kan sägas ligga i själva immissionsbegreppet. Utanför ramen för utredningen faller alltså flera viktiga sidor av miljövårdsproblemen, bl. a. frågorna om störningar från annan egendom än fast egendom, t. ex. frågor om motorfordons konstruktion och användning samt frågorna om planlagstiftning och samhällsplanering som medel att förebygga immissionsrisker. De sakkunniga har funnit att en sådan ordning

leder till en rationell lösning av föreliggande lagstiftningsfrågor. I detta sammanhang bör dock särskilt framhållas, att de organisatoriska lösningar som samtidigt är aktuella kommer att få verkningar över hela miljövårdsområdet.

Den föreslagna lagstiftningens tillämpningsområde begränsas vidare av att i immissionsbegreppet ligger ett krav på att det skall röra sig om varaktiga störningar. De sakkunniga anser att varaktighetsrekvisitet är av så väsentlig betydelse att det bör komma till direkt uttryck i lagtexten. I allmänhet torde det inte innebära någon svårighet att bedöma, om en störning kan anses varaktig eller ej. De anordningar som vidtas för den störande användningen lämnar oftast klart besked på den punkten. Om man uppför en anläggning eller startar en verksamhet, sker det vanligen i syfte att fortsätta driften tills vidare. Ibland kan emellertid tveksamma fall uppkomma. Särskilt torde de hänföra sig till husbyggnadsarbeten och andra arbeten med att inrätta en anläggning, t. ex. en väg, en bro, en tunnel. Redan enligt gällande rätt torde störningar från sådana företag hänföras till immissioner, när arbetet är av stor omfattning och pågår under en inte obetydlig tid. Denna praxis bör alltjämt kunna ge viss ledning. I övrigt bör rättstillämpningen här få utrymme för en viss frihet i bedömningen. De sakkunniga framhåller också, att varaktighetsrekvisitet inte förutsätter att störningen skall fortgå lång tid utan avbrott. Även störningar som återkommer med vissa mellanrum kan uppfylla varaktighetskravet, t. ex. bullerstörningar från ett skjutfält eller från sprängningar i ett stembrott.

Slutligen har de sakkunniga begränsat lagstiftningens tillämpningsområde genom att i lagen införa ett sakägarbegrepp. Sakägare på grund av immission är enligt förslaget ägare till fast egendom, som kan utsättas för olägenhet genom immissionen, samt innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till sådan egendom, i den mån hans rätt berörs. Enligt de sakkunnigas uppfattning krävs det en precisering av frågan vem som äger föra kärandetalan i mål om åtgärd mot immitterande användning. En immission kan — i motsats till grävningsskador och flertalet andra grannskapsstörningar — medföra personlig olägenhet och allmän förmögenhetsförlust för en mycket vid och obestämd krets av människor. Det bör uppenbarligen inte komma i fråga att var och en som tillhör denna krets skall kunna uppträda som sakägare och väcka talan i immissionsmål. Härför bör liksom hittills krävas, att vederbörande har viss rättslig anknytning till den fasta egendom som träffas av immissionens verkningar. Den för immissionslagens del nödvändiga preciseringen av sakägarbegreppet bör enligt de sakkunnigas mening ha formen av uttryckliga regler. Preciseringen är avsedd att på en viktig punkt klarlägga själva immissionsbegreppet och får därmed återverkningar också på ersättningsområdet. Den rättsliga anknytningen till fast egendom skall avse egendom som kan ut-

sättas för olägenhet genom immissionen. Det räcker alltså att risk för olägenhet föreligger. Sådan risk torde ofta föreligga, så snart egendomen är — eller kan påräknas bli — utsatt för immissionen.

5.2.2. Remissyttrandena över de sakkunnigas förslag

Många remissinstanser uttalar sin tillfredsställelse med att lagförslagen till skillnad från lagberedningens förslag innefattar både offentlighetsrättsliga och civilrättsliga regler och att förslagen utformats så att de tillgodoser behovet av aktiv offentlig kontroll. Bland dessa remissinstanser märks *vattenöverdomstolen, hovrätten för Nedre Norrland, fortifikationsförvaltningen, luftvårdsnämnden, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, statens vattenfallsverk, flera länsstyrelser, institutet för vatten- och luftvårdsforskning, advokatsamfundet, industriföreningen, lantbruksförbundet, försäkringsbolagens riksförbund* och *LO*.

Industriföreningen uttrycker saken så att de civilrättsliga reglerna för rättsförhållandet mellan grannar visserligen är av stor vikt men att de offentlighetsrättsliga reglerna torde vara avgörande för möjligheterna att på ett verkningfullt och ekonomiskt godtagbart sätt kunna lösa immissionsproblemen. *Överståthållarämbetet* hyser den uppfattningen att det snarast är en samhällsuppgift att handha de immissionsbekämpande åtgärderna och ser därför med tillfredsställelse att immissionssakkunniga numera fört över frågans tyngdpunkt från det privaträttsliga planet till det offentlighetsrättsliga. På liknande sätt uttalar sig *LO. Länsstyrelsen i Västmanlands län* menar, att det från alla synpunkter måste te sig angelägnare att söka hindra uppkomsten av immissioner eller reducera verkningarna av dem än att koncentrera sig enbart på att lösa ersättningsfrågorna när immissioner vållar skada för annan. Den förebyggande offentlighetsrättsliga kontrollen och verksamheten inom detta område blir därmed av största vikt.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller, att obligatorisk förprovning av större immissionsfall och fortlöpande tillsyn bör ingå som viktiga moment i den offentliga kontrollen. Det system för den offentliga kontrollen som de sakkunniga föreslagit innebär enligt *hovrätten för Nedre Norrland* en ändamålsenlig samordning av den rättsliga behandlingen av vattenföroreningar och immissioner.

Häradshövdingeföreningen anser, att det från systematisk synpunkt hade varit av värde att ha de rent civilrättsliga immissionsreglerna samlade i jordabalkens kapitel om grannelagsrätt. Med den föreslagna inriktningen av lagstiftningen — som föreningen finner riktig — torde dock en sådan lösning vara mindre lämplig. De privaträttsliga och allmänna intressena i immissionsfrågor har enligt föreningen sådant samband att en reglering synes böra ske i en gemensam lag. Föreningen delar alltså den uppfattning i detta hänseende som ligger till grund för förslaget. *Hovrätten över Skåne*

och Blekinge ifrågasätter däremot lämpligheten av att bryta ut immissionsreglerna ur jordabalken och sammanföra dem med övriga immissionsregler. Hovrätten framhåller, att de allmänna åtgärderna mot immissioner är långt viktigare än de konflikter av mera alldagligt slag som kan uppkomma mellan grannar. Trots detta kan det enligt hovrättens mening diskuteras om förslaget i tillbörlig grad beaktar de senare. Visserligen är det önskvärt med enhetliga bestämmelser om immissioner, men det kan finnas anledning framhålla, att problemen med nödvändighet är helt andra vid en konflikt mellan grannar än vid immissioner från en industriell anläggning, vilka inverkar inom ett större område. Enligt hovrättens mening finns det skäl att undersöka om inte lämpligen lagberedningens förslag i huvudsak bör genomföras, dock med uteslutande av vad detta innehåller om rätt att använda fast egendom på ett störande sätt efter tillstånd eller på grund av grannes passivitet under viss tid. Till en särskild immissionslag skulle då hänföras endast vad som har samband med skyddsåtgärder, förbud och tillstånd.

Den allmänt hållna utformningen av tillåtlighetsreglerna som de sakkunniga föreslagit godtas i allmänhet av remissinstanserna. Behovet av flexibilitet betonas i flera remissyttranden.

Ett stort antal remissinstanser är kritiska mot att de sakkunnigas uppdrag begränsats till att avse störningar som kommer från fast egendom.

Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Jönköpings, Örebro, Kopparbergs och Jämtlands län anser det beklagligt att lagstiftningen på detta sätt begränsats och förutsätter att övriga immissionsproblem snarast blir föremål för utredning och lagstiftning. Det framhålls som särskilt angeläget att komma till rätta med störningar från motorfordonstrafiken och användningen av eldningsoljor. *Statens vattenfallsverk* uttalar, att immissionsproblemen kan bemästras bara under förutsättning att även de viktiga delar av luftförorenings- och bullerproblemen, som fallit utanför de sakkunnigas uppdrag, blir föremål för lagstiftning och dessutom de övervakande myndigheterna får tillräckliga resurser för att effektivt kunna fullgöra sina uppgifter. *Statens naturvetenskapliga forskningsråd* anser att immissionslagen och miljötillsynslagen kommer att utgöra ett betydelsefullt bidrag till effektivisering av miljövården i landet, men menar att man inom en nära framtid inte kan undvara en samlad lagtext som upptar alla föroreningar i luft, vatten, jord, organismer etc. *Medicinalstyrelsen och läkaresällskapet* ställer sig tveksamma till att i den lagstiftning som här avses endast berörs immissioner från fast egendom. Uppträdande skadeeffekter är ofta summationseffekter, vid vilka ej blott de av den föreslagna immissionslagen omfattade objekten utan även mobila enheter spelar en betydande roll. Eftersom det dessutom ofta rör sig om tröskeeffekter — dvs. skadeverkningar uppkommer först sedan en viss, ej sällan skarpt definierad gräns uppnåtts

resp. överskridits — måste en samordning av immissionsbekämpningen gentemot olika objekt te sig ytterst angelägen. *Teknologföreningen* ger uttryck åt liknande tankegångar. Genom begränsningen till fast egendom angriper man bara den del av ett stort komplex som kanske är lättast att kontrollera och som från mänsklig exponeringssynpunkt sannolikt betyder minst, åtminstone i tätort. Den ökade störning, som den alltmer urbaniserade befolkningen utsätts för, härrör framför allt från en sammanlagring av ett mycket stort antal immissioner från ett ökande antal emittenter av låg källstyrka. Bland de viktigaste av dessa är motorismens andelar och bullret i tätorterna.

Skogs- och lantbruksakademien framhåller, att problemen med de synnerligen allvarliga miljöstörningarna från motorfordon snarast måste följas upp. Det råder enligt akademien inte minsta tvekan om att avgaserna från bilarna är en av de verkligt stora störningarna inom tätbebyggelsen och att kraftåtgärder i form av forskning och lagstiftning snarast måste vidtas. *Kooperativa förbundet* anser att störningarna från motorfordon f. n. är en företeelse som är av större betydelse och svårare att komma till rätta med än de industriella utsläppen. Förbundet är dock medvetet om att statsmakterna uppmärksammat denna problemställning och understryker vikten av snabba åtgärder. Anmärkningar mot begränsningen till fast egendom framförs också av *naturskyddsföreningen*, *kommunal-tekniska föreningen*, *lantbruksförbundet*, *TCO* och *SACO*. *SACO* anser dock att man av praktiska skäl måste godta att den fasta egendomen behandlas för sig.

Direktionen för handelshögskolan i Stockholm, som anser att immissionsfrågorna behöver utredas ytterligare, finner det lämpligt att frågorna därvid tas upp utan exklusiv anknytning till störningar vid nyttjande av fast egendom. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* säger sig väl förstå svårigheterna att åstadkomma en även till lös egendom utvidgad immissionslag. *Länsstyrelsen* anser emellertid att myndigheterna inte kan få effektiva möjligheter att komma tillrätta med det allt allvarligare samhällsproblem som immissionerna utgör förrän en samlad lösning av frågorna rörande vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar och andra immissioner erhålls. De immissionsproblem som hänger samman med användningen av lös egendom måste därför snarast utredas.

Det finns emellertid också remissinstanser som gillar att förslaget begränsats till störningar från fast egendom. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser sålunda starka skäl tala för att de fastighetsbundna störningarna nu bryts ut ur sitt större sammanhang, nämligen motverkande av immissioner i allmänhet, men länsstyrelsen är angelägen att framhålla nödvändigheten av en förstärkt samhällelig reaktion mot allmänskadliga störningar även när sådana förekommer utan bindning till fast egendom. Enligt *lantmäteristyrelsen* behöver den gjorda uppdelningen av problemen, där störningar från fast

egendom kommit att behandlas före vissa andra lika väsentliga spørsmål, inte vara till nackdel för en framgångsrik, fullständig behandling av luftförorenings- och bullerproblemen. Mot bakgrund av föreliggande problem främst beträffande befarade storimmissioner både från industrier och trafik-anläggningar framstår det som angeläget att skyndsamma åtgärder vidtas inom det föreliggande betänkandets ämnesområde.

Kommerskollegium framhåller i likhet med *handelskamrarna i Stockholm* och *Malmö*, att det är viktigt att den blivande lagstiftningens begränsning till immissioner inte leder till att de föroreningskällor som kan nå genom lagstiftningen drabbas av ett ansvar för störningar som inte står i rimligt förhållande till deras andel i totalt förekommande störningar. Kännedomen om förekommande immissioner, deras art, utbredning och verkan är för närvarande otvivelaktigt ofullständig. Särskilt på luftföroreningarnas område kan denna bristande kännedom medföra att industrin påläggs kostnader som rätteligen bör belasta i huvudsak t. ex. motorfordonstrafiken. Också inom den ifrågasatta lagstiftningens ram kan svårigheter av detta slag anmäla sig. Sålunda torde bl. a. den från luftföroreningssynpunkt så besvärande oljeeldningen i tätortsregionerna vara svåråtkomlig med den föreslagna lagstiftningen, eftersom föroreningskällorna är spridda på många små enheter. Industrin är däremot lättare angripbar, möjligen — såsom handelskammaren i Stockholm framhåller — på grund av egna forskningsinsatser. Inte minst med hänsyn till risken för snedbelastning av här antytt slag men även rent allmänt vill kollegium understryka de sakkunnigas uppfattning om forskningens betydelse för utvecklingen av reglerna och rättstillämpningen på immissionsområdet samt betydelsen av att forskningens resultat snabbt kan tillgodogöras av lagstiftare och tillämpande myndigheter. Uppgifter som härvid synes angelägna är de av Stockholms handelskammare anvisade, nämligen inventering av förekommande immissioner, deras art, utbredning och verkan, samt en analys av de olika intressen, som en rättslig reglering av immissionerna åsyftar att skydda, även som skapandet av regler som befordrar snabb kommunikation mellan forskning och de för miljövärden ansvariga myndigheterna.

Övre Norrbygdens vattendomstol anser att det hade varit naturligare att låta lagreglerna direkt ta fasta på de aktuella störningskällorna än att låta anknytningen till fast egendom utgöra det primära.

Den samordning av bestämmelserna om vattenförorening och reglerna om immissioner, som de sakkunniga föreslagit, vinner — med ett fåtal undantag — remissinstansernas gillande.

Vattenöverdomstolen anser att den föreslagna samordningen är ändamålsenlig såväl materiellt som i organisatoriskt avseende och framhåller att den möjliggör en önskvärd helhetsbedömning av vattenförorenande och immitterande anläggningar. Även *advokatsamfundet* framhåller värdet av att man genom den föreslagna utformningen av immissionsreglerna kan få till

stånd en enhetlig bedömning av vatten- och luftföroreningar. *Byggnadsstyrelsen* anser att den föreslagna samordningen, som utgör en av grunprinciperna för den nya lagstiftningen, är väl motiverad och lämplig.

Till förslaget i denna del ansluter sig vidare *kammarkollegiet*, *statens vattenfallsverk*, *överståthållarämbetet* och *länsstyrelsen i Stockholms län*.

Länsstyrelsen i Hallands län är däremot i viss mån kritisk till förslaget. Åtskilliga regler i vattenlagen motsvarar inte de anspråk som i dagens samhälle ställs på en lagstiftning rörande vattenvård. En effektiv immissionslagstiftning borde därför ha getts en helt annan utformning än det framlagda förslaget. Det torde dock vara ett starkt önskemål att anknyta immissionslagstiftningen till vattenlagstiftningen. Bl. a. behovet av en enhetlig bedömning i vattenvårds- och luftvårdsfrågor talar härför. När frågan om ett företags tillåtlighet bedöms från luftvårds- och vattenvårdssynpunkter samtidigt, kan den sålunda komma i ett helt annat läge än när endast endera av dessa synpunkter beaktas. Med hänsyn härtill och då lagstiftningsfrågan måste betraktas som angelägen, tillstyrker länsstyrelsen att det nu presenterade förslaget till immissionslag genomförs. Länsstyrelsen förutsätter emellertid att en modernisering av vattenlagen och i samband därmed även en översyn av immissionslagen snarast kommer till stånd. *Naturvårdsnämnden* framhåller i likhet med länsstyrelsen att vattenlagstiftningen i stora delar måste anses föråldrad.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, *länsstyrelserna i Älvsborgs* och *Örebro län* samt flera *länsingenjörer* anser, att det hade varit önskvärt med en helt integrerad immissionslagstiftning av innebörd att bestämmelserna i vattenlagen om vattenförorening inarbetas i immissionslagen. Enligt länsstyrelsen i Örebro län bör det övervägas om inte en kompletterande utredning bör ske i detta avseende.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att allt som berör miljövården helst bör samlas i en och samma lagstiftning. Skulle det exempelvis, frågar sig länsstyrelsen, ha varit omöjligt att ur byggnadslagen, naturvårdslagen och vattenlagen extrahera vad som rör miljövården och sedan försöka baka in detta i lagförslaget. Detta skulle ha kunnat medföra större effektivitet i handläggningen av miljövårdsärenden och i de administrativa organen. Dubbelarbete skulle ha kunnat hindras och vidare torde kompetensen mellan olika miljövårdsorgan lättare ha kunnat urskiljas. Fornminneslagstiftningen och den lagstiftning som berör kulturhistoriskt värdefulla miljöer är närbesläktade områden och hade även den bort tas med i detta sammanhang. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller, att immissionslagstiftningen och vattenvårdslagstiftningen kommer att bli splittrade på ett flertal lagar och författningar som handhas av flera organ. Lagstiftningen kommer härigenom att bli svåröverskådlig, varjämte grannlaga och besvärande samordningsfrågor uppkommer. Enligt länsstyrelsens mening föreligger det ett starkt önskemål att åtminstone på sikt få till stånd en helt integrerad im-

missionslagstiftning. Också *länsstyrelsen i Jönköpings län* är av den uppfattningen att man bör ta upp immissionsfrågorna ur mera vidsträckta aspekter. Sålunda bör t. ex. beaktas planmyndigheternas åtgärder vid bebyggelseplanering samt byggnadslagstiftningens krav och anvisningar beträffande byggnaders konstruktion. SACO framhåller, att de sakkunniga inte gör några försök att samla alla regler, som fordras till skydd mot olämplig användning av fast egendom, utan nöjer sig med att ge vissa grundläggande regler och i övrigt hänvisa till specialregler i hälsovårds-, naturvårds- och vattenlagstiftning och uttalar i anslutning härtill, att någon annan lagteknisk lösning knappast heller är praktiskt möjlig i dagens organisatoriska läge. SACO ansluter sig därför till förslagen.

Beträffande varaktighetsrekvisitet framhåller *vattenöverdomstolen*, att begreppet varaktighet i vissa situationer är svårtolkat. De sakkunniga har t. ex. ansett rekvisitet uppfyllt i fråga om kortvariga men återkommande störningar. Ordet varaktig för tanken till en företeelse med avsevärd utsträckning i tiden. Vattenöverdomstolen ifrågasätter, om detta rekvisit bör ingå i lagtextens definition av själva immissionsbegreppet. Enligt domstolens mening bör lagens bestämmelser göras tillämpliga på störande verksamhet som ej är av endast tillfällig beskaffenhet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge påpekar att lagförslaget inte är avsett att täcka alla slag av störningar utan lämnar kvar en liten oreglerad sektor, inom vilken lagens regler inte är tillämpliga, därför att störningen inte är så varaktig som fordras för att immissionsbegreppet skall gälla. Även vid en verksamhet av mindre varaktighet, som skadar annan fastighet, uppkommer emellertid sådana frågor som t. ex. i vilken omfattning strikt ansvar skall gälla.

Naturvårdsnämnden ifrågasätter om det finns tillräcklig anledning att begränsa lagstiftningen till att avse störningar av varaktig art. Även mera tillfälliga störningar kan i vissa fall ha en hög grad av farlighet, och det kan därför vara lämpligt att de underkastas ifrågavarande reglering. De i motiven angivna exemplen visar att frågan om en verksamhet är att anse som varaktig eller ej många gånger är mycket svårbedömd. *Naturskyddsföreringen* anser att begränsningen till varaktig störning är olämplig och framhåller att även tillfälliga störningar bör motarbetas.

Även *lantbruksförbundet* har erinringar mot rekvisitet att störning skall vara varaktig för att utgöra immission. Om detta rekvisit tolkas enligt motiven, som avser inte bara kontinuerlig störning utan även varaktig i meningen återkommande, omfattas kanske i realiteten de flesta störningarna av rekvisitet. Det torde dock, enligt förbundet, vara konsekventare att bedöma immissionen efter dess effekt utan hänsyn till om den förekommer kortare eller längre tid. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* ifrågasätter om begränsningen är väl vald. Syftet är givetvis att utesluta kortvariga immitterande handlingar. Däremot är inget att erinra. Också sådana störningar,

som visserligen är av övergående natur men som omfattar en icke helt obetydlig tid bör emellertid falla under lagen.

Bland dem som ansluter sig till de sakkunnigas mening är *Stockholms handelskammare*, som med tillfredsställelse noterat att de sakkunniga låtit införa rekvisitet varaktighet i lagen.

Flera remissinstanser är kritiska mot det i immissionslagen införda sakägarbegreppet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför att sammanförandet i en lag av så skilda företeelser som grannelagsförhållandet och samhällsåtgärder mot immissioner har nödgat de sakkunniga att i lag precisera ett sakägarbegrepp. Effekten härav är besynnerlig. Om en industri utsänder luftförorening som är hälsovådlig och som vållar kroppsskada hos en grupp människor i omgivningen, skulle de som har eller nyttjar fastighet kunna få ersättning, därför att industrin gentemot dem har strikt ansvar, medan de övriga skulle kunna bli utan ersättning därför att de inte kan styrka att industriledningen vållat skadan och på sådan grund är skadeståndsskyldig enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer. Det egendomliga häri förstärks av att den förra gruppen har att föra talan vid vattendomstol och den senare vid allmän domstol. Detta egendomliga resultat synes uppkomma därför att de sakkunniga, i stället för att precisera vilken rätt som tillkommer den enskilde, söker begränsa en alltför vidlyftig tillämpning av lagen med hjälp av sakägarbegreppet. Enligt hovrättens mening är detta ett olyckligt sätt att gå till väga. Lagen bör innehålla de materiella regler på vilka ett anspråk kan grundas, vare sig det gäller skyddsåtgärder eller ersättning, och sakägarbegreppet bör lämnas fritt. Det kan dock ifrågasättas om det icke skulle vara lättare att precisera de materiella reglerna i dessa hänseenden särskilt för grannelagsförhållanden och särskilt för storimmissioner. Det är nämligen uppenbart att i de senare fallen rätten för varje enskild person att väcka talan om skyddsåtgärder eller att kräva ersättning måste vara ytterst begränsad.

Enligt *naturskyddsföreningen* är var och en som lider skada genom immission sakägare i vedertagen mening, även om han ej är bunden till fast egendom. Även människor som endast har sin väg förbi en luftförorenande anläggning kan lida skada av »varaktig störning» och måste då bli sakägare. Den föreslagna bestämmelsen om sakägare kan enligt föreningen med fördel utgå, helst som vattenlagen reder sig utan bestämmelse i ämnet.

Lantmäteristyrelsen ifrågasätter huruvida vattenlagens mot den skadelidande generösa regler beträffande strikt ansvar för personlig skada eller lidande rimmer väl med nyttoaspekterna främst från samhällsekonomisk synpunkt samt med avgränsningen av kretsen ersättningsberättigade till ägare och innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fast egendom. Dessa är ju inte de enda som exempelvis löper hälsorisker eller blir nödsakade att byta bostad.

Vattenvärnet anser det märkligt att lagstiftningen skall behöva begränsas till att skydda endast vissa sakägare. Oftast drabbas ju många fler inom ett område av en störning än enbart de som råkar vara ägare till fast egendom. En dominerande industri kan genom rökutsläpp e. d. allvarligt störa trivseln för de flesta som bor inom ett samhälle. Så som lagförslaget formulerats skulle exempelvis den senare kategorin inte annat än på omvägar kunna få rättelse i missförhållandena och inte ens kunna påräkna skadestånd.

Det sakägarbegrepp som de sakkunniga föreslår godtas inte heller av *länsstyrelsen i Kopparbergs län*. Lagens karaktär av miljöskyddslag bör enligt länsstyrelsens mening leda till att alla som drabbas av immissioner skall ha befogenhet att åberopa immissionslagen. Att anknyta sakägarbegreppet till den fasta egendomen på sätt som föreslås måste komma att betaga stora grupper talerätt, vilket ej är förenligt med lagens syfte. Miljöstörningar kan mycket väl drabba den som ej kan härleda rätt ifrån den fasta egendom där han vistas, exempelvis trafikant på väg eller den som utnyttjar enligt allemansrätt tillgänglig badstrand. Länsstyrelsen anser därför att någon begränsning av talerätten i princip inte bör ske.

Läkarsällskapet anser i likhet med *naturvårdsnämnden* att sakägarbegreppet bör överarbetas.

Industriförbundet tillstyrker uttryckligen att sakägarbegreppet preciseras så som de sakkunniga föreslagit. *Kraftverksföreningen* anser att det är av största vikt att den i förslaget angivna begränsningen av sakägarbegreppet kommer till stånd.

5.2.3. Naturvårdsverkets förslag till ändring i vattenvårdslagstiftningen

Naturvårdsverket föreslår en rad konkreta ändringar som avser olika lagrum i 8 kap. vattenlagen eller som rör skilda slag av vattenförorenande åtgärder och anläggningar. Verket gör dessutom några kortfattade allmänna uttalanden som rör den grundläggande utformningen av vattenvårdslagstiftningen. Sålunda anser naturvårdsverket att denna lagstiftning har så nära samband med immissionssakkunnigas förslag att översynen av lagstiftningen och behandlingen av sakkunnigförslaget bör ske samtidigt. Naturvårdsverket kritiserar vidare den nuvarande systematiken i vattenlagen. Enligt naturvårdsverkets mening har 8 kap. vattenlagen för snäv begränsning. Avloppsvatten är visserligen en väsentlig föroreningskälla men vattenbeskaffenheten påverkas också av andra ingrepp och åtgärder i naturen. Flera exempel nämns: vattenregleringsföretag, muddring, tippning, sandsugning, spillvatten som infiltreras i marken, gödningsämnen och bekämpningsmedel samt kylvatten. Naturvårdsverket menar därför att en ny lagstiftning bör ha räckvidd över ett vidare område än 8 kap. vattenlagen. En mycket vidsträckt definition av vad som är vattenförorening föreslås.

5.2.4. Remissyttrandena över naturvårdsverkets förslag

Åtskilliga remissinstanser ansluter sig till de allmänna riktlinjer som naturvårdsverket föreslagit för reformering av vattenvårdslagstiftningen. Sålunda anser *socialstyrelsen* att bestämmelserna bör kunna omarbetas i stort sett efter de linjer som föreslagits. Också *statens institut för folkhälsan* anser att de föreslagna skärpningarna är i princip riktiga och väl ägnade att främja de intressen som institutet företräder.

Det finns också en grupp remissinstanser som menar, att det är svårt att ta slutlig ställning till de allmänt hållna yrkandena i naturvårdsverkets framställning och att ändringar i enlighet med de framställda önskemålen bör föregås av ytterligare utredning och remiss. Uttalanden i denna riktning gör *kommerskollegium*, *SMHI*, *länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Ingeniörsvetenskapsakademien*, *industrieförbundet*, *vatten- och avloppsverksföreningen* samt flera *handelskammare*.

Naturvårdsverkets mening att översynen av vattenvårdslagstiftningen lämpligen bör ske i samband med beredningen av immissionssakkunnigas förslag vinner stöd hos *socialstyrelsen*, *kammarkollegiet*, *lantbruksstyrelsen*, *lantmäteristyrelsen*, *statens vattenfallsverk*, *länsstyrelserna i Stockholms* och *Jönköpings län* och *Länsingenjörers förening*. Sambandet mellan immissionssakkunnigas förslag och ifrågavarande delar av vattenlagen betonas av *lantmäteristyrelsen* och *länsstyrelsen i Jönköpings län*.

Vattenöverdomstolen har en annan uppfattning om sambandet mellan immissionssakkunnigas förslag och vattenvårdslagstiftningen. Enligt vattenöverdomstolens mening skapar visserligen de sakkunnigas förslag att förlägga prövningen av immissionsfrågor till vattendomstolarna möjlighet både att knyta ihop vattenvårds- och luftvårdsproblemen och att genom fortsatta ändringar i vattenlagen stärka vattenvården. Vad man nu bör ta itu med är emellertid att skapa möjlighet att samordna föroreningsfrågorna med övriga problem inom ett och samma vattenområde. Vattenvårdslagstiftningen har ett väsentligt starkare samband med vattenlagen i övrigt än med immissionslagstiftningen. I fråga om vattenlagens systematik återger vattenöverdomstolen ett uttalande av chefen för justitiedepartementet i prop. 1964: 42 om ändring i bl. a. 8 kap. vattenlagen. Uttalandet innebär att systematiken bygger icke på arten av skyddsobjekt utan på företagets ändamål. Om man i dagens läge över huvud taget skall kunna genomföra angelägna reformer på detta område, måste dessa bygga på den nuvarande systematiken, heter det vidare i uttalandet. Vattenöverdomstolen menar att detta torde vara giltigt också nu.

5.3. Tillståndsmyndighet

5.3.1. Immissionssakkunniga

De sakkunniga betonar att lagstiftningsfrågan är förenad med viktiga organisatoriska problem. Rättstillämpningen och kontrollen på immissionsområdet kräver en myndighetsorganisation som motsvarar högt ställda anspråk.

För vattendomstolarna som koncessionsmyndigheter och i övrigt exklusivt behöriga domstolar i immissionsmål talar det nära samband som råder mellan vatten- och luftföroreningar. Detta samband gör det önskvärt med en helhetsbedömning av företag som medför störningar i mer än ett hänseende. Med hänsyn till att vattendomstolarna nu handlägger vattenföroreningsmålen framstår det nära nog som en nödvändig åtgärd att till dessa domstolar hänföra även immissionsmålen. De sakkunniga anser också att vattendomstolarna är mycket väl lämpade för att handha denna nya uppgift. Deras sammansättning innebär just en sådan förening av juridisk och teknisk sakkunskap samt praktisk och ekonomisk erfarenhet som behövs för immissionsmålen. Vidare är vattendomstolarnas domkretsar tillräckligt stora för att personalen skall få allsidig erfarenhet men inte större än att den också får god ortskännedom. En ytterligare omständighet är att vattendomstolarna i sin hittillsvarande verksamhet har visat sig äga mycket god förmåga att vinna såväl allmänhetens som industrins förtroende, trots de starka intresse motsättningar som ofta föreligger.

Det förhållandet att hela domstolsväsendet f. n. omprövas anser de sakkunniga inte utgöra hinder för att nu lägga nya uppgifter på vattendomstolarna. Möjligheterna att ta upp hela domstolsorganisationens problem till samlad bedömning beskärs enligt de sakkunnigas mening inte i vidare mån än att man för framtiden bör räkna med att vattenföroreningsmålen och immissionsmålen skall följas åt, oavsett var de slutligen hamnar.

I och för sig skulle det kunna tänkas att tillåtlighetsprövningen i båda typerna av mål fördes helt bort från domstolarna och förlades till naturvårdsverket. De sakkunniga har emellertid inte ansett sig böra ta upp detta alternativ till närmare diskussion, eftersom det skulle rubba hela det nuvarande systemet för vattenföroreningsmålen. Sambandet mellan tillåtlighetsprövning och ersättningsfrågor liksom allmänna rättssäkerhetssynpunkter gör att en sådan åtgärd skulle behöva föregås av mycket grundliga överväganden. Den skulle också få betydande organisatoriska konsekvenser.

Det är en avgjord fördel, inte minst för industrin själv, att kunna få allt bedömt på en gång av samma myndighet. En industri som samtidigt förorenar luft och vatten eller har möjlighet att välja mellan att göra det ena eller det andra skall inte behöva vända sig till olika myndigheter med sina

problem. Också från allmän synpunkt är det avgjort att föredra att man får till stånd en helhetsbedömning, en samlad intresseavvägning beträffande hela anläggningen. Behovet av en helhetsbedömning gör sig gällande även i fråga om buller och liknande störningar.

5.3.2. Remissyttrandena över de sakkunnigas förslag

De sakkunnigas förslag att göra vattendomstolarna till koncessionsmyndigheter och i övrigt exklusivt behöriga domstolar i immissionsmål får ett övervägande positivt mottagande hos remissinstanserna. Särskilt framhålls att det innebär en fördel att få en samordnad prövning för vattenförorenings- och immissionsmål och att vattendomstolarna med hänsyn till sin nuvarande verksamhet är väl lämpade för de nya uppgifterna. Vidare anses medverkan av domstol på detta område utgöra en garanti för rättssäkerheten. Bland dem som tillstyrker förslaget i denna del märks *vattenöverdomstolen, statens luftvårdsnämnd, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, flera länsstyrelser, Ingeniörsvetenskapsakademien, institutet för vatten- och luftvårdsforskning, teknologföreningen, industriförbundet, SAF, stadsförbundet och kraftverksföreningen.*

Från åtskilliga håll riktas emellertid erinringar mot den föreslagna anordningen, särskilt mot förslaget att göra vattendomstolarna till koncessionsmyndigheter.

SACO anser att goda skäl kan anföras för att alla rättsfrågor rörande fast egendom hänförs till en och samma domstol och att en sammanslagning av vattendomstolarna, ägodelningsrätterna och expropriationsdomstolarna sålunda kommer till stånd. I dagens ovissa organisationsläge finner SACO emellertid den av de sakkunniga föreslagna lösningen att hänföra immissionsfrågorna till vattendomstol vara den mest ändamålsenliga och tillstyrker därför förslaget i denna del utan att för den skull ta ställning till den större frågan om domstolsväsendets organisation på fastighetsrättsens område.

Lantmäteristyrelsen finner det önskvärt att en verklig helhetsbedömning på en gång kan ske av en projekterad anläggning, inte endast med hänsyn till vattenförorening, luftförorening, buller och liknande störningar utan även med hänsyn till samhällsplaneringsaspekterna i övrigt. Styrelsen framhåller med hänvisning till fastighetsbildnings-, byggnads- och expropriationslagstiftningen den nu rådande splittringen av varandra näraliggande ämnesområden på olika specialdomstolar och finner det angeläget att en samordnad prövning vid en för ändamålet uppbyggd domstol kan komma till stånd. En sådan domstol bör enligt styrelsen föras med kompetens på bl. a. samhällsplaneringens och plangenomförandets områden, t. ex. för prövning av mål om fastighetsbildning, immissioner, vattenförorening och ex-

propriation. Härigenom skulle enligt styrelsens mening kunna erhållas organisatoriska förutsättningar för en insats vid en framtida mera integrerad samhällsplanering.

Domstolskommittén hävdar att en utbrytning av viss målgrupp från allmän domstols behörighet inte bör komma i fråga, om den inte är motiverad av alldeles särskilda skäl. Flertalet av de skäl som de sakkunniga anfört i domstolsfrågan är enligt kommittén inte av den styrka att de motiverar en särskild processordning för immissionsmålen. Den sakkunskap som finns i vattendomstolarna kommer inte att vara tillräcklig för immissionsmålen. Det blir därför nödvändigt att tillkalla särskilda sakkunniga. Denna möjlighet står också allmän domstol till buds. Skulle ett behov av större domkretsar än de allmänna domstolarnas anses föreligga för immissionsmål, vilket kommittén knappast anser vara fallet, kan man tillgodose detta inom det allmänna domstolsväsendets ram genom att förfara med immissionsmålen på samma sätt som skett med sjörättsmålen eller som föreslås ske med hyresmålen. Det finns enligt kommittén åtskilliga grupper av mål som inte är mer vanliga än immissionsmålen utan att de fördenskull hänvisas till specialdomstolar. Sambandet mellan vatten- och luftföroreningar kan vara en anledning att låta mål om luftföroreningar i vissa fall handläggas av vattendomstol men är enligt kommitténs mening inte i och för sig tillräcklig grund för att till en domstol som är specialinrättad för vattenmål flytta över från de allmänna domstolarna också immissionsmål av andra slag. Ett mera bärande motiv är enligt kommitténs mening att genom bifall till förslaget skulle skapas en gemensam koncessionsordning och ordning för prövning av frågor om ersättning för immissionsskador och andra rättsfrågor på området. Om koncessionsprövningen förläggs till administrativ myndighet, talar enligt kommitténs mening övervägande skäl för att mål med anledning av immission liksom hittills får ankomma på allmän domstol.

I flera remissyttranden framhålls att vattendomstolarnas kompetensområde enligt förslaget inte blir klart avgränsat i förhållande till de allmänna domstolarnas. Sålunda pekar *domstolskommittén* på att valet av domstol i det enskilda fallet kan bli beroende på innebörden av det varaktighetsrekvisit som innefattas i lagens immissionsbegrepp och att även det sakägarbegrepp som de sakkunniga infört liksom begreppet »omgivningen» i immissionslagen kan ge upphov till tveksamhet i forumfrågor. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att talan om ersättning för störningar fastigheter emellan kan vara att hänföra än till vattendomstol och än till allmän domstol, beroende på vilken grund som åberopas för ersättningsyrkandet.

Lämpligheten av att över huvud förlägga koncessionsprövningen till domstol ifrågasätts från flera håll. *Domstolskommittén* framhåller att de avvägningsfrågor som den koncessionsprövande myndigheten ställs inför generellt sett synes vara av sådan beskaffenhet att deras bedömning måste på

sikt påverka hela samhällsutvecklingen och att det kan sättas i fråga om överväganden av detta slag över huvud taget ankommer på domstol.

Länsförvaltningsutredningen avstyrker förslaget att förlägga koncessionsprövningen till vattendomstolarna. Koncessionsärenden är typiska förvaltningsärenden och bör enligt utredningen handläggas av domstol endast om mycket starka skäl kan anföras för ett domstolsförfarande. Vattendomstolarnas uppgift att vara koncessionsmyndigheter i fråga om vattenföroreningar torde närmast få betraktas som en konsekvens av det system som tillskapats för att handlägga andra vattenfrågor och inte såsom en för vattenföroreningsfrågorna särskilt lämpad anordning. Även om ett samband finns mellan vattenföroreningar och de omgivningsstörningar som de sakkunniga haft att behandla, är detta enligt utredningens mening inte tillräckligt starkt för att man skall efterbilda vattenlagens system också för sådan störande verksamhet. Utredningen ifrågasätter om vattendomstolarna har den vida överblick över olika planeringsområden som är önskvärd hos den myndighet som skall fatta beslut i sådana immissionsärenden som har vidsträckta konsekvenser på olika områden av samhällslivet. Enligt utredningens uppfattning bör man undersöka möjligheterna att anförtro de förvaltande uppgifterna åt länsstyrelserna och naturvårdsverket. Utredningen framhåller särskilt det starka sambandet mellan koncessionsfrågorna och den översiktliga samhällsplaneringen, däri inbegripet åtgärder inom naturvården, hälsovården och annan omgivningshygien, vilka regionalt ankommer på länsstyrelserna. Numera är länsstyrelserna väl rustade att handlägga de tekniska spörsmål som kan uppkomma i hithörande sammanhang. Så blir fallet i än högre grad, om länsförvaltningsutredningens förslag genomförs och förbinds med en rationell länsindelning. Härtill kommer att handläggningen hos en förvaltningsmyndighet som den nya länsstyrelsen kan antas bli avsevärt snabbare än vid en domstol. Skulle man finna att sambandet mellan vattenfrågorna och immissionsfrågorna är så uttalat att gemensamma handläggningsformer är nödvändiga, bör man enligt utredningens mening hellre överväga att modernisera det nuvarande systemet på vattenvårdens område genom att göra en klar åtskillnad mellan dömande och förvaltande uppgifter. De senare skulle därvid i princip kunna flyttas över till de nya länsstyrelserna.

Kritiska till förslaget att anförtro koncessionsprövningen åt vattendomstolarna är vidare *länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *vattenvärnet*.

Flera remissinstanser uttalar sig i princip för en administrativ prövning av tillåtlighetsfrågorna. *Länsingenjörers förening* delar de sakkunnigas uppfattning att ett system med tillåtlighetsprövningen helt i administrativ väg ej kan genomföras i samband med de nu aktuella brådskande lagförslagen men anser att det bör övervägas i samband med den översyn av vattenvårdslagstiftningen som synes böra komma till stånd. Eftersom det måste anses synnerligen angeläget att få till stånd en lagstiftning på området, är *länsstyrel-*

sen i Stockholms län beredd att godta den föreslagna lösningen, dock endast som ett provisorium. *Naturvårdsnämnden* framhåller att en vattendomstolsprövning inte medger den allsidiga bedömning av tillåtlighetsfrågorna som är önskvärd men är bl. a. med hänsyn till att man i möjligaste mån bör få till stånd en helhetsbedömning av företaget som förorenar både vatten och luft beredd att tillstyrka de sakkunnigas förslag. *Naturskyddsföreningen* anser att lokaliseringsfrågor bör prövas av Kungl. Maj:t och länsstyrelserna. Föreningen anser det möjligt att vattendomstolarna är de organ där man till vidare lättast kan placera immissionsmål. Om man trots allt väljer den vägen, vill föreningen emellertid understryka att prövningen ändå bör inordnas i en översiktlig planering för hela riket resp. regional planering. Vattenrättsdomarna i *Västerbygdens vattendomstol* anser att ikraftträdandet av lagen bör anstå med hänsyn till arbetskraftsläget vid vattendomstolarna och möjligheterna att få kompetenta sakkunniga. Om detta inte anses lämpligt, bör en skyndsamt utredning ske av alternativet att tillståndsprövningen i immissionsmålen förläggs till statens naturvårdsverk.

5.3.3 Naturvårdsverkets organisationsförslag

Naturvårdsverket lägger först vissa allmänna synpunkter på frågan om tillståndsmyndighet i vattenförening- och immissionsärenden.

Anledningen till att tillåtlighetsprövningen av avloppsvattenutsläpp förlades till vattendomstolarna var, framhåller naturvårdsverket, i främsta rummet obenägenheten att inrätta en ny administrationsenhet med tillräckliga resurser för att kunna anförtros uppgiften. Frågan har nu kommit i ett annat läge sedan en särskild myndighet med betydande tekniska resurser kommit till på området.

Det torde vara ovedersägligt att vissa olägenheter måste tolereras i ett urbaniserat och industrialiserat samhälle. Lika klart är det att samhällsaktiviteter av olika slag inte godtyckligt kan hindras eller ändras till sitt innehåll utan att först en avvägning på sikt görs mellan den nytta företagen åstadkommer och de olägenheter som följer därav. Denna avvägning kan självfallet inte vara av judiciell natur utan måste grundas på allmänna bedömningar av ekonomisk och teknisk art. En tillståndsgivning av förevarande slag är därför uppenbarligen av administrativ art. På områden där lämplighetsavgöranden i samhällsfrågor står i förgrunden meddelas också tillstånden i regel i sådan ordning. Senast har detta kommit till uttryck i förköpslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1968. Vidare nämner naturvårdsverket att tillstånden nästan undantagslöst lämnas på administrativ väg i andra länder där prövning förekommer av immissionsärenden.

Naturvårdsverket anmärker också att domstolarnas naturliga funktion är att på yrkande av part och med tillämpning av gällande regler fastställa vad som kan anses vara rätt. På förvaltningen däremot ankommer det att

inom den bestående rättsordningens ram på ett aktivt sätt förverkliga statens uppgifter och ändamål. När tanken nu är att miljövårdsverksamheten skall intensifieras är det uppenbart, att tyngdpunkten i verksamheten bör ligga hos administrativ myndighet och inte hos domstol.

Redan nu nämnda synpunkter talar för att ett organ med naturvårdsverkets uppbyggnad tilldelas uppgiften som en för hela landet gemensam koncessionsmyndighet i fråga om immissions- och vattenföroreningsärenden. Prövningen av sakägarintressen, närmast skadestandsfrågorna, inrymmer dock så väsentliga drag av rättskipning att goda skäl talar för att prövningen även i fortsättningen bör ske genom domstolsförfarande, antingen den kommer att äga rum vid vattendomstol eller annat forum.

Naturvårdsverket anför att koncessionsbesluten kommer att särskiljas från skadestandsfrågorna med den uppläggning som nu antytts. Vissa olägenheter är enligt verkets mening givetvis förenade härmed. Bl. a. kan visst dubbelarbete förekomma genom att ersättningsfrågorna kan komma att redovisas dels, åtminstone i stora drag, hos den koncessionsbeviljande myndigheten i tillståndsfrågor och dels vid domstolen för dess bedömning i skadestandsdelen. Naturvårdsverket framhåller dock att det redan vid vattendomstolsprövning ofta hålls en förhandling i tillståndsfrågan och en i ersättningsfrågan, i sistnämnda hänseende ibland sedan frågan uppskjutits i avbidan på erfarenhetens rön. Det bör också anmärkas, menar verket, att svensk rätt inte är främmande för en sådan åtskillnad. Naturvårdsverket erinrar sålunda om expropriationsförfarandet och förfarandet i vägmål enligt allmänna väglagen.

Genom att avloppsmålen förs över från vattendomstol till administrativ myndighet uppstår emellertid en del gränsdragningsproblem. Sålunda kommer vattendomstol att bedöma frågor om intag av vatten i en fabrik medan myndigheten prövar avloppsfrågan. En sådan uppdelning har dock praktiskt sett kanske inte så stor betydelse. Vattendomstolen har ändå regelmässigt att bedöma spörsmålen om byggande i vatten. Större olägenhet kan i stället i detta hänseende vara förenad exempelvis med ett avloppsföretag som är beroende av rätten att bortleda vatten eller med ett vattenregleringsföretag som påverkar avloppsutsläpp från kommun eller företag eller med sådana fall då avloppsfrågor kombineras med vattenreglerande åtgärder. Gränsdragningsproblem av nu nämnda slag torde inte gå att undvika. De synes dock vara av mindre omfattning. Klargörande motivuttalanden i denna del torde dock vara behövliga.

Naturvårdsverket framhåller att dess instruktion lämnar utrymme för verket att åstadkomma en översiktlig planering inom de områden där verket är engagerat. I detta sammanhang återopas immissionssakkunnigas uttalande att verket bör lämna länsstyrelserna anvisningar om deras mera långsiktiga agerande på miljövårdsområdet och att verket måste söka samordna arbetet inom de olika länen. En rikspanering i fråga om miljövår-

den måste därför i någon form ske inom verket. Verket blir sålunda den myndighet som kommer att få överblicken över alla de förhållanden som kan inverka på koncessionsprövningen. Detta förhållande är ägnat att starkt stödja förslaget om naturvårdsverket som koncessionsmyndighet.

Naturvårdsverket framhåver också en del andra fördelar med förslaget. Från allmän rättssäkerhetssynpunkt är det sålunda väsentligt att nå enhetlighet i tillståndsgivningen. Detta syfte tillgodoses bäst, om huvudparten av ärendena avgörs av en instans (vissa torde få hänskjutas till Kungl. Maj:t i statsrådet) och inte av de sex vattendomstolarna. Vidare inrymmer verket den samlade expertisen på naturvårds-, luftvårds- och vattenvårdsområdena som är en förutsättning för att ärendena skall kunna behandlas på ett snabbt, smidigt och sakkunnigt sätt. Tjänstemännen finns lätt tillgängliga inom verket. Det är lätt att ordna sammanträffanden dem emellan och remisser behöver inte infordras annat än i undantagsfall. För vattendomstolarnas del torde det inte heller vara möjligt att tillföra varje domstol tillräcklig expertis på alla berörda områden.

Naturvårdsverket erinrar om att immissionssakkunniga betonade vikten av att industrierna kunde få alla föroreningar från en och samma anläggning bedömda på en gång. Från allmän synpunkt skulle det också vara att föredra att man fick en helhetsbedömning, en samlad intresseavvägning beträffande hela anläggningen. Syftet med de sakkunnigas uttalande i denna del tillgodoses enligt naturvårdsverkets mening i högre grad om verket blir tillståndsgivande myndighet än om vattendomstolarna tilldelas uppgiften. Verket tillgodoser nämligen kravet på helhetssyn bättre än vattendomstolarna genom all den expertis som finns samlad inom verket.

En fördel med vattendomstolarna som koncessionsmyndighet är att de arbetar inom mindre men ändå relativt stora domkretsar. På det sättet har de möjlighet, och så sker även, att företa syn på platsen och komma i kontakt med berörda intressenter. Som i fortsättningen redovisas föreslår också naturvårdsverket att syn bör i viss utsträckning förekomma och att överläggning bör på tidigt stadium äga rum i första hand med sökanden.

Sammanfattningsvis betonar naturvårdsverket att verket har tillgång till teknisk expertis och att kravet på enhetlighet i lagtillämpningen skulle tillgodoses om verket får handha tillståndsgivningen. Härtill kommer att man kan skapa snabbhet och smidighet i ett med domarinslag utrustat beslutsförfarande inom verket. Denna fråga berörs närmare i fortsättningen. Mot bakgrunden av de väsentliga fördelar som sålunda är förenade med att naturvårdsverket blir koncessionsmyndighet och då olägenheterna i förhållande härtill torde vara av mindre betydelse, framhåller verket som sin mening att verket är väl lämpat att ha hand om tillståndsgivningen på området.

Naturvårdsverket behandlar sedan i stora drag förfarandet vid tillståndsprövningen. Ett betydelsefullt krav från sökandenas sida är att handlägg-

ningen går snabbt. Särskilt för industrin är tidsfaktorn av stor betydelse. Förprovning bör därför inte bestämmas för andra fall än sådana där provning i sådan ordning behövs. Risk finns annars för att den provande myndigheten blir så belastad med vattenförorenings- och immissionsmål att den inte kan fungera på önskvärt sätt. Enligt verkets förslag bör en ordning med absolut och fakultativ koncessionsplikt liknande den som immissions-sakkunniga förordat eftersträvas också om verket blir koncessions-myndighet. Visserligen föreligger inte då två skilda myndigheter, men dispensgivningen kan fortfarande omhänderhas av verket. Detta har i sin tur möjlighet att hänskjuta frågan till den koncessionsnämnd inom verket som föreslås inrättad. Verket får på så sätt möjlighet att i ett stort antal mindre betydelsefulla fall lämna dispens från skyldigheten att få frågan prövad av koncessionsnämnden. I samband därmed kan verket meddela behövliga villkor. Den formella ordningen med syn, överläggning etc. skulle inte vara nödvändig i sådana fall. Snabbheten och enkelheten skulle främjas. Det torde också kunna förväntas att en lösning ofta skall kunna nås på frivillighetens väg.

Den absoluta tillståndsplikten bör, såsom immissions-sakkunniga föreslår, kännetecknas av att den ger sökanden en formell trygghetsverkan. Han bör få full visshet hur han under en längre tid skall få driva verksamheten från miljösynpunkt. Endast under förutsättningar som anges i lag bör villkoren kunna prövas om. Dispensen bör däremot inte medföra motsvarande trygghet för sökanden. Detta torde dock i realiteten inte vara av någon avgörande betydelse, eftersom sökanden alltid bör ha möjlighet att få ärendet prövat av koncessionsnämnden, om han så önskar. Motsvarande bör gälla för naturvårdsverket i dispensärenden eller i ärenden som verket självmant tar upp till provning.

I stort sett skulle en uppdelning mellan de olika grupperna anläggningar kunna ske på samma sätt som immissionssakkunniga föreslagit. I enlighet med vad verket begärt i sin framställning om ändring av vattenvårds-lagstiftningen anser verket emellertid att koncession bör krävas även för större kommunala avloppsutsläpp.

För att naturvårdsverket skall få reell möjlighet att driva en effektiv miljövärdspolitik måste en särskild bestämmelse meddelas av innebörd att verket självmant kan ta upp frågan om villkor till provning när det behövs för att exempelvis tillgodose naturvårds-, hälsovårds- eller andra allmänna intressen. På så sätt kan också äldre anläggningar prövas. Med hänsyn till att de äldre anläggningarna ofta är tillkomna under helt andra förhållanden än vad som nu gäller måste varsamhet iakttas. Naturvårdsverket antar att den väntade arbetsbelastningen inom verket i början inte heller torde medge några större ingrepp på denna sektor.

Vissa närmare bestämmelser måste utfärdas om de villkor som verket har att meddela i samband med att tillstånd ges. En avvägning måste göras

mellan de olika intressena, främst sökandens intresse av nyttan av verksamheten, kostnaden för skadeförebyggande åtgärder m. m. och sakägarnas intresse av att i rimlig mån bli skonade från störningar.

Även om naturvårdsverket får uppgift att meddela koncession kommer fall att föreligga av sådan beskaffenhet att det kan anses befogat att underställa Kungl. Maj:t frågan. Verket nämner till en början sådana fall då den miljöstörande verksamheten är av väsentlig betydelse, såsom då ett stort antal människor befaras få sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller då betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller liknande allmänna intressen i avsevärd mån förnärmas. Kungl. Maj:t får då enligt naturvårdsverkets förslag lämna tillstånd bara om hinder inte möter med hänsyn till verksamhetens betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt. Kan miljöstörande verksamhet väntas få väsentlig inverkan på planeringen av marks användning inom ett större område, även om olägenheter som nyss nämnts inte kan befaras, bör verksamheten inte komma till stånd, om inte Kungl. Maj:t efter underställning av frågan förklarar att hinder inte möter.

För att klara den ökade arbetsbelastningen och för att få ett handläggande och beslutande organ som objektivt sett motsvarar de krav man kan ställa på en myndighet som skall meddela tillstånd i ärenden av stor räckvidd såväl för samhället som för enskilda måste en särskild koncessionsnämnd inrättas i verket vid sidan av de övriga byråerna. Det stora flertalet tillståndsärenden skall enligt förslaget avgöras i denna nämnd. Vissa ärenden av större betydelse, framför allt i fråga om riksplanering, bör dock hänskjutas till verkets styrelse för avgörande. Lämpligen bör styrelsen därför underställas de ärenden som är av beskaffenhet att komma under Kungl. Maj:ts bedömande. Styrelsen bör dock endast uttala sig i huvudfrågorna. De närmare villkoren får sedan nämnden föreskriva.

Naturvårdsverket hänvisar till ett uttalande av förvaltningsdomstolskommittén att ärenden i vilka lämplighetsfrågor dominerar bör liksom hittills vid överklagande prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet (SOU 1966: 70 s. 388). Som exempel på typiska sådana ärenden nämns koncessionsärenden, i vilka en prövning skall ske om en avsedd rörelse är behövlig eller ej från allmän synpunkt. Verket delar denna uppfattning och föreslår därför att talan mot koncessionsnämndens beslut skall föras hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Innefattar ärendet rättsliga problem, däribland procedurfrågor, bör Kungl. Maj:t vid behov inhämta regeringsrättens utlåtande. En sådan tanke omfattas också av förvaltningsdomstolskommittén. Möjligheten till sådant förfarande finns för övrigt redan nu.

Om behövlig sakkunskap i något fall inte är representerad i verket bör nämnden ha rätt att infordra yttranden från vederbörliga myndigheter och organ. Särskilt väsentligt är att statens planverk får tillfälle att yttra sig när det gäller planfrågor.

I fråga om utformningen av regler om ansökans innehåll kan 5 kap. 4 § i förslaget till immissionslag vara vägledande. Givetvis bör regler utfärdas som gör det möjligt för verket att vid vite förelägga sökanden att komplettera ansökningen, om så är behövt. Särskilda regler torde fordras för det fall att verket självmant tar upp en fråga om miljöstörning och hänskjuter denna till prövningsnämndens avgörande. Det torde i sådant fall inte vara lämpligt att skapa någon regel som möjliggör för verket att förelägga sökanden att inkomma med en ansökan. Lämpligare torde enligt naturvårdsverkets åsikt vara att sökanden vid vite åläggs att komma in med vissa kompletterande uppgifter eller utredningar.

Naturvårdsverket anser att det inte skulle vara nöjaktigt att ärenden avgörs genom skriftväxling såsom ofta sker på det administrativa området. Tvärtom är det i ärenden av förevarande slag av vikt att redan på ett tidigt stadium kontakt knyts mellan verket och framför allt sökanden. Bestämmelser torde därför böra utfärdas om att överläggning skall ske med sökanden, om det inte är uppenbart onödigt, och att om så behövs syn skall verkställas på platsen. Samråd bör också äga rum med de statliga och kommunala organ som har väsentliga intressen att bevaka i frågan. Även sakägare med betydelsefulla intressen bör kontaktas. Vad gäller överläggning och syn torde det i mera svårbedömbara ärenden vara nödvändigt att hela nämnden deltar. För det mesta torde det dock vara tillräckligt att en eller ett par ledamöter representerar nämnden vid syn, oftast den i ärendet föredragande teknikern.

De som berörs av den verksamhet som ansökan avser bör underrättas genom kungörelser i ortspressen. Sökanden och de juridiska eller fysiska personer som har väsentliga intressen att bevaka torde också böra underrättas skriftligen. Även kungörelse om beslutet bör ske. Sökanden bör svara för kungörelsekostnaderna.

I fråga om kostnader för förfarandet anser naturvårdsverket att några särskilda regler inte bör utfärdas. De regler som normalt gäller i administrativ process bör tillämpas i ärenden av detta slag, dvs. parterna svarar i princip själva för sina kostnader. Någon större skillnad i förhållande till vad som nu gäller enligt 10 kap. 79 § tredje stycket vattenlagen innebär detta inte.

Naturvårdsverket berör också frågan om kammarkollegiets ställning i tillståndsärenden. Verket erinrar om kammarkollegiets skyldighet enligt kungörelse den 8 december 1961 (nr 649) att bevaka allmänna intressen, bl. a. i mål om vattenförorening. Naturvårdsverket påpekar att också verket liksom tidigare vatteninspektionen har befogenhet att föra talan i vattenföroreningsmål. Praxis har emellertid varit att kollegiet och inspektionen nära samarbetat. Inspektionen har gjort sakkunnigutredningar medan kollegiet svarat för den rättsliga bedömningen. När nu tillståndsgivningen i fråga om avloppsmål förs över från vattendomstolarna till naturvårdsver-

ket, finns det skäl ifrågasätta kammarkollegiets befattning med dessa ärenden. Det åligger givetvis naturvårdsverket att bevaka det allmännas intresse. Att ha en särskild myndighet vid sidan av verket för detta ändamål torde medföra dubbelarbete. Det kan därför ifrågasättas att behålla kammarkollegiets uppgifter på området.

Naturvårdsverket går därefter in på frågan hur verket skall organiseras som tillståndsmyndighet. Vägledande bör vara att förfarandet skall gå snabbt och smidigt men ändå präglas av rättssäkerhet.

Två från varandra skilda typer av nämnder har diskuterats inom verket: å ena sidan en mera fristående enhet, som i det närmaste skulle motsvara en i verket inbyggd förvaltningsdomstol, å andra sidan en i verket helt integrerad enhet, sammansatt på ett för sin funktion lämpligt sätt. Den första typen skulle utmärkas av sådan självständighet att kritik inte kunde riktas mot att verket som förhandlande myndighet med sökandena hade att besluta i tillståndsärenden. Nämnden skulle avgöra alla ärenden, inga skulle hänskjutas till styrelsen. Nämnden skulle förslagsvis bestå av en person med erfarenhet av domarverksamhet som ordförande och med ledamöter i övrigt från industrin, kommunerna och hälsovården. Som föredragande skulle tjänstemän i naturvårdsverket fungera. För att markera självständigheten skulle verket ges rätt att överklaga nämndens beslut.

En lösning efter nu angivna linjer lider dock av flera brister. Verket skall som nämnts svara för den översiktliga planeringen på området och måste därför på något sätt få inflytande på besluten. Det räcker inte att verkets synpunkter förs in genom föredragande. En självständig enhet som den antydda förlorar vidare lätt kontakten med verkets övriga verksamhet. Slutligen torde det bli svårt att finna kvalificerade representanter från industrin, kommunerna och hälsovården vilka kan ägna ärendena så mycket tid och arbete som krävs för att arbetet skall gå snabbt och smidigt. Naturvårdsverket anmärker f. ö. att såväl industrin som kommunerna är representerade i styrelsen, där de viktigaste ärendena avgörs.

Naturvårdsverket föreslår i stället en koncessionsnämnd bestående av tre ledamöter: verkschefen, en jurist som är erfaren i domarvärv eller har annan särskild kompetens för uppgiften samt den ledande tjänsteman till vars område ärendet huvudsakligen hör (den sistnämnde ungefär motsvarande vattenrättsingenjör i vattendomstol). Varje ledamot bör äga en röst. Genom en sådan sammansättning tillgodoses kravet på smidighet i handläggningen.

Anledningarna till att i nämnden bör ingå en domarkompetent person är framför allt två. Dels kommer nämnden att meddela beslut som för sökandens del blir rättskraftiga. Villkoren i tillstånden måste därför utformas på ett från rättslig synpunkt betryggande sätt. Dels kommer nämnden att ta ställning till grannliga avväggningsproblem som en domarkompetent jurist är särskilt utbildad för att lösa. Även i övrigt torde förfarandet bli sådant att rättsliga överväganden måste göras. Genom det nu föreslagna systemet behåller man en fördel som är förenad med den nuvarande tillståndspröv-

ningen. Naturvårdsverket anser det lämpligt, åtminstone i inledningsskedet, att den lagfarne ledamoten bör ha tjänstgjort i vattendomstol och ha erfarenhet av tillståndsprövning i avloppsmål.

Det vore också tänkbart att knyta exempelvis en läkare inom den allmänna hälsovården eller representanter med teknisk erfarenhet till nämnden. Med hänsyn till den väntade arbetsbelastningen måste sannolikt ett flertal personer av varje nu angiven kategori utses. Även om så sker torde arbetet komma att kräva oproportionerligt mycket tid för dessa ledamöter, som skulle ha nämnden som bisyssla. Förfarandet skulle också lätt bli tungrott och omständligt. Verket har därför inte funnit skäl att förorda en utvidgning av nämnden på detta sätt. I sammanhanget framhåller verket också att den tekniska erfarenheten är väl representerad i verket och att verket avser att till sig knyta medicinsk expertis.

För att verkets resurser skall utnyttjas och för att ärendena skall kunna bearbetas väl på den tekniska sidan bör på ett tidigt stadium en arbetsgrupp tillsättas inom verket, om ärendet spänner över flera miljöområden. Sammansättningen av denna grupp blir beroende av de särskilda förhållandena i ärendet. Så kan det t. ex. i något fall behövas representanter i gruppen för såväl vatten- och luftvård som natur- och hälsovård. Som huvudansvarig för gruppens arbete bör utses den ledande tjänsteman till vars område ärendet huvudsakligen hör och som sedan skall fungera som ledamot av nämnden. Skulle tveksamhet uppstå om vem som bör vara huvudansvarig, bör frågan avgöras av den lagfarne ledamoten. För att lämna verkschefen möjlighet att ta del endast i nämndens viktigare beslut bör han enligt förslaget ha rätt att sätta annan tjänsteman i sitt ställe, lämpligen någon ledande befattningshavare från sekretariatet eller administrativa byrån. Som ordförande bör verkschefen fungera. I hans frånvaro bör den lagfarne ledamoten vara ordförande.

För att få en uppfattning om nämndens personalbehov har naturvårdsverket inhämtat uppgifter om arbetsinsatsen för domarpersonalen vid särskilt de tre sydligaste vattendomstolarna, där avloppsmålen huvudsakligen förekommer. Genomsnittligt för dessa domstolar anser verket att man kan räkna med att vattenrättsdomarna ägnar ungefär 25 % av sin arbetstid åt avloppsmål. Procenttalet avser såväl tillstånds- som ersättningsfrågor. Om man räknar endast med tillståndsdelen torde motsvarande procenttal uppgå till 15—20. Vid nämnda vattendomstolar tjänstgör en domarpersonal på 12 personer (7 vattenrättsdomare och 5 vattenrättssekreterare). Dessutom tjänstgör två vattenrättsdomare tillfälligt. Om motsvarande antal avloppsmål som handläggs av denna domarpersonal förs över till naturvårdsverket beräknar verket att det behövs en arbetsinsats motsvarande minst två domares arbete.

Naturvårdsverket påpekar emellertid att ytterligare ärenden kommer att tillföras verket. Sålunda utgår verket från att en stor del av de kommunala

avloppsutsläppen kommer att bli tillståndspliktiga. Genom den föreslagna regeln om rätt för verket att självmant ta upp frågan om villkor till prövning kommer en hel del ärenden att dras inför koncessionsnämnden, om överenskommelse inte nås. Slutligen tillkommer alla luftvårdsärenden. Många anläggningar är till sin typ miljöstörande i fråga om såväl luft som vatten och kommer därför ändå att prövas. Andra däremot är enbart luftstörande. Hur mycket arbetsbördan kommer att öka genom dessa luftföreningsärenden anser naturvårdsverket vanskligt att beräkna. Det torde kunna förväntas att ökningen blir avsevärd även om man inte ställer upp krav på prövning av befintliga anläggningar regelmässigt. Naturvårdsverkets slutsats blir att det till nämnden bör knytas minst tre jurister erfarna i domararbete, var och en tjänstgörande på en avdelning. Den kommande utvecklingen får visa om ytterligare personal behövs.

Förslaget innebär vidare att varje lagfaren ledamot till sitt förfogande bör ha en jurist med utbildning som motsvarar en vattenrättssekreterares eller en hovrättsfiskals eller liknande. Under särskilda förutsättningar bör denne få delta i den lagfarnes ledamotens ställe i enklare fall. Lämpligen bör en av de lagfarna domarna utses till samordnande chef för hela nämnden. En uppgift för denna chef blir att följa utvecklingen på de olika avdelningarna och verka för enhetlighet i nämnden.

Naturvårdsverket anför vidare att arbetsbelastningen inom verkets byråer kommer att öka vare sig immissionssakkunnigas förslag med vattendomstolarna som koncessionsmyndigheter genomförs eller verket blir sådan myndighet. Anledningen härtill är inte minst den att verksamheten kommer att bli mer aktivt inriktad. Ett skäl till att arbetsbördan ökar något, om verket i stället för vattendomstolarna får tillståndsprövningen om hand, är att såväl dispens- som tillståndsprövningen kommer att ställa större krav på tjänstemännen inom verket vid granskning av ärendena och verkställandet av utredningar än vad fallet är i dag. Även sakägares intressen i tillståndsfrågor måste beaktas mer än tidigare. Vidare kommer tjänstemännen att vara föredragande inför nämnden och i vissa fall ledamöter av denna. Å andra sidan bortfaller de ofta tidsödande arbetsuppgifterna vid vattendomstolarna i de ärenden som skall handläggas av nämnden.

På grund av vad som nu anförts kommer naturvårdsverket fram till att vattenvårdsbyrån bör tillföras två byrådirektörstjänster och luftvårdsbyrån en sådan tjänst. Eftersom verksamheten får rätt att sätta annan i sitt ställe i nämnden bör den administrativa byrån förstärkas med en byrådirektörstjänst.

Det är av väsentlig betydelse för att nå den eftersträlvade effekten inom den nya miljövårdsverksamheten att verket och länsstyrelserna får erforderliga resurser. På tillsynssidan liksom på andra områden inom verket föreligger emellertid också ett behov som inte är direkt betingat av den nya verksamheten. Verket säger sig vilja återkomma till alla dessa frågor i sin

petitaframställning för budgetåret 1969—70. Där i kommer också att redovisas de personalförstärkningar som behövs med anledning av immissions-sakkunnigas förslag. Dessa måste tillföras verket vare sig verket blir koncessionsmyndighet eller inte. Kostnaden härför uppskattas preliminärt till drygt en miljon kronor.

Med hänsyn till de kvalificerade expertutlåtanden som stundom kommer att förebringas av sökanden inför koncessionsnämnden kan det bli erforderligt att anlita också utomstående sakkunniga. Detta gäller främst de områden där sakkunskap ännu inte är företrädd inom verket, såsom i fråga om medicin-hygien, hydrologi och meteorologi. Till kostnaderna härför liksom i fråga om expenser m. m. avser verket att återkomma i sina petita.

Naturvårdsverket framhåller att organisationen med koncessionsnämnd inte kan beräknas fungera på ett tillfredsställande sätt utan att nämnden och verket i övrigt får den personal som verket föreslagit. I annat fall kan ärendena komma att stoppas upp i sin handläggning eller få passera utan erforderlig granskning med risk för betydande ekonomiska förluster för industri och samhälle.

De ökade kostnader som förslaget beträffande koncessionsverksamheten medför torde i någon mån kunna kompenseras genom den möjlighet som öppnas att göra besparingar i några vattendomstolars personalstater. Största vinsten med förslaget ligger dock givetvis på det samhällsekonomiska planet. Verket framhåller sålunda att dess övertagande av tillståndsprövningen torde medföra en besparing på lång sikt i och med att en centralt bedriven miljövårdande verksamhet ökar möjligheten att hindra miljöförstöringen.

Naturvårdsverkets förslag är avfattat av generaldirektören Paulsson samt ledamöterna Carlsson och Ramstén. Ledamöterna Eidem och Fälldin är skiljaktiga och har avgett egna yttranden.

Eidem framhåller att naturvårdsverkets utredning inte ger tillräckligt underlag för en bedömning av hithörande frågor. Exempelvis har det viktiga spörsmålet om sambandet mellan tillåtlighetsfrågorna och ersättningsfrågorna berörts endast flyktigt. Ett annat viktigt problem som inte alls behandlats är relationerna mellan naturvårdsverket som tillståndsbeviljande myndighet och statens planverk. Vidare förklarar han att han inte kan ansluta sig till tanken på en koncessionsnämnd. Prövningen av hithörande frågor är utomordentligt komplicerad och kan medföra långtgående ekonomiska konsekvenser för kommuner, företag och enskilda. Mot denna bakgrund finner han det principiellt otillfredsställande att en myndighet skall företräda både — de i och för sig utomordentligt viktiga — miljö-vårdsintressena och samtidigt verkställa avvägningen mellan dessa och motstående intressen. Enligt hans uppfattning talar åtskilliga skäl för en lösning av de organisatoriska frågorna i enlighet med immissions-sakkunnigas förslag. Skulle man emellertid anse att vattendomstolarna inte bör komma i fråga som koncessionsmyndighet, måste man söka sig fram till en orga-

nisatorisk lösning som på ett helt annat sätt än det framlagda förslaget tillgodoser rättssäkerhetskravet. En förutsättning är därvid att koncessionsmyndigheten intar en i förhållande till verket fristående ställning och att dess beslut kan överklagas till en rättslig instans.

Fälldin uttalar att den tid som ställts till verkets förfogande för utredningsuppdraget inte har medgett, i varje fall inte för hans del som styrelseledamot, den allsidiga prövning och de grundliga överväganden som immisionssakkunniga förutsatte som nödvändiga. Mot denna bakgrund anser han sig inte kunna biträda naturvårdsverkets förslag. Om tillståndsgivningen likväl förläggs till naturvårdsverket måste förfarandet enligt hans mening ges en sådan konstruktion att exempelvis skilda uppfattningar mellan verkets experter å ena sidan och sökandepartens experter å andra sidan prövas av ett i förhållande till parterna fristående organ.

Han uttalar vidare att det ligger i sakens natur att experterna på ömse sidor i de allra flesta fall kommer till en gemensam bedömning av möjligheten att med en avsedd processteknik uppnå och underskrifa de gränsvärden som fastställts för att anläggningen över huvud taget skall kunna tillåtas. Men när det är fråga om en ny processteknik kan man inte utesluta att det kan komma att råda delade meningar mellan experterna huruvida den är tillfredsställande eller inte. I en sådan situation finner han det principiellt stötande att förfarandet fått en sådan utformning att det slutliga ställningstagandet skall ligga antingen hos en koncessionsnämnd inom verket med verkschefen som ordförande eller hos verkets styrelse. Eftersom ersättningsfrågorna under alla förhållanden skall avgöras av vattendomstol — i framtiden måhända utbyggd till miljövårdsdomstol — och då redan nu såväl teknisk som ekonomisk sakkunskap är knuten till domstolen anser Fälldin att såväl praktiska som principiella skäl talar för att också tillståndsprövningen förläggs till vattendomstol.

Alldeles frånsatt om man med en viss processteknik kan uppnå fastställda gränsvärden eller inte, måste planeringen av framtida anläggningar av immitterande natur prövas från allmänna planeringssynpunkter och med hänsyn till friluftslivets behov, framhåller Fälldin. Denna prövning blir av ekonomisk-politisk natur och förutsätts av immisionssakkunniga i sista hand ske av Kungl. Maj:t i statsrådet. För att förebygga en anhopning av sådana ärenden som måste prövas från fall till fall, är det angeläget att det pågående inventeringsarbetet kan intensifieras så att det blir möjligt att upprätta markanvändningsplaner, som så långt möjligt tillgodoser friluftslivets och den yttre miljövårdens krav. En sådan planläggning skulle underlätta sökandepartens dispositioner i utgångsläget.

I fortsättningen framhåller Fälldin att naturvårdsverket med rätta framhållit verkets behov av att få inflytande på besluten ur planeringssynpunkt. Men relationerna till statens planverk och dess självklara uppgift att medverka i beslutsprocessen vid planeringsfrågor har inte berörts i förslaget.

Detta kan mycket väl förklaras med hänvisning till den tid som ställts till förfogande för utredningsuppdraget. Han anser dock att det samtidigt vittnar om riktigheten i de bedömningar i detta avseende som immissionssakkunniga gett uttryck för. Han slutar med att uttala att han inte kan tillstyrka att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

5.3.4 Remissyttrandena över naturvårdsverkets organisationsförslag

Naturvårdsverkets principiella inställning att tillståndsprovningen skall handhas inte av domstol utan av administrativ myndighet vinner bred anslutning hos remissinstanserna även om åtskilliga remissinstanser håller fast vid immissionssakkunnigas uppläggning med vattendomstolarna som koncessionsmyndigheter. Det konkreta förslag som naturvårdsverket lägger fram gillas däremot av endast ett fåtal remissinstanser. Andra lösningar till en administrativ provningsordning förs fram. Dessa går i allmänhet ut på att göra provningsmyndigheten fristående från naturvårdsverket.

Naturvårdsverkets konkreta förslag tillstyrks av *veterinärstyrelsen*, *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Västernorrlands län*, *LO* och *Aktiebolaget Atomenergi*.

Länsstyrelsen i Malmöhus län framhåller att det hade varit önskvärt med en mera allsidig utredning än den föreliggande. Från principiell synpunkt är det enligt länsstyrelsen mindre tillfredsställande att tillståndsmyndigheten också är tillsynsmyndighet. Vidare kan visst dubbelarbete och vissa gränsdragningsproblem inte undvikas med den föreslagna ordningen. Länsstyrelsen anser emellertid att de fördelar som är förenade med förslaget är så betydelsefulla för naturvårdsverksamheten och därmed även för samhällsplaneringen i övrigt att länsstyrelsen trots nämnda betänkligheter tillstyrker att förslaget genomförs. Bland fördelarna nämner länsstyrelsen särskilt möjligheten att få enhetlighet i tillståndsgivningen och kort handläggningstid.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att tillståndsprovningen i immissions- och vattenföroreningsärenden främst är en planeringsfråga. Den intresseavvägning som sker i dessa ärenden är enligt länsstyrelsens uppfattning av sådan natur som är vanlig i administrativa ärenden. Ärendena kräver ej judiciell prövning. Länsstyrelsen anser det därför i princip riktigt att provningen ligger på administrativ myndighet. För naturvårdsverket som koncessionsmyndighet talar främst verkets sakkunskap på området och den enhetliga bedömning som möjliggörs genom ärendenas förläggning till samma organ. Mot naturvårdsverket kan anföras att detta främst har att företräda naturvårdsintresset. Med den organisation med lekmanastyreelse som verket har anser länsstyrelsen emellertid, att verket måste antas komma att ta tillbörlig hänsyn även till de intressen av samhällsekonomisk och enskild natur som kan föreligga. Den föreslagna koncessionsnämnden bör

enligt länsstyrelsen ges en allsidigare sammansättning. För att tillgodose samhällsekonomiska och enskilda intressen bör företrädare för industri och kommun ingå i nämnden.

Aktiebolaget Atomenergi anser övervägande skäl tala för att tillståndsärenden i immissionsmål handläggs i administrativ ordning och tillstyrker utredningens förslag i dess huvuddelar. Bolaget framhåller bl. a. att man vid ett administrativt förfarande vinner i snabbhet och enkelhet, särskilt när det gäller bagatellartade ärenden. Enligt bolaget synes det i dagens läge i och för sig vara en fördel att en instans, som skall företräda en samlad syn på naturvårdsproblemen, får ett väsentligt inflytande på tillståndsgivningen i immissionsfrågor. Rättssäkerheten bör utan större svårighet kunna upprätthållas genom att besvärsinstitutet utformas på ett sätt som ger möjlighet till handläggning inför domstol av ärenden av starkt kontroversiell och ekonomiskt väsentlig art. I fråga om relationerna mellan statens planverk och naturvårdsverket framhåller bolaget att samordningen mellan dessa båda myndigheters arbetsuppgifter är en fråga som är oberoende av om tillståndsprövning i immissionsärenden handläggs av vattendomstol eller en koncessionsnämnd inom naturvårdsverket.

Enligt *LO:s* mening bör vid tillståndsprövningen göras en avvägning mellan å ena sidan sökandens intresse att få utöva en viss störande verksamhet eller vidta en viss störande åtgärd samt å andra sidan i hur hög grad en sådan verksamhet eller åtgärd bör tålas inte enbart ur den enskilde sakägarens intresse av att förbli ostörd utan även ur samhällets intresse av att kunna tillförsäkra människorna en god planering och ett vetligt utnyttjande av våra naturresurser. Det sistnämnda intresset har enligt *LO:s* mening hittills inte i tillräcklig grad beaktats vid tillståndsgivningen. Genom tillkomsten av naturvårdsverket har erhållits en samlad teknisk och vetenskaplig sakkunskap väl skickad att vid tillståndsprövningen garantera ett snabbt, smidigt och kompetent förfarande samt en för hela landet enhetlig tillämpning. Detta samt inrättandet av den föreslagna koncessionsnämnden torde vid handläggningen av tillståndsärenden skapa väl så säkra garantier ur rättssäkerhetssynpunkt som den nuvarande ordningen.

Till de remissinstanser som är negativt inställda till naturvårdsverkets förslag och som i likhet med immissionssakkunniga anser att prövningen bör förläggas till vattendomstolarna hör *vattenöverdomstolen, kommerskollegium, advokatsamfundet, industriförbundet, SAF, Svensk industriförening, Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare, Sveriges lantmätareförening, Föreningen för vattenhygien* och *Svenska kraftverksföreningen*.

En kritisk inställning till naturvårdsverkets förslag har också *Ingeniörsvetenskapsakademien* och *SACO*. *SMHI* finner det tveksamt om tillståndsgivningen, som naturvårdsverket föreslår, helt bör förläggas till en koncessionsnämnd som är inordnad i naturvårdsverket. Det är angeläget att det vid tillståndsgivningen dels kommer till stånd en objektiv bedömning av olika sak- och rättsskäl och dels tas vederbörlig hänsyn till statsmakternas all-

männa politik i landsomfattande planeringsavseende. För att tillgodose dessa önskemål bör enligt institutet både vattendomstolarna och naturvårdsverket ges inflytande.

Kammarkollegiet menar att det för en ny lagstiftning på detta svärbemästrade område krävs en grundligare utredning och en förnyad remissbehandling och kan därför inte tillstyrka en omedelbar lagstiftning på grund av naturvårdsverkets nu föreliggande utredning. Kollegiet framhåller emellertid att den prövning det här gäller som regel rör en rad samhällsfunktioner och att prövningen har starka sociala och politiskt—ekonomiska inslag. Prövningen av tillståndsfrågorna kan därför sägas mera ha karaktär av förvaltning än rättskipning. Från den synpunkten kan det enligt kollegiets mening te sig naturligt med en helt administrativ tillåtlighetsprövning.

För domstolslinjen stannar *stadsförbundet* och *kommunförbundet*. Förbunden konstaterar i likhet med naturvårdsverket att de avvägningar som måste göras i immissionsmål inte i första hand är av judiciell natur utan bör grundas på allmänna bedömanden av ekonomisk och teknisk art. Detta talar onekligen för att tillståndsgivningen bör handläggas i administrativ ordning. Därvid skulle även kunna uppnås enhetlighet i bedömningen och tidsvinster vid handläggningen. Med hänsyn till rättssäkerhetskravet framstår det emellertid för förbunden som oundgängligen nödvändigt att tillståndsgivande myndighet intar en i förhållande till naturvårdsverket fristående ställning. Vid övervägande av de skäl som talar för och mot naturvårdsverkets förslag stannar förbunden vid sin tidigare uppfattning att tillståndsgivningen bör anförtros judiciell myndighet, om denna får erforderlig sakkunskap till sitt förfogande. I varje fall är förbunden inte beredda att på föreliggande utredningsmaterial tillstyrka naturvårdsverkets förslag. Enligt förbunden bör man överväga att förlägga både tillstånds- och ersättningsfrågor till fastighetsdomstol.

Även *statskontoret* anför skäl både för administrativ prövning och för domstolsprövning, men anser att det saknas anledning att gå från immissions-sakkunnigas förslag.

Enligt *vattenöverdomstolens* mening är naturvårdsverkets utredning alltför knapphändig och skissartad för att kunna läggas till grund för en så genomgripande förändring av det nuvarande prövningsförfarandet som åsyftas med förslaget. En grundligare utredning av frågan efterlyses också av *industriförbundet*, *SAF*, *advokatsamfundet*, *Föreningen Sveriges härads-hövdingar* och *stadsdomare* och *kraftverksföreningen*. *Kammarkollegiet* anser, att utredningen varken är eller bör uppfattas som annat än ett utkast till lösandet av de organisatoriska frågorna under den givna förutsättningen att tillståndsgivningen förläggs till verket. Det framgår inte i vilken utsträckning nuvarande regler i 8 kap. vattenlagen och motsvarande bestämmelser i förslaget till immissionslag kommer att ersättas med andra med annat materiellt innehåll. Det är egentligen endast reglerna om underställning som i utredningen något berörs. Kollegiet anser sig på grundval av ett så be-

gränsat material inte kunna reservationslöst mot varandra väga för- och nackdelarna med de båda organisationsförslagen — immissionsakkunnigas och det nu framlagda.

Flera av de remissinstanser som är kritiska mot naturvårdsverkets skäl för en administrativ prövning tar upp frågan om skillnaden mellan förvaltande och dömande verksamhet. *Vattenöverdomstolen* framhåller sålunda, att det ofta kan vara svårt att bestämma vad som skall anses vara en judiciell eller en administrativ fråga. Inom svensk lagstiftning har man inte heller brukat göra någon åtskillnad på det sättet, att frågor som betraktas som administrativa av denna anledning ansetts inte böra behandlas av domstolarna. Det är inte möjligt att motivera föreningsfrågornas behandling vid eller utom domstol endast genom att hänföra dem till viss kategori. När det gäller föreningsfrågornas natur framhåller *vattenöverdomstolen*, att tillståndsprövningen i immissionsmål alltid måste innehålla väsentliga moment av civilrättslig karaktär. Beträffande vattenföreningar erinrar *vattenöverdomstolen* om att departementschefen vid genomförandet av nuvarande lagstiftning betonade att vattendomstolarnas uppgift i föreningsfrågor är av rättskipande karaktär. Vidare påminner *vattenöverdomstolen* om att det av uttalanden i förarbetena till vattenlagen klart framgår att vattendomstolarna tillskapats för att handlägga även frågor av administrativ natur. Liknande uttalanden till förmån för vattendomstolarna som koncessionsmyndigheter görs av *statskontoret*, *advokatsamfundet* och *Föreningen för vattenhygien*.

Industriförbundet och *SAF* anser att det knappast är möjligt att i detta sammanhang dra en klar gräns mellan administrativ och judiciell prövning. Avgörande bör vara att tillståndsprövningen uppdras åt en instans, som med hänsyn till sin sammansättning, sitt arbetssätt och sitt förhållande till andra i prövningen medverkande organ ger bästa möjliga garantier för en grundlig, allsidig och objektiv prövning på grundval av gällande rättsregler, för ett så snabbt avgörande, som är förenligt med rättssäkerhetskravet, samt för att en omprövning av fattade beslut kan äga rum i en högt kvalificerad överinstans. Organisationernas uppfattning är i korthet, att dessa krav, som emellanåt kan i viss mån strida mot varandra, bäst tillgodoses om tillståndsprövningen anförtros åt en domstol.

I flera remissyttranden framhålls att en jämförelse med förhållandena i andra länder inte kan vara vägledande vid valet av tillståndsmyndighet. Immissionsfrågornas behandling utomlands kan endast ha begränsad betydelse för hur frågan bör lösas i vårt land. Uttalanden i den riktningen görs av *industriförbundet*, *SAF*, *vattenöverdomstolen* och *SMHI*.

Vad naturvårdsverket redovisat i fråga om gällande ordning på andra förvaltningsområden ger enligt *industriförbundet* och *SAF* föga av principiellt eller praktiskt intresse för bedömning av spörsmålet om den organisatoriska lösningen av tillståndsprövningen i frågor om immissioner. *Statskontoret* gör ett liknande uttalande.

De avstyrkande remissinstanserna belyser närmare de olägenheter som naturvårdsverkets förslag skulle medföra.

Uppdelningen av förfarandet i en administrativ tillståndsprövning och en ersättningsreglering vid domstol kan enligt *vattenöverdomstolen* medföra förlängd prövning och avsevärt merarbete både för företagaren och för saksägarna. Även *SMHI*, *Industriförbundet* och *SAF*, *Föreningen för vattenhygien* och *kraftverksföreningen* påpekar, att ett visst dubbelarbete inte kan undvikas, om man frångår vattendomstolslinjen.

Om ersättningsfrågorna inte skall behandlas vid vattendomstol utan annan domstol blir splittringen — framhåller *vattenöverdomstolen* — ännu större, eftersom i vattenföreningens målen vanligtvis ingår frågor som är att anse som byggande i vatten och därför måste prövas av vattendomstol. I stället för behandling i ett sammanhang vid en myndighet, vilket skulle bli fallet om immissionssakkunnigas förslag genomförs, skulle tre myndigheter pröva frågorna. Vidare frågar sig *vattenöverdomstolen* hur det med naturvårdsverkets förslag skall vara möjligt att på lämpligt sätt anpassa vattenushållningsbestämmelser och villkor för utsläpp av avloppsvatten till varandra så att minsta möjliga olägenheter uppkommer.

Liknande påpekanden görs av *Industriförbundet* och *SAF*, *Föreningen för vattenhygien* och *kraftverksföreningen*. Industriförbundet och *SAF* framhåller som en särskild komplikation de gränsdragningsproblem som uppstår om avloppsmål i enlighet med förslaget skulle föras över från vattendomstol till administrativ myndighet. Vattenföreningarna — i synnerhet större sådana — kan behöva göra vattenintag, eventuellt också företa vattenreglering, för att tillgodose sin vattenförsörjning. Tillstånd härtill skall enligt förslaget alltjämt lämnas av vattendomstolarna. En ny industrianläggning skulle sålunda behöva dels tillstånd för vattenintag etc. av vattendomstol, dels koncession för utsläpp av naturvårdsverket, dels ock riskera en framtida skadereglering med anledning av föreningar inför vattendomstol eller annat forum. Detta kan knappast betecknas som vare sig »samordning» eller »enhetlighet».

Industriförbundet och *SAF* anser, att den tidsvinst som enligt naturvårdsverket skulle kunna göras genom en tillståndsgivning i administrativ ordning ofta skulle bli endast skenbar. Även om behandlingstiden i tillståndsfrågan i vissa fall kan reduceras, om verket blir tillståndsgivande myndighet, kan den berörda enskilda parten, t. ex. ett industriföretag, inte alltid utnyttja denna tidsvinst för att genomföra en investering eller sätta i gång en verksamhet. Företaget kan nämligen nödgas avvakta målets behandling även i vattendomstol för att få klarhet i vilka ekonomiska konsekvenser i form av skadeersättningar o. d. som projektets genomförande skulle föra med sig.

Enligt *Föreningen för vattenhygien* måste man med den ökande avloppsbelastningen på våra vattendrag räkna med att allt fler avloppsföretag kom-

mer att bli beroende av utspädning av avloppsvattnet genom regleringar. Emellanåt kan en reglering eller annat byggande i vatten vara ett alternativ till en reningsåtgärd. För många industriföretag är härjämte lokaliseringen i minst lika stor utsträckning beroende av tillgången på fabrikations- och kylvatten som på möjligheterna att släppa ut avloppsvatten. Ofta kan härjämte föreligga konkurrens mellan olika företag om utnyttjande av ett vattenområde exempelvis å ena sidan för korttidsreglering å andra sidan för avloppsutsläpp. Det synes föreningen uppenbart, att naturvårdsverket underskattat dessa gränsdragningsproblem. — I en mycket stor del av avloppsmålen föreligger, vid sidan av ansökan om avloppsutsläpp, även ansökan om rätt att taga annans mark eller vattenområde i anspråk för reningsverk eller ledningar till och från reningsverket. Dylika tvångsrätter måste då först prövas av vattendomstolen, innan naturvårdsverket kan avgöra frågan om avloppsutsläpp.

Även *kraftverksföreningen* gör liknande påpekanden och menar att naturvårdsverket inte tillräckligt redovisat eller beaktat dessa problem.

Sakägarnas ställning vid en administrativ prövning anförs också som ett skäl för att hålla fast vid vattendomstolarna som prövningsmyndigheter. Om sakägarna inte får tillfälle att i tillfredsställande utsträckning belysa skadefrågorna vid tillståndsprövningen, uppkommer enligt *vattenöverdomstolen* ovisshet beträffande omfattningen av de ersättningskrav som kan komma att framställas vid domstolsbehandlingen. Sakägarna kan inte heller påverka tillståndet så att skador så långt möjligt undviks. Även om sakägarna måhända formellt kan göra sig påminda vid tillståndsprövningen, torde reglerna om rättegångskostnader i administrativt förfarande oftast göra det omöjligt för dem att anlita juridiskt eller tekniskt biträde för utförande av sin talan.

Också *kammarkollegiet* och *advokatsamfundet* påpekar, att sakägarna enligt naturvårdsverkets förslag får en klart försämrad ställning i förhållande till nuvarande ordning enligt vattenlagen. *Advokatsamfundet* anser att det inte klart framgår vilka möjligheter som sakägarna skulle erhålla att hos verket tillvarata sina intressen. Det sägs endast att »sakägare med betydelsefulla intressen bör kontaktas». Verket har tydligtvis tänkt sig att sakägarna skall framlägga sina ersättningsanspråk dels i stora drag i koncessionsärendet och dels inför vatten- eller fastighetsdomstolen. De kostnader för utredningar m. m. som är behövliga för att inför verket kunna ange sin standpunkt och sina anspråk skall dock sakägarna enligt förslaget i princip svara för själva. Det är med hänsyn härtill välgrundad anledning förmoda att naturvårdsverket vid sina ställningstaganden i denna del kommer att ha tillgång till ett ganska torftigt utredningsmaterial. — När i förslaget ändå talas om skadeförebyggande åtgärder i samband med koncessionsvillkoren, ter det sig för samfundet i viss mån verklighetsfrämmande att tänka sig bestämmelser av detta slag vid ett så summariskt och haltande förfarande

som det från verkets sida skisserade. Samfundet påtalar även sakägarnas försämrade ställning i rättegångskostnadshänseende om naturvårdsverkets förslag genomförs och framhåller slutligen att sakägarna genom förslaget i stort sett skulle berövas den rätt som tillkommer dem enligt nuvarande ordning att hävda sina intressen i tillståndsfrågor, vilket givetvis vore för rättskänslan stötande.

Kompetenskonflikter beträffande samma fråga mellan domstol och naturvårdsverket är enligt *vattenöverdomstolen* ytterligare en olägenhet som kan följa med naturvårdsverkets förslag. F. n. kan en sakägare föra förbudstalan vid domstol mot t. ex. driften vid en fabrik på grund av vattenförorening eller immission. Med naturvårdsverkets förslag kan fabriksägaren möta en sådan talan med en begäran hos naturvårdsverket om tillstånd att driva fabriken. Ett sådant tillstånd är avsett att ge »formell trygghetsverkan». Det torde dock kunna ifrågasättas, om detta tillstånd kan hindra domstolen att ta upp sakägarens talan till prövning. Skulle hinder anses föreligga, innebär det en väsentlig inskränkning av sakägarens rättigheter i jämförelse med vad som nu gäller.

Flertalet av de avstyrkande remissinstanserna betonar särskilt att naturvårdsverket skulle få en dubbelställning som inte skulle bidra till att öka förtroendet mellan verket och rättssökande parter. Vidare trycker många starkt på rättssäkerhetskravet.

Vattenöverdomstolen anser det vara av stor vikt att såväl allmänheten som berörda parter har förtroende för organisationen och sättet för prövning av frågorna. Hos allmänheten kan det knappast vara ägnat att skapa förtroende för naturvårdsverket som företrädare för naturvårdsintresset om verket dessutom skall vara det organ som har att opartiskt skilja mellan alla de intressen som berörs av företaget. Det ligger i sakens natur att verket har små möjligheter att bevaka sakägarnas intressen. Om dessa inte kan föra en effektiv talan vid prövningen, blir risken stor att deras intressen åsidosätts. Det kan även ifrågasättas om kommuner och industrier blir villiga att på ett förberedande stadium öppet diskutera sina problem med naturvårdsverket, om påföljande steg blir att verket ensidigt bestämmer vad som i fortsättningen skall gälla. Den dubbelställning som naturvårdsverket skulle få enligt förslaget blir därför enligt *vattenöverdomstolens* mening ägnad att minska förtroendet både för verket som naturvårdens företrädare och för det sätt varpå prövning av frågorna sker.

Enligt *vattenöverdomstolens* mening skapas en ändamålsenlig ordning, om naturvårdsverket får en så stark ställning som möjligt som företrädare för naturvården och därjämte behövliga resurser för att som pådrivare, övervakare och förhandlare ta upp föroreningsfrågorna och verka för bättre förhållanden. I flertalet fall torde enighet kunna åstadkommas mellan verket, å ena, samt de kommuner och industrier som orsakar föroreningarna, å andra sidan. Något avgörande av annan myndighet behövs då ej. Detta

är innebörden av den fakultativa koncessionsprövning som föreslogs av immissionssakkunniga. En sådan prövning ger kommuner och industrier möjlighet att snabbt få besked om naturvårdsverkets krav och de har sedan möjlighet att godta kraven eller påkalla prövning av dem. Systemet med fakultativ koncessionsprövning bör enligt vattenöverdomstolens mening kunna byggas ut så att det i framtiden blir regel i såväl industriella som kommunala föroreningsärenden. Den fakultativa koncessionsprövningen förutsätter för att vinna förtroende att uppkomna tvister avgörs av ett opartiskt organ. Som sådant är en vattendomstol med dess uppbyggnad för prövning av likartade frågor väl lämpad.

Statskontoret framhåller, att den dubbelställning verket skulle få enligt förslaget ter sig tvivelaktig från skilda synpunkter. Naturvårdsverkets huvuduppgift kan sägas vara att med kraft bevaka naturvårdsintresset gentemot andra intressen. Härav följer att verket i vissa sammanhang måste komma i klar partsställning gentemot andra intressen, ofta av ekonomisk art. Även om enighet torde råda om att miljövårdssynpunkterna i helt annan utsträckning än tidigare måste ges prioritet vid avvägningen mellan olika intressen torde det vara ofrånkomligt att vissa beslut, t. ex. rörande immissionstillstånd, måste få karaktären av en kompromiss mellan miljövårdsintresset och andra intressen. I den mån naturvårdsverket självt skulle i stor utsträckning träffa avgöranden av sådan kompromisskaraktär, skulle detta kunna verka hämmande på dess möjlighet att framgent och i andra sammanhang kraftfullt tillvarata naturvårdsintresset. Det föreslagna arrangemanget väcker även betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. En sådan prioritering av naturvårdsintresset som nyss angetts torde i första hand böra garanteras genom lagstiftningens utformning. När beslut träffas kan emellertid, vad gäller själva förfarandet, inte bortses från existensen av partsintressen som avviker från naturvårdsintresset.

Advokatsamfundet framhåller, att naturvårdsverket enligt instruktionen har både rådgivande, övervakande och åklagarbetonade uppgifter inom naturvården (däri inbegripet vatten- och luftvård). Nu skulle alltså därtill läggas även funktionen att vara dömande instans. En sådan lösning skulle framför allt med tanke på rättssäkerheten innebära ett betänkligt avsteg från nuvarande rättsliga system. Rent faktiskt lär det knappast heller vara möjligt att effektivt och ändamålsenligt värna om naturvården och samtidigt som domare beakta i och för sig berättigade synpunkter och krav från motstående intressen. Att bevara tilltron hos såväl berörda parter som allmänheten till objektivitet och rättvisa vid ifrågavarande tillståndsprövning är ett värde av sådan dignitet att det skall föreligga alldeles särskilda skäl för att ändå välja en linje, som skulle kunna rubba denna tilltro. Samfundet kan inte finna att naturvårdsverket har framlagt några sådana skäl.

Industriförbundet och *SAF* framhåller att de materiella reglerna — om immissionssakkunnigas förslag följs — kommer att i betydande utsträck-

ning bli tämligen allmänt hållna. Detta gör det enligt organisationernas mening särskilt angeläget, att prövningen av dessa frågor sker med starkt beaktande av rättssäkerhetskravet. Detta innebär bl. a. att man med ledning av blivande praxis skall kunna bilda sig en någorlunda säker uppfattning om rättsläget samt att tillståndsprövningen i likartade fall blir så enhetlig som möjligt.

Det förefaller organisationerna uppenbart, att den av naturvårdsverket föreslagna konstruktionen enligt sakens natur inte kan motsvara sådana krav. Så länge verkets primära uppgift är att företräda allmänna miljövårdsintressen och därjämte att svara för tillsyn och kontroll på detta område, vore det högst otillfredsställande att i verkets händer lägga all tillståndsprövning, som nödvändigt förutsätter en allsidig och opartisk avvägning mellan allmänna och andra intressen. Hur omsorgsfullt denna avvägning än görs, lär man inte kunna bortse från risken att verkets dubbelställning uppfattas som ett eftersättande av andra viktiga samhällsintressen än dem som verket i första hand har att svara för. En sådan uppfattning, befogad eller ej, kan knappast undgå att påverka samarbetet mellan verket och enskilda parter, ett samarbete som för att bli effektivt kräver en hög grad av öppenhet och förtroende mellan alla berörda intressenter. Organisationerna anser att verket skulle få en friare och starkare ställning, när det gäller att hävda miljövårdsintressena, om inte verket tillika behövde engagera sig i alla tillståndsfrågor, vilka dessutom torde komma att kräva en betydande arbetsinsats från verkets sida. I detta sammanhang kan erinras om att under senare år här i landet försports en klar tendens att göra en tydligare åtskillnad mellan samhällets kontrollerande och dömande funktioner. Detta återspeglas bl. a. i förslaget till omorganisation av taxeringsväsendet.

Enligt *kraftverksföreningen* skulle det strida mot den allmänna rättsuppfattningen och kunna äventyra enskild rätt att förena naturvårdsverkets rådgivande, utredande och övervakande uppgift i miljöfrågor med en dömande funktion. Det kan enligt föreningen inte vara förenligt med en sund samhällsutveckling att i frågor av så stor vikt för landets ekonomi och försörjning bortse från rättssäkerhetskravet. Även *Föreningen för vattenhygien* finner det uppenbart olämpligt att naturvårdsverket, som kommer att få en partsställning som kan liknas vid en åklagares, samtidigt skall ha den dömande funktionen. *Ingenjörsvetenskapsakademien* framhåller såsom olämpligt att en och samma myndighet skall förhandla i sakfrågor och samtidigt vara ansvarig för det slutliga rättsliga avgörandet. Enligt akademien finns det även risk för att det rättsliga ansvar som enligt utredningen bör läggas på verket kommer att bli hämmande för verkets primära uppgifter, nämligen att följa forskningen och utvecklingen inom miljövårdsområdet, utöva tillsyn och svara för den långsiktiga miljövårdsplaneringen i landet.

Föreningen Sveriges häradsövdingar och stadsdomare och *Svensk in-*

dustriförening anför som motiv för sin anslutning till domstolslinjen främst rättssäkerhetsskäl. Även *kammarkollegiet* betonar rättssäkerhetskravet.

Den dubbelställning som naturvårdsverket skulle få enligt verkets förslag påtalas också av *kommerskollegium* och *SACO*.

Uttalanden för en tillståndsprövning i administrativ ordning görs av *socialstyrelsen*, *statens institut för folkhälsan*, *planverket*, *statens vattenfallsverk*, *lantbruksstyrelsen*, *lantmäteristyrelsen*, *fiskeristyrelsen*, *länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kristianstads, Hallands, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens län*, *domstolskommittén*, *naturskyddsföreningen*, *Länsingenjörers förening*, *Vattenvärnet*, *kommunal-tekniska föreningen* och *teknologföreningen*.

Socialstyrelsen uttalar sålunda, att många skäl talar för att koncessionsförfarandet i immissions- och vattenföroreningsmål handläggs av administrativt organ och att prövningen sker centralt. Bl. a. kan enhetlighet i ärendenas bedömning lättare vinnas härigenom. Styrelsen finner det angeläget att koncessionsmyndigheten genom sin sammansättning och ställning kommer att framstå som objektiv och ej kan misstänkas företräda ensidiga naturvårds- eller industriintressen. Det beslutande organet bör ges en i förhållande till naturvårdsverket så fristående ställning som möjligt.

Statens institut för folkhälsan framhåller att bedömningen av koncessionsärenden inte innefattar en direkt rättstillämpning och inte kan ske utan medverkan av en bred sakkunskap med andra kvalifikationer än juridiska. Sambandet mellan koncessionsgivning och samhällsplanering betonas. Institutet ansluter sig till att tillståndsgivningen anförtros ett härför lämpat administrativt organ. Dock bör tillståndsgivningen enligt institutet varken ankomma på verket som sådant eller läggas på en i verket helintegrerad nämnd. Visserligen förekommer det att tillsyns- och tillståndsfunktioner på vissa områden handhas av ett och samma organ men i fråga om en myndighet som i så stor omfattning som naturvårdsverket har att förhandla med och på annat sätt hålla kontakt med parter, vilkas intressen kan avvika från de synpunkter som verket närmast företräder, förefaller det dock olämpligt att förena de nämnda funktionerna med en beslutsfunktion av tillståndsgivnings karaktär. Det skulle kunna försvåra samarbetet mellan industri och naturvård, bl. a. inverka menligt på informationsutbytet i forskningsledet mellan industrin och naturvårdsverket. Vidare skulle kunna uppkomma en — låt vara obefogad — uppfattning att naturvårdsverket vid avvägningen mellan olika intressen och utformandet av villkor vid tillståndsgivningen kunde ha benägenhet att inte till fullo beakta för industrin viktiga tekniska och ekonomiska synpunkter. På grund härav och av rent principiella skäl bör enligt institutets mening koncessionsorganet få en fristående ställning i förhållande till naturvårdsverket.

Vattenfallsverket finner ett administrativt förfarande i och för sig godtagbart och väl så rekommendabelt som en domstolsbehandling men kan

omöjligt tillstyrka, att naturvårdsverket med dess ställning inte blott som representant för företagarintresset motstående intressen utan även såsom tillsyns- och kontrollmyndighet också tilldelas uppgiften att vara koncessionsmyndighet.

Enligt *lantbruksstyrelsen* talar bl. a. sambandet mellan vattenföreningarna och andra immissioner och sambandet mellan tillståndsprovningen och ersättningsfrågorna för att provningen läggs på vattendomstolarna. Emellertid framhåller styrelsen, att hänsyn i detta sammanhang måste tas till att de statliga insatserna på miljövårdens område skall intensifieras och att koncessionsärendena kommer att bli av stor omfattning och kräva snabb handläggning. Visserligen ingår rättsliga överväganden i provningen, men plan- och lokaliseringsfrågor och andra frågor som lämpligen avgörs i administrativ ordning överväger. Styrelsen anser därför, att det finns starka skäl för att lägga koncessionsärendena på administrativ myndighet. Naturvårdsverkets förslag tillfredställer dock enligt *lantbruksstyrelsens* mening inte de krav som bör ställas på en objektiv och allsidig provning av koncessionsärenden. För att en fullt objektiv bedömning av tillståndsfrågorna skall tryggas synes enligt styrelsens mening koncessionsnämnden böra ges en i förhållande till naturvårdsverket och andra myndigheter helt fristående ställning.

Även *lantmäteristyrelsen* instämmer i att de bedömanden av ekonomisk och teknisk art varpå avvägningen i immissions- och vattenföreningensärenden måste grundas i huvudsak är av administrativ natur. Prövas koncessionsfrågorna i administrativ ordning, är det dock klart att den administrativa provningsmyndigheten måste äga en helt neutral ställning. Naturvårdsverket skall bevaka naturvårdens, vattenvårdens och luftvårdens intressen. Det ligger i sakens natur att dessa intressen och sökandens intressen i ärenden av nyssnämnd art ibland kan bli kontroversiella. Under sådana förhållanden är det inte tillfredsställande att naturvårdsverket — förutom nyssnämnda bevakning — också skall själv eller via till verket knutet organ verkställa avvägningen mellan naturvårdsintressena och sökande-intressena.

Planverket anser det inte tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt att vid uppkommande tvist provningen av denna skall ankomma på den ena av de tvistande parterna. Detta har visserligen uppmärksammats i förslaget, men inrättandet av en särskild koncessionsnämnd på föreslaget sätt synes inte vara en godtagbar lösning. Enligt *planverkets* uppfattning är en närmare undersökning av detta spörsmål ofrånkomlig. Det är enligt *planverkets* uppfattning inte visat att en förläggning till samma myndighet av både tillståndsprovning och tillsynsutövning på immissionsområdet inte skulle medföra olägenheter. *Planverket* anser sig inte kunna tillstyrka förslaget att förlägga tillståndsprovningen i immissionsärenden till naturvårdsverket. *Planverket* hyser dock inte några avgörande betänkligheter

mot att tillståndsprövningen sker i administrativ ordning. Enligt planverkets mening borde denna fråga utredas förutsättningslöst.

Teknologföreningen betraktar tillståndsgivningen mer som en administrativ än en juridisk fråga. Föreningen anser emellertid att naturvårdsverkets möjligheter att aktivt hävda naturvårdens intressen begränsas och att rätts-säkerhetskravet inte kan anses tillfredsställande uppfyllt, om naturvårdsverket får rollen av tillståndsmyndighet. Tillståndsprövningen bör därför ske hos ett från naturvårdsverket fristående organ. Ett sådant kan enligt föreningen åstadkommas genom att vattendomstolarna ges erforderlig komplettering för snabb handläggning eller genom att en fristående koncessionsnämnd inrättas. I båda fallen måste finnas möjlighet att anföra besvär. Högsta besvärsmyndighet bör vara Kungl. Maj:t, eftersom tillståndsfrågorna är av allmänt samhällsekonomisk betydelse.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker i princip att tillståndsprövningen på immissionsområdet — innefattande även vattenföroreningar — förläggs till administrativ myndighet. Beslut i sådana ärenden måste grundas på allmänna överväganden av ekonomisk och teknisk art och tillkomma under hänsynstagande till samhällsplaneringen i vidsträcktaste bemärkelse. Särskilt betonas ärendenas nära samband med bebyggelseplaneringen, med naturvården och med den ekonomiska planeringen. Länsstyrelsen anser det angeläget att myndigheternas insatser på samhällsplaneringens område blir enhetliga. Vattendomstolarna är varken planeringsorgan eller vattenvårdande myndigheter. De torde sakna befogenhet att bedöma frågorna i ett vidare sammanhang och med hänsyn till samhällsutvecklingen i stort. I ansökningsmål är de bundna av ansökningsenheten. Dessa förhållanden talar för att även vattenföroreningens ärenden prövas i administrativ ordning. Länsstyrelsen kan däremot inte tillstyrka, att tillståndsprövningen förläggs till statens naturvårdsverk. Det måste anses mindre lämpligt att den myndighet som i utpräglad grad skall företräda miljövårdens intressen också skall vara opartisk koncessionsmyndighet, låt vara genom en för ändamålet inrättad särskild koncessionsnämnd. Vidare befarar länsstyrelsen att arbetet med tillståndsgivningen kan komma att hindra naturvårdsverket att ägna sig åt sina egentliga uppgifter att vara rådgivande, samordnande och riksplanerande organ på miljövårdens område.

Länsstyrelserna i Kristianstads, Hallands, Örebro, Gävleborgs och Norrbottens län ansluter sig till naturvårdsverkets uppfattning att en prövning av administrativ myndighet är lämpligare än domstolsprövning. De anser att frågan bör ytterligare utredas och att man särskilt bör överväga möjligheten att förlägga prövningen till länsstyrelserna. Samma inställning har *Länsingenjörers förening*.

Länsstyrelsen i Jönköpings län finner övervägande skäl tala för en administrativ prövning under förutsättning att en sådan lösning efter utredning anses lämplig även för andra vattenmål samt att den prövande myndig-

heten får en självständig ställning och sammansättning som garanterar rättssäkerheten. Tillståndsmyndigheten bör vara fristående från myndigheter med speciellt inriktad verksamhet. Lämpligheten av att verksamheten ingår i koncessionsmyndigheten såsom föreslagits ifrågasätts. Länsstyrelsen anser att frågan om vem som skall vara koncessionsmyndighet bör ytterligare utredas. Utredningen bör lämpligen samordnas med en översyn av vattendomstolarnas framtida ställning och av vattenlagen. I avbidan på denna utredning synes överförandet av vattenföreningens ärenden till naturvårdsverket kunna anstå. Däremot vill länsstyrelsen ej motsätta sig att övriga immissionsfrågor (luftförening och buller) från början tillförs verket och där handläggs i en ordning som tillgodoser förut anförda synpunkter.

Domstolskommittén anser att de avvägningsfrågor som den koncessionsprövande myndigheten ställs inför generellt sett synes vara av sådan beskaffenhet att deras bedömning måste på sikt påverka hela samhällsutvecklingen. Kommittén biträder därför förslaget att tillståndsprövningen läggs på administrativ myndighet. Med hänsyn till att koncessionsfrågorna i de flesta fall av större vikt måste ses ur en vidare synvinkel än den lokala eller begränsat regionala tillstyrker kommittén också att koncessionsprövningen sker centralt, av en och samma myndighet för hela landet.

Kommittén framhåller, att naturvårdsintressena spelar en väsentlig roll vid koncessionsprövningen men att vid sidan av dessa måste beaktas dels privata och företagsekonomiska intressen, dels åtskilliga intressen som i likhet med naturvården är av stor allmän betydelse, sociala och tekniska, befolkningspolitiska, närings- och arbetsmarknadspolitiska m. fl. Koncessionsprövningen kan innehålla synnerligen besvärliga avvägningsfrågor av ofta stor räckvidd, både ekonomiskt och i andra avseenden. En första förutsättning för att koncessionssystemet skall fungera tillfredsställande är att någon omständighet ej föreligger som kan vara ägnad att rubba förtroendet till koncessionsmyndighetens opartiskhet. I detta hänseende måste på koncessionsmyndigheten ställas i stort sett samma fordringar som på en domstol. Myndigheten måste alltså inta en fristående ställning till de intressen som är i fråga. Från dessa utgångspunkter kan enligt domstolskommitténs mening naturvårdsverkets förslag inte godtas. Naturvårdsverket har enligt sin instruktion till uteslutande uppgift att ta tillvara naturvårdens intressen och att bedriva den forsknings- och planeringsverksamhet m. m. som sammanhänger härmed. Koncessionsprövningen innefattar en avvägning av dessa intressen mot vikten av att ett planerat företag oaktat sin miljöförstörande inverkan kommer till stånd, kostnaden för skyddsåtgärd och verkan i övrigt av de villkor som uppställs för tillstånd till den ifrågasatta verksamheten. Det kan enligt kommittén inte anses förenligt med vedertagna rättssäkerhetsbegrepp att koncessionsprövningen handhas av en instans som i likhet med naturvårdsverket sålunda måste komma att i många fall döma i egen sak. Invändningen bortfaller inte genom den föreslagna an-

ordningen att en till verket knuten nämnd skall svara för tillståndsgivningen. Även om anknytningen skulle få en mindre intim karaktär än som föreslagits framstår för kommittén varje form av förening mellan verkets naturvårdsbevakande uppgifter och prövningen av koncessionsfrågorna som olämplig.

Om verket får befogenhet att självmant ta upp tillståndsfrågor till prövning, kan verket enligt kommitténs mening antas i allmänhet visa en sådan förhandsinställning i det uppkomna ärendet att det knappast sedermera kan fatta ett opartiskt avgörande i koncessionsfrågan. Den mening som företräds av naturvårdsverkets expertis kanske inte delas av den sakkunskap som sökanden stöder sig på. I ett sådant läge bör enligt kommittén tyngden av den på ömse sidor åberopade utredningen kunna vägas mot varandra utan att den mening som företräds av naturvårdsverkets expertis ges den auktoritativa prägel som följer av att verket är koncessionsprövande myndighet.

Naturskyddsföreningen anser principiellt, att föroreningsfrågor har ett så betydande inslag av planering, näringspolitik och allmän miljövärd att de bör vara underkastade ett bestämmande administrativt inflytande. Emellertid befarar föreningen, att naturvårdsverkets omvälvande förslag medför ett långvarigt lagstiftningsarbete innan det får en form som kan accepteras. Hithörande frågor är mycket viktiga men det är också mycket angeläget att ett modus vivendi skapas utan uppskov. Slutsatsen härav är, att man måste ordna ett provisorium som dessutom kan ge erfarenheter för en slutlig ordning. I vattenföroreningsmål berör saken så många enskilda intressen att ett domstolsförfarande enligt föreningens mening knappast kan undvaras. I fråga om luftförorening är läget annorlunda. Här är domstolsprövning ej lika indicerad. Beträffande bullerstörning t. ex. från flygplan är förhållandena likartade.

Man bör enligt föreningen åtminstone t. v. låta vattenföroreningsmålen i nuvarande eller ungefär nuvarande omfattning ligga kvar hos vattendomsstolarna eller den domstolsorganisation i vilken vattendomsstolarna eventuellt kommer att uppgå. Vattenförorening är ofta kombinerad med luftförorening. Det fordras därför ett samlat bedömande utöver det som vattendomsstolen kan göra. Vattendomsstolens prövningsområde bör ej fördenskull utvidgas. Det vore ett steg i orätt riktning. Vattendomsstolens beslut beträffande vattenföroreningsfrågan bör inte heller betyda klarsignal för företaget ur vattenföroreningssynpunkt. Luftföroreningsfrågan bör bedömas av sakkunnig administrativ instans, gärna naturvårdsverket. I administrativ ordning bör man kunna komma fram till en bedömning av olägenheterna ur luftföroreningssynpunkt och bestämma de tekniska motåtgärder som krävs. Vattendomsstolens beslut och det resultat som undersökningen av luftföroreningsfrågan leder till bör ingå i en samlad bedömning av naturvårdsverket som bör kunna säga nej till projektet. Ärenden om luftförore-

ning utan kombination med vattenförorening bör liksom bullerstörningar prövas administrativt.

Alla projekt av större betydelse bör enligt föreningen prövas även ur allmän plansynpunkt. Vare sig det aktuella projektet prövats av vattendomstol eller av administrativ instans eller av bådadera bör resultatet granskas ur vidare synvinklar. En sådan prövning kan handhas av en nämnd sammansatt av planverket och naturvårdsverket eller på motsvarande sätt. Eventuellt kan prövningen läggas hos Kungl. Maj:t för att där avgöras på grundval av utlåtanden från nämnden eller ämbetsverken och den föreliggande utredningen. — Ingridandena måste även rikta sig mot redan förefintliga föroreningskällor. Ur traditionell rättssäkerhetssynpunkt förefaller det behövt att ingripanden i dessa fall får prövas av ett fristående organ. — Även om administrativ myndighet tillåtit förorening, bör enskilda och kommuner kunna föra talan mot förorenaren vid domstol om att föroreningen är otillåtlig ur »grannelagssynpunkt» eller om skadestånd. Riskerna för att industri eller annan skall bli utsatt för ekonomiskt förödande beslut är minimala.

De som förordar en särskild koncessionsnämnd hävdar, såsom tidigare framgått, att denna bör ges en i förhållande till naturvårdsverket så fristående ställning som möjligt. Företrädarna för medicinska intressen betonar vikten av att medicinsk sakkunskap blir företrädd i nämnden. *Statens institut för folkhälsan* förordar en fristående nämnd bestående av naturvårdsverkets chef, en lagfaren jurist, den ledande tjänstemannen inom verket på det område, som är i fråga, medicinsk-hygienisk sakkunskap, lämpligen genom företrädare för socialstyrelsen och/eller statens institut för folkhälsan, en företrädare för statens planverk, en samhällsekonomiskt sakkunnig och en industrirepresentant. Ärendena kan lämpligen beredas inom naturvårdsverket. Genom ledamotskapet i nämnden och handhavandet av ärendebereidningen kan naturvårdsverkets sakkunskap bli väl tillvaratagen och dess synpunkter framföras auktoritativt utan röstmässig dominans för verkets representanter. Vidare kan den samhällsekonomiska och industriella expertisen på ett lämpligt sätt komplettera de rena miljövårdssynpunkterna. Nämnden kan givetvis inhämta yttrande från naturvårdsverkets tre råd och från miljöforskningsnämnden, liksom vid behov även annan expertis skulle få tas i anspråk. Ett organ med denna sammansättning och ställning bör kunna vinna även industrins förtroende. Då sakägarnas ersättningsanspråk förutsätts bli behandlade vid domstol, finns enligt institutets mening inte anledning att i nämnden insätta någon särskild för sakägarnas behov lämpad värderingsexpert eller vidta annan rättssäkerhetsskyddande åtgärd.

Enligt *lantbruksstyrelsen* bör i en fristående nämnd ingå representanter för de olika intressen inom såväl den allmänna som den enskilda sektorn som berörs av ärendena. Bland dessa intressen synes naturvårds-, plan- och lokaliserings- samt näringslivs- och fritidsintressena vara särskilt framträ-

dande. I nämnden bör vidare finnas representerad högt kvalificerad juridisk och ekonomisk sakkunskap. Besvär över nämndens beslut bör kunna föras hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Nämnden bör vidare kunna underställa Kungl. Maj:t koncessionsärenden av väsentlig betydelse.

Länsstyrelsen i Norrbottens län föreslår som lämplig sammansättning på en fristående nämnd en högt kvalificerad jurist med domarerfarenhet som ordförande samt naturvårdsverkets chef och representanter för hälsovården, industrin och kommunerna som ledamöter. Länsstyrelsen tänker sig en fristående enhet motsvarande en i verket inbyggd förvaltningsdomstol.

Lantmäteristyrelsen anser att ett särskilt administrativt förfarande i koncessionsdelen bör med hänsyn till jävsfrågan vara knutet till ett helt fristående organ, lämpligen lydande direkt under Kungl. Maj:t. Organet kan ha formen av en fristående nämnd, som är nära anknuten till jordbruksdepartementet. Nämnden bör bestå av en opartisk ordförande, lämpligen en jurist som är erfaren i domarvärv, samt förslagsvis fyra andra ledamöter. Av dessa bör en ledamot representera näringslivet och en kommunerna. De två återstående ledamöterna representerar allmänheten. Genom en sådan sammansättning av nämnden torde enligt styrelsen kompetensen för allsidig prövning av ifrågavarande ärenden bli fullt tillfredsställande, varjämte risken för komplikationer av jävskaraktär helt elimineras. Självfallet bör naturvårdsverket, särskilt mot bakgrunden av dess betydelsefulla åligganden inom den översiktliga planeringen på naturvårdens område, alltid höras i de ärenden nämnden handlägger.

Domstolskommittén finner det angeläget att immissionslagstiftningen genomförs utan dröjsmål och är inte främmande för en lösning av provisorisk karaktär. Om man inrättar ett riksomfattande organ med syfte att svara för samhällsplaneringen i stort, ligger tanken nära att anförtro koncessionsprövningen åt detta organ. Även en särskild koncessionsnämnd är tänkbar enligt kommittén. Om man vill utnyttja den organisation som någon redan befintlig myndighet erbjuder, anser kommittén det vara en möjlighet att anknyta till den verksamhet som utövas av statens planverk. Verket skulle i så fall behöva utbyggas med en koncessionsnämnd med opartisk ordförande och företrädare för naturvård och andra berörda intressen

Också de remissinstanser som håller fast vid domstolslinjen uttalar vissa önskemål om den föreslagna koncessionsnämndens sammansättning och ställning. *Vattenöverdomstolen* förordar att nämndens ställning förstärks genom att utökas med två allmänt ansedda personer, förslagsvis vattenrättsnämndemän eller ägodelningsnämndemän. Rättssäkerhetskraven bör vidare enligt vattenöverdomstolen medföra att alla hithörande ärenden avgörs i nämnden, i den mån underställning till Kungl. Maj:t ej skall ske, och att verkets styrelse ej tar befattning med prövningen. Även *kammarkollegiet* ifrågasätter om inte prövningen av koncessionsärenden, med undantag för sådana fall som skall underställas Kungl. Maj:t, alltid bör ligga hos nämnden.

den. *Advokatsamfundet* föreslår, om koncessionsnämnden trots allt skulle komma till stånd, att antalet ledamöter i nämnden i vart fall utökas till förslagsvis fem för att därmed bereda plats åt kvalificerade företrädare för industrin och kommunerna. *Lantmätareföreningen* är av samma mening. *Industriförbundet* och *SAF* anser, att det inte finns något annat acceptabelt alternativ än en från naturvårdsverket helt fristående koncessionsnämnd, om man trots de skäl som anförts för tillståndsgivning genom vattendomstol frångår denna lösning. En sådan nämnd bör i fråga om sammansättning, förfarande m. m. konstrueras så, att man i möjlig mån bygger på de erfarenheter som vunnits från vattendomstolsorganisationen. Nämnden bör enligt organisationernas mening vara helt fri från partsintressen och förslagsvis bestå av enbart domstolsjurister och tekniker till lämpligt antal, eventuellt också en eller annan lekman utan anknytning till något partsintresse. Varken naturvårdsverket, kommuner eller industrin bör ha företrädare i nämnden. Föredragningar inför nämnden bör anförtros ett till denna knutet kansli.

Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare anser det nödvändigt att tillåtlighetsprövningen anförtros ett fristående organ, om den skall föras bort från domstolarna. Detta fristående organ bör enligt föreningen ha lagkunnig, i domarevärv erfaren ordförande och inte inbegripa naturvårdsverkets chef. Talan mot dess beslut bör få fullföljas av naturvårdsverket.

Kammarkollegiet anser att man bör närmare undersöka det av naturvårdsverket förkastade alternativet att inom verket inrätta en helt fristående enhet, närmast svarande mot en förvaltningsdomstol. Därvid bör även övervägas om ej, förutom ordföranden, ytterligare en lagfaren ledamot bör ingå i nämnden. Över huvud taget anser kollegiet att man bör undvika ett system med verkets tjänstemän uppträdande ömsom i egenskap av direkta företrädare för miljöintressena och ömsom som domare. Skulle det vid närmare undersökning visa sig att alternativet med en fristående koncessionsnämnd inte bör komma i fråga, anser sig kollegiet därför — i valet mellan naturvårdsverkets alternativ och immissionssakkunnigas organisationsförslag — böra förorda det senare.

Statskontoret föredrar prövning av tillståndsärendena genom en i förhållande till naturvårdsverket fristående instans. I varje fall är en sådan prövning ägnad att skapa förtroende hos de tillståndssökande. Den bör också kunna minska benägenheten att anföra besvär, i den mån beslutet går den sökande emot, något som från rationaliseringssynpunkt inte är oväsentligt. Tillfredsställande regler bör under alla förhållanden gälla rörande kommunikation med den tillståndssökande av material som tillkommer under utredningen i ärendet. Från denna synpunkt kan de smidiga kontakter som förutsatts bli etablerade mellan den föreslagna koncessionsnämnden och naturvårdsverket i övrigt väcka vissa betänkligheter. Exempelvis en sådan ord-

ning som att remissyttranden ersätts med muntligt samråd kan medföra att sökanden försätts i ett processuellt underläge som står i strid med strävandena att öka rättssäkerheten i administrativa partsärenden. Verkschefens engagemang i den föreslagna nämnden kan medföra en alltför stor belastning på honom och verka inkräktande på hans möjligheter att effektivt leda verksamheten i dess helhet och ägna tid åt mera generella och långsiktiga arbetsuppgifter. Det är vidare olämpligt att lägga tillståndsprövningen på en av flera planeringsmyndigheter. Prövningen bör därför förläggas utom verket. De alternativ som där står till buds är vattendomstolarna och en från naturvårdsverket helt fristående nämnd. Statskontoret uttalar visserligen att åtskilliga skäl kan anföras för naturvårdsverkets ståndpunkt att tillståndsgivningen är att betrakta som en administrativ uppgift men anser likväl att skäl saknas att frångå immissionssakkunnigas förslag. Om en immissionsnämnd inrättas, vare sig detta sker inom naturvårdsverket eller i form av ett fristående organ, förordar statskontoret att antalet ledamöter i jämförelse med förslaget utökas med två i syfte att bättre tillgodose rättssäkerhetskravet och ge nämnden större tyngd. Det synes också kunna komma i fråga att låta nämnden innefatta representation för de viktigaste av de intressen som kommer att bli berörda av nämndens avgörande.

Några remissinstanser anser att koncessionsprövningen bör ske genom Kungl. Maj:t i statsrådet. *Fiskeristyrelsen* anser att tillståndsprövningen i större immissionsärenden, vari riks- eller regionsplaneringssynpunkter kommer in, bör utövas av Kungl. Maj:t. Endast med regeringen som prövningsorgan kommer dessa synpunkter fullt ut till sin rätt. Kungl. Maj:t kan enligt styrelsen uppställa både ekonomiska och åtgärdsbetonade villkor för tillstånd. Mindre, lokalt betonade ärenden bör enligt styrelsens mening lämpligen prövas av naturvårdsverket. Styrelsen vill — trots att naturvård, vattenvård och luftvård ingår i länsstyrelsernas ämbetsbefattning — inte föreslå dessa som prövningsorgan på grund av de svåra motsättningar som kan uppkomma på länsplanet mellan naturvårdsintresset och lokaliseringssintresset.

Statens vattenfallsverk finner det ur alla synpunkter lämpligast att tillståndsprövningen läggs på Kungl. Maj:t i statsrådet. En sådan lösning torde dock kräva att beredning av ärenden sker genom ett lämpligt allsidigt sammansatt organ. Härom krävs en grundlig utredning. Om den förordade vägen skulle visa sig oframkomlig, förefaller det som en behandling domstolsvägen blir att föredra framför en administrativ sådan. Det mest vägande argument, som anförts mot domstolsprövningen, nämligen det angelägna i att enhetlighet uppnås i tillståndsprövningen i olika ärenden, skulle kanske kunna elimineras på så sätt att tillståndsprövningen förläggs till vattenöverdomstolen, medan skadereglering får i första hand åvila underdomstol.

Planverket anser att man vid en interimistisk lösning av ett administrativt förfarande i avvaktan på en allsidig och grundlig utredning av frågan

kan tänka sig att avgörandet i tillståndsärenden förbehålls Kungl. Maj:t. Prövningen och avgörandet av vissa tillståndsärenden bör dock under vissa förutsättningar kunna delegeras till central myndighet. En viktig förutsättning för sådan delegation bör vara att fasta normer för tillståndsprövningen föreligger. Sålunda skulle t. ex. en prövning av bullrande anläggningars tillåtlighet kunna delegeras till planverket, så snart normer och toleransvärden för buller utarbetats och getts vederbörlig sanktion. Starka skäl talar nämligen för att bullerfrågorna, som nästan undantagslöst har samband med bebyggelsemiljön, bör behandlas i planeringsanvisningar och handläggas av det centrala planorganet. — När det gäller vatten- och luftförorenande anläggningar måste på samma sätt tillåtligheten bedömas på grundval av de tekniska normer som kan uppställas för tolerabla gränsvärden för vatten- och luftföroreningar. Dessa normer får självfallet inte tillämpas så, att ett tillstånd lämnas utan hänsyn till de allmänna planmässiga förutsättningarna i området, vilken senare fråga måste bedömas av planorganet. Dispensärenden bör enligt planverkets mening behandlas med stor restriktivitet och i princip efter samma grunder som de slutliga ställningstagandena i immissionsfrågorna. Delegation till myndighet torde kunna ske i större omfattning, i synnerhet om dispenserna tidsbegränsas.

Naturskyddsföreningen är heller inte främmande för tanken att lägga tillståndsprövningen på Kungl. Maj:t.

Flera länsstyrelser uttalar sig för en decentralisering av tillståndsgivningen till länsstyrelserna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller, att länsstyrelserna i egenskap av allmänna planeringsorgan får anses lämpligare än naturvårdsverket att göra de avvägningar mellan skilda intressen som blir nödvändiga. Länsstyrelserna har beslutsfunktioner inom flertalet av de områden av samhällsplaneringen som berör immissionsområdet och har också tillgång till expertis på dessa områden. Vidare har länsstyrelserna genom sina planeringsråd förankring även inom näringslivet, ett förhållande som kommer att ytterligare markeras om länsförvaltningsutredningens förslag till ny länsstyrelseorganisation genomförs. Med länsstyrelserna som koncessionsmyndigheter kommer därför en önskvärd samordning av myndigheternas insatser att kunna ske när det gäller såväl den fysiska som den ekonomiska planeringen. — Vidare framhåller länsstyrelsen att förtroendet med de lokala förhållandena kommer att vara av avgörande betydelse vid avvägningar som blir nödvändiga vid prövning av koncessionsansökningar. Ärendena torde vidare böra avgöras i nära samarbete med kommunerna. Såväl lokalkännedom som vana att effektivt samarbeta med kommunerna synes därför också tala för länsstyrelserna som koncessionsmyndighet. — Slutligen kan framhållas att länsstyrelserna med oförändrad organisation och med viss personalförstärkning — bl. a. främst expertis på luftvårdsområdet — torde kunna handha tillståndsprövningen i immissionsärenden. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Hallands län*.

Även länsstyrelserna i Kristianstads, Örebro, Gävleborgs och Norrbottens län uttalar sig för en decentralisering av tillståndsärendena till länsstyrelserna.

Ett stöd för decentraliseringstanken utgör även yttrandet från *Länsingenjörers förening*, som förordar en kompletterande förutsättningslös utredning om ett administrativt koncessionsförfarande varvid alternativet med länsstyrelsen som koncessionsmyndighet bör prövas. Föreningen framhåller att koncessionsärendena har ett nära samband med samhällsplaneringen, för vilken länsstyrelsen har ett betydande ansvar. Länsstyrelsen skall sålunda verka för en samordning av den regionala planeringen. Däri ingår upprättande av ändamålsenliga markanvändningsplaner. Dessa i sin tur påverkas i hög grad av de översiktliga planer för naturtillgångarnas nyttjande som det åligger länsstyrelserna att ta initiativ till. Länsstyrelsen har att pröva lokaliseringsfrågor av olika slag och att i samband därmed göra avvägningar av såväl teknisk som ekonomisk art. Länsstyrelsen har vidare att pröva planfrågor, förordna om naturreservat och strandskyddsområden, utfärda bestämmelser till skydd för landskapsbilden m. m. och har vidare uppgifter enligt tillsynslagen. I alla dessa frågor har länsstyrelsen att ta hänsyn till de immissioner som kan förekomma. Vattenvårds-, luftvårds- och bullerfrågorna har en sådan inverkan på den regionala samhällsplaneringen att koncessionsprövningen i första instans enligt föreningens mening bör förläggas till länsstyrelsen.

Frågan om sambandet mellan koncessionsprövningen och den fysiska planeringen behandlas framför allt av *planverket*. Verket framhåller till en början att naturvårdsverket inte fått någon central ställning för värden av hela samhällsmiljön utan att naturvårdsverket enligt sin instruktion är en central förvaltningsmyndighet för ärenden om naturvård, rörligt friluftsliv samt jakt och viltvård, varvid till naturvård hänförs även vatten- och luftvård. Beslut rörande emitterande anläggningars tillåtlighet har enligt planverket i många fall väsentlig betydelse för samhällsbyggandet och den därmed förbundna fysiska planeringen. Förläggandet av emitterande verksamhet till ett område kan få betydande återverkningar på markanvändningen inte endast i den närmaste omgivningen utan kanske inom en större region eller landsdel. Därav följer att tillståndsprövningen i immissionsärenden måste nära samordnas med den fysiska planeringen. Av naturvårdsverkets förslag framgår inte att detta samordningsbehov tillräckligt uppmärksammas, än mindre har utvägar anvisats att organisatoriskt tillgodose samordningsbehovet. — I förslaget framhålls att naturvårdsverket genom en riksplanering i fråga om miljövärden skulle bli den myndighet som får överblick över alla de förhållanden, som kan inverka på koncessionsprövningen. Detta är ett antagande vars riktighet enligt planverkets mening starkt kan ifrågasättas. En riksomfattande naturvårdsplanering bör inte utan vidare förmedla sådan ingående kännedom om samt-

liga avsnitt av den fysiska planeringen, som möjliggör att alla för ett tillståndsbeslut betydelsefulla förhållanden beaktas. — Frågan om formerna för samordningen mellan tillståndsprövningen i immissionsärenden och den fysiska planeringen har uppenbarligen nära samband med pågående utredningsarbete inom planeringssektorn och kan inte slutgiltigt avgöras förrän utredningsarbetet avslutats och den fysiska planeringen fått sin nya form. Behovet av sådan samordning är enligt planverkets uppfattning så stort att ett slutligt avgörande beträffande förfarandet vid tillståndsprövningen bör anstå i avvaktan på avgörandet av den fysiska planeringens utformning.

Enligt *vattenöverdomstolen* bör en översiktlig riksplanering komma till stånd, men vid en sådan planering måste självfallet hänsyn tas till en mångfald skilda samhällsintressen. Förutom naturvårdsverket torde i varje fall statens planverk och länsstyrelserna böra vara med vid planeringen. Det förhållandet att så många intressen är berörda synes leda till att avgörandet borde få ankomma på Kungl. Maj:t. En planering som gör skäl för namnet måste komma i tiden före koncessionsprövningen. Vad som föresvävar naturvårdsverket tycks däremot vara en »planering» in casu, något som knappast kan kallas planering men som däremot kan försvåra kommande planläggning. Om vattendomstolarna görs till koncessionsmyndighet med skyldighet att vid konflikt mellan ansökning och riksplanering underställa Kungl. Maj:t tillståndsfrågan, synes enligt vattenöverdomstolens mening en bättre avvägning av förhållandet mellan planer och tillståndsgivning kunna åstadkommas än om beslutanderätten förs över till ett av flera planeringsorgan.

Statskontoret framhåller, att planfrågor i första hand ankommer på planverket men även på länsstyrelserna och Kungl. Maj:t. Vattenlagen och immissionslagen bör ha sådant innehåll, att tillstånd ej kan meddelas i strid mot gällande planer eller översiktlig planering. Om så blir fallet, ligger det närmare till hands med hänsyn till planeringsverksamheten att prövningen av föroreningsfrågorna iäggs till ett utanför stående organ än att en av flera planeringsmyndigheter får hand om tillståndsgivningen i dessa frågor.

Industriförbundet och *SAF* framhåller att företagens lokalisering i framtiden kommer i högre grad än hittills att bli beroende av den översiktliga samhällsplaneringen i och med att denna kommer att byggas ut och ges fastare former. Genom att bl. a. naturvårdsintressena beaktas i denna planering torde den för koncessionsprövningen grundläggande avvägningen mellan miljövärden och andra intressen ha ägt rum redan när företaget medgetts etablering på viss plats. Koncessionsprövningen kommer antagligen därför företrädesvis att inriktas på villkorsbestämning med hänsyn till företagets drift m. m. Naturvårdsverkets viktiga uppgift att hävda miljövärdintressena i samhällsplaneringen måste därför i första hand fullgöras ge-

nom dess medverkan i den översiktliga fysiska planeringen. Det är enligt organisationerna att beklaga att det ej ansetts möjligt att samordna lagstiftningsarbetet om immissioner med den förestående omprövningen av den fysiska planeringen. Sannolikt skulle detta kunnat medföra en klarare ansvarsfördelning mellan olika offentliga organs uppgifter i samhällsplaneringen.

Enligt *Föreningen för vattenhygien* bör en riksplanering ske inte blott med hänsyn till miljövården utan även med hänsynstagande till alla de frågor och intressen som har betydelse för landets befolkning. Naturvårdsverket är representant endast för en del av dessa intressen och ett flertal andra myndigheter och organisationer måste medverka i en riksplanering beträffande landets framtida bebyggelse och utnyttjande. Planeringen måste därför enligt föreningens mening ske under ledning av Kungl. Maj:t. Sedan en dylik riksplanering gett resultat måste därav föranledda direktiv följas av myndigheter och enskilda.

Frågan om vid vilket forum ersättningsfrågorna skall behandlas berörs i några remissyttranden. *Kammarkollegiet* anser, att ersättningsfrågor bör handläggas vid vattendomstolarna så länge dessa finns kvar. Om dessa frågor förläggs till fastighetsdomstolar, kan enligt kollegiet den inte önskvärda komplikationen uppkomma att ersättningsfrågor som sammanhänger med ett och samma företag måste handläggas såväl av vattendomstol som av fastighetsdomstol. Av samma mening är *statens vattenfallsverk, lantbruksstyrelsen* och *vattenöverdomstolen*. Vattenfallsverket anser att vattendomstol, som ju redan handhar vattenföreningensfrågor och har kunnande och erfarenhet inom vitt skilda skaderegleringsområden, borde som prövningsinstans vara att föredra framför fastighetsdomstol med dess mer begränsade och ensidigt inriktade tekniska expertis. Vattenöverdomstolen påpekar att en enhetlig bedömning bäst vinnns om behandlingen sker vid vattendomstolarna.

5.4 Tillåtlighetsregler

5.4.1 Immissionssakkunniga

En grundläggande princip för utformningen av reglerna om tillstånd till och villkor för störande verksamhet bör vara att immissioner skall förebyggas, så långt det är praktiskt möjligt. I varje fall bör onödiga immissioner inte tolereras. I allmänhet bör det vara möjligt att använda fast egendom för ändamål som kan komma i fråga enligt planbestämmelser eller liknande reglering — förutsatt att lämpliga immissionsförebyggande åtgärder vidtas. I särskilt besvärliga fall kan det dock bli nödvändigt att i immissionsförebyggande syfte på ett eller annat sätt begränsa egendomens användning för sådant ändamål. Endast i nödfall bör immitterande användning helt förbjudas.

Från bl. a. dessa utgångspunkter bör huvudregeln vara en positiv bestämelse om skyldighet för den som använder eller ämnar använda fast egendom för ändamål som kan medföra immission att vara aktivt verksam för att förebygga att immission uppkommer. Det bör i sådant hänseende åligga honom att vidta de skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått som skäligen kan fordras. Som »försiktighetsmått» bör också begränsning av användningen kunna komma i fråga. En så allmänt hållen regel lämnar dock stort spelrum för fri skälighetsbedömning och bör därför preciseras med vissa hjälpreler.

De sakkunniga föreslår en första hjälpregel av innehåll att frågan om omfattningen av de skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått som fordras skall bedömas med utgångspunkt från vad som är tekniskt möjligt vid sådan användning av den fasta egendomen som är i fråga samt med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.

Vid bedömning av den immitterande fastighetens förhållanden bör en objektiv måttstock tillämpas. Man bör alltså i princip bortse från den aktuella nyttjarens personliga omständigheter. I stället bör man utgå från förutsättningarna för ett genomsnittligt företag i branschen. Man bör emellertid därvid också ta hänsyn till den ifrågavarande anläggningens allmänna typ — dess storlek och ålder. Liksom vid prövning enligt vattenlagen måste man ta hänsyn till att en anläggning har kommit till vid en tid då föroreningsfrågan-immissionsproblemen inte ägnades erforderligt beaktande.

Det är mot denna bakgrund man får se det principiella kravet på att göra vad som är tekniskt möjligt. Vad som åsyftas är att man — inom den grundläggande skälighetsregelns ram — bör eftersträva en så god teknisk lösning som möjligt. Ofta måste man kanske räkna med att den bästa tekniska lösningen inte går att nå, främst av ekonomiska skäl. Men utgångspunkten för skälighetsbedömningen skall vara vad som är tekniskt möjligt.

När det gäller att avgöra vad som är tekniskt möjligt i fall av en viss typ, får man i hög grad bygga på jämförelse med liknande anläggningar. Om jämförbara befintliga företag har visat sig kunna bemästra sina immissionsproblem genom särskilda inrättningar eller metoder, bör i regel av det nytillkommande företaget krävas, att det är utrustat med motsvarande anordningar — eller andra som är minst lika bra.

Vid bedömning av omständigheterna i det särskilda fallet skall såväl allmänna som enskilda intressen beaktas. Detta gäller i lika mån beträffande olägenhetssidan och nyttosidan.

Distinktionen mellan allmänna och enskilda intressen torde i och för sig inte vara logiskt hållbar men den kan användas som hjälpmedel för att uttrycka vissa omiskännliga realiteter. Som typiskt seit allmänna intressen nämns först hälsovårdsintresset. De allmänna intressena på hälsovårdsområdet kan dock uppenbarligen inte begränsas till att endast avse skydd mot påvisbara hälsorisker eller andra former av sanitär olägenhet. Också frågor

om trivsel, välbefinnande och allmän standard måste beaktas. Målet bör vara att tillförsäkra befolkningen så goda och störningsfria levnadsförhållanden som möjligt.

De sakkunniga nämner vidare naturvårdens och friluftslivets intressen, estetiska och kulturella värden samt olika typer av anläggningar för speciell samhällsverksamhet. Allmänna intressen kan också vara av ekonomisk natur. Som exempel nämns skador i form av metallkorrosion samt luftföroreningarnas betydelse för turistnäringen.

Enligt en andra hjälpregel bör, vid avvägningen mellan olika intressen, särskild hänsyn tas till å ena sidan beskaffenheten av det område som kan påräknas bli utsatt för immissionen och betydelsen av immissionens verkningar, å andra sidan nyttan av användningen samt kostnaden för skyddsåtgärd och verkan i övrigt av villkor som kommer i fråga.

I det första ledet ligger att man skall tillämpa en objektiv måttstock och alltså i princip bortse från de aktuella nyttjarnas personliga omständigheter. Vissa fastigheter kan vara anslagna för ändamål som gör dem särskilt känsliga från immissionssynpunkt, t. ex. sjukhus, skolor, vetenskapliga observatorier. I sådana fall blir det nödvändigt att ta särskild hänsyn till anläggningarnas särskilda behov av skydd. Vad som inte kan vinna beaktande är sådan immissionskänslighet som har sin grund i personliga förhållanden, t. ex. i att sakägaren själv eller hans familj lider av sjukdom.

Man bör också ta hänsyn till hurudan beskaffenheten av verkningsområdet kan beräknas bli i framtiden. Här kommer bebyggelseplaneringen in som en betydelsefull faktor.

Också när det gäller att bedöma betydelsen av immissionens verkningar blir det i viss utsträckning fråga om en prognos. Bedömningen är vidare inte begränsad till de direkta olägenheter som kan ge sig tillkänna inom verkningsområdet. Detta kan vara det naturliga rekreationsområdet för befolkningen i städer på ganska långt avstånd därifrån. Denna befolkningsintresse av att få behålla rekreationsområdet intakt bör vara en omständighet som är värd att beakta. Detsamma gäller de indirekta olägenheterna för kommun vari verkningsområdet ingår, t. ex. kostnader som drabbar hela kommunen.

Att anvisa någon generell metod för uppskattning av en anläggnings nytta är inte möjligt. Det är inte enbart fråga om sådan nytta som direkt kan skattas i pengar. Ibland gäller det en social nytta, t. ex. att ett företag skapar arbetstillfällen för befolkningen i orten eller möjliggör snabbare kommunikationer, bättre service etc.

Verkningarna av ifrågakommande villkor för användningen torde i många fall kunna åtminstone delvis skattas i pengar. Det kan gälla direkta utgifter för skyddsåtgärder, ökning av driftskostnader eller minskning av intäkter som följd av sämre utbyte, produktionsbegränsningar m. m. Men det kan också gälla värden av annat slag.

Man måste alltid ställa sig frågan, vilka verkningar från drifts- och kostnadssynpunkt en ifrågasatt lösning skulle få och om dessa verkningar är skäligen. Även här bör givetvis jämförelser med liknande företag ha stor betydelse. Man skall i princip bortse från den aktuella nyttjarens personliga omständigheter, t. ex. från att just han befinner sig i en svår ekonomisk kris eller kanske tvärtom är avläggare till ett världsföretag med stora ekonomiska resurser.

Frågan om de ekonomiska konsekvenserna bör få särskilt stor betydelse, när det gäller ingripanden mot befintliga anläggningar. Det kan då bli aktuellt att lägga på ett företag kostnader, som det inte fanns möjlighet att räkna med, när kalkylen för företaget lades upp. En sådan lösning är givetvis befogad, om olägenheterna av immissioner från företaget prövas vara så stora att något måste göras. Men man har anledning gå fram med försiktighet, så att man inte lägger på företaget oskäligen bördor. Speciellt gäller detta sådana företag som har kommit till före den nya lagstiftningen.

Som ytterligare omständigheter att beakta nämner de sakkunniga att åtgärder till motverkande av immissioner kan innebära fördelar från drifts- synpunkt och möjligheter att ta tillvara biprodukter. Även samhällsekonomska synpunkter, t. ex. svenska företags internationella konkurrenskraft, bör ingå i bedömningen.

Vid prövning av fråga, vilka immissionsförebyggande åtgärder som skäligen bör krävas av en befintlig anläggning, är det naturligt att ta hänsyn till om företagaren har visat tillbörlig försiktighet och omsorg när anläggningen inrättades. Hade han redan då bort inse att anläggningen skulle bli farlig från immissionssynpunkt men försummat att vidta lämpliga åtgärder — kanske t. o. m. att undersöka förhållandena närmare — är det inte mer än rimligt att han själv får bära följderna av sin försummelse. Om den av de sakkunniga föreslagna lagstiftningen blir genomförd, måste man ställa höga krav på förutseende och försiktighet i fråga om anläggningar som därefter projekteras. Det kommer då att finnas möjlighet att inhämta råd och anvisningar från en sakkunnig tillsynsmyndighet, statens naturvårdsverk eller länsstyrelsen. Och det kommer då också att stå öppet för företagaren att frivilligt underkasta sig förhandsprövning vid vattendomstol. En företagare som inte utnyttjar dessa möjligheter, trots att omständigheterna talar för det, bör vara medveten om att han löper en avsevärd risk.

I detta sammanhang understryker de sakkunniga att den föreslagna skyldigheten att iaktta skäligen försiktighetsmått också får anses innefatta förpliktelse att se till, att sådana sakägare som kan befaras bli utsatta för störning i erforderlig mån blir underrättade på förhand om vad som förestår. Detta kan vara av direkt positiv betydelse för företagaren. Av allmänna rättsgrundsatser bör nämligen följä, att den som inser att han

löper risk att träffas av olägenhet genom immission själv har att ta skälig hänsyn till detta och inte får inrätta sig så att olägenheten blir onödigt stor.

Två speciella problem är vilken betydelse som bör tillmätas sakägarnas passivitet och prioriteten.

I den första frågan framhåller de sakkunniga bl. a. att både det allmännas företrädare och enskilda sakägare bör kunna föra talan mot en immitterande anläggning, oavsett hur länge immissionen pågått och oavsett att sakägarna hela tiden förhållit sig passiva. Sakägarnas passivitet kan få viss betydelse vid bedömningen av en olägenhets väsentlighet. Men utrymmet härför är ganska litet. Det blir en fråga om bevisvärdering.

Prioritetsfrågorna får inte något enkelt och entydigt svar. Det blir möjligt att ta hänsyn till prioriteten i större utsträckning än enligt lagberedningens förslag. Men prioritetssynpunkterna blir sammanvävda med en rad andra synpunkter, av vilka de samhällsekonomiska torde vara de viktigaste.

Enligt de sakkunnigas mening är nyckeln till en praktisk och lämplig lösning av prioritetsproblemen i första hand att söka på bebyggelseplaneringens och byggnadsbestämmelsernas och i någon mån också på fastighetsbildningens område. Vissa exempel på prioritetsverkningar som följer av de sakkunnigas förslag nämns dock, nämligen rättsverkan som är förenad med tillstånd enligt immissionslagen och den tidigare nämnda omständigheten att skälig hänsyn skall tas till en anläggnings ålder. Också regeln om att man skall ta särskild hänsyn till nyttan av användningen och verkan av de villkor som kommer i fråga innebär en möjlighet att tillgodose prioritetssynpunkter.

När det gäller förhållandet mellan flera immissionskällor kan prioriteten få viss betydelse. Som exempel nämns att situationen kan vara sådan att man inte lämpligen bör tillåta en ny föroreningskälla inom ett område där det redan finns ett antal sådana.

De sakkunniga anser att det är nödvändigt att man genom särskilda regler närmare anvisar, vilka speciella förutsättningar som skall gälla för att väsentliga olägenheter skall tillåtas. Immission som kan befaras orsaka olägenhet av väsentlig betydelse skall i princip anses otillåten men undantag skall kunna medges. I fråga om en immitterande anläggning skall under alla omständigheter vidtas de skyddsåtgärder etc. som skäligen kan fordras. Även om så sker, kan läget emellertid undantagsvis vara sådant att immission från anläggningen kommer att medföra avsevärd olägenhet. Att förebygga immissionen genom speciella åtgärder skulle kanske i och för sig vara tekniskt möjligt, men det skulle i så fall kräva insatser som utgjorde en alltför tung belastning för anläggningen — kanske gjorde verksamheten omöjlig. I ett sådant fall kan den immitterande användningen få tillåtas,

men endast under förutsättning att särskilda skäl talar för det. Vad som typiskt sett behövs är en klart dokumenterad övervikt på nyttosidan.

De sakkunniga framhåller att väsentlighetsrekvisitet är relativt och i hög grad beroende på skälighetsbedömning. Vad som är väsentligt växlar med hänsyn till lokala förhållanden, ekonomiska förutsättningar, den fortgående utvecklingen, ändringar i värderingar etc. Bedömningen bör göras efter objektiva grunder.

En särställning intar sådana immissioner som innebär direkt våda för människors hälsa. De sakkunniga understryker att det räcker med beaktansvärd risk för olägenhet. När det blir fråga om olägenheter som endast har karaktären av viss menlig inverkan på människors välbefinnande och trivsel eller en sakskada-ekonomisk skada får ekonomiska och allmänt sociala hänsynstaganden större spelrum. Det blir särskilt viktigt att beakta inte bara störningens intensitet utan också storleken och beskaffenheten av det område som påräknas bli utsatt för immissionen. Man kan räkna med att väsentliga olägenheter kommer att tillåtas endast när det gäller vissa industrier och andra större immissionskällor som ger upphov till störningar över ganska stora områden. Även om störningens intensitet inte är särskilt hög, kan det då bli en sammanlagd effekt som gör att olägenheten får väsentlig betydelse.

Som exempel på fall då de lokala förhållandena är av betydelse nämns att en ny cellulosafabrik anläggs i en trakt, där det redan finns sådana industrier eller eljest förekommer avsevärda immissioner av typen luktstörning. Tillkomsten av den nya fabriken behöver då inte nödvändigtvis innebära någon olägenhet av väsentlig betydelse. Däremot kan det kanske finnas goda skäl att göra en sådan bedömning, om man i stället vill anlägga en likadan fabrik i en trakt, där det tidigare inte förekommer några industrier utan endast bostadsbebyggelse, rekreationsområden eller liknande. Det räcker emellertid inte i och för sig med att störningen är ortsovanlig. För att olägenheten skall anses ha väsentlig betydelse bör dessutom krävas att det verkligen är stora intressen som står på spel.

När det gäller tolkningen av begreppet särskilda skäl anför de sakkunniga bl. a. att den immitterande anläggningen skall medföra fördelar, som från allmänna och enskilda synpunkter avsevärt överväger olägenheterna. Kraven på sådan övervikt bör ställas högre ju mer väsentlig olägenheten bedöms vara.

Vid ingripanden mot redan befintliga anläggningar måste tillses att onödiga värdeförstörelse undviks.

I fråga om allmännyttiga anläggningar framhåller de sakkunniga att vissa typer av dessa enligt särskilda bestämmelser i lag har varit föremål för en kvalificerad prövning i administrativ ordning, som lett till att tillstånd meddelats av Kungl. Maj:t eller annan myndighet. Som exempel kan nämnas tillstånd enligt atomenergilagen eller luftfartslagstiftningen och så-

dant tillstånd som meddelats genom fastställelse av arbetsplan enligt lagen om allmänna vägar. Beträffande anläggningar av detta slag föreligger uppenbarligen sådana särskilda skäl, att förbud mot deras drift inte bör komma i fråga på grund av immissionslagens bestämmelser. Däremot är det möjligt att ålägga dem att vidta speciella skyddsåtgärder, eventuellt också att iaktta vissa begränsningar, t. ex. beträffande utnyttjandet av en flygplats.

De sakkunniga pekar också på möjligheten att beakta om det föreligger möjlighet att välja en annan plats för den immitterande verksamheten. De ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ bör tas med i beräkningen, även om det måste ske på schematiska grunder.

De sakkunniga uttalar att det vid avvägningen mera sällan blir fråga om att enbart väga ekonomiska värden mot varandra. En viktig faktor är emellertid vilka ersättningsanspråk de aktuella olägenheterna kan föranleda.

När det gäller sanitära olägenheter och andra intrång på typiskt allmänna intressen måste man räkna med att det ytterst finns en gräns som inte får överskridas, hur tungt vägande nyttosidan än är.

De sakkunniga föreslår att vissa tillståndsärenden skall underställas Kungl. Maj:t. Underställningsregeln bör avse verkliga storimmissionsfall och bestämmelsen kan i huvudsak väntas få betydelse enbart beträffande nyanläggningar av vissa mycket stora industrier. Vad som väcker tvekan torde främst vara, om företaget bör få anläggas i den ort som är planerad. Ett sådant avgörande kan få betydande konsekvenser och det synes naturligt att frågan hänskjuts till Kungl. Maj:t, som har speciella förutsättningar att ställa in den i ett större sammanhang.

Tillämpningen av de sakkunnigas regelsystem skulle kunna betydligt underlättas, om man lyckades genomföra en ordning med riktvärden för emissions- och immissionsgränser — i första hand på luftföroreningarnas område. Enligt de sakkunnigas mening bör det bli en viktig uppgift för statens naturvårdsverk att närmare undersöka förutsättningarna härför.

Beträffande emissionsgränsernas innebörd anför de sakkunniga bl. a.

Emissionsgränserna skulle ange vad man, på teknikens nuvarande ståndpunkt och med rådande ekonomiska förhållanden, normalt kan fordra av en nyanläggning inom en viss industri- eller anläggningstyp, i fråga om begränsning eller fördelning av ett visst slags utsläpp, t. ex. sot (gränsen kan avse koncentrationsmått, mängd per tidsenhet etc.). Det skulle alltså vara fråga om ett riktvärde för vad som anses skäligt, dvs. både tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, vid normalfall av ifrågavarande slags användning. Emellertid måste naturligtvis samtidigt eftersträvas att emissionsgränsen blir sådan att den, under vanligen föreliggande omständigheter, kan väntas utgöra tillräckligt skydd mot skadliga effekter på människor, djur, saker etc. i immissionskällans omgivning. Här kommer sambandet med immissionsgränserna in.

I anslutning till emissionsgränsen bör anges, vilka metoder — t. ex. i

fråga om reningsanordningar — som man lämpligen kan använda för att hålla sig under gränsen.

Emissionsgränser med tillhörande anvisningar skulle fastställas av den centrala tillsynsmyndigheten efter överläggningar med vederbörande branschorganisationer och andra som har intressen att bevaka. De skulle justeras efter hand, med hänsyn till teknikens och branschens utveckling. Givetvis skulle också tillgänglig expertis utom myndigheten anlitas, t.ex. statens institut för folkhälsan och institutet för vatten- och luftvårdsforskning.

Den rättsliga betydelsen av emissionsgränserna skulle bli begränsad på flera sätt. I inget fall skulle de vara direkt bindande. Men en anläggning som håller sitt utsläpp under gränsen bör i regel anses ha fullgjort vad som skäligen kan fordras.

Som exempel på immissionsgränser nämns av flygbullerutredningen rekommenderade gränsvärden för flygbuller och av internationella organ rekommenderade gränsvärden för koncentration i luften av radioaktiva ämnen. Vidare nämner de sakkunniga att en svensk expertgrupp 1964 undersökte möjligheterna att utarbeta medicinska rekommendationer rörande luftrenhetsnormer. Resultatet blev att man för svaveldioxid rekommenderade två immissionsgränser, ett tvåtimmarsvärde (ej överstigande 25 pphm¹) och ett 30-dygnsvärde (ej överstigande 5 pphm). Beträffande sot förklarade man att en ökning av sothalten bör undvikas och att sothalten inte bör tillåtas överstiga den som under de senaste åren uppmätts i Stockholm och Göteborg. I övrigt fann man att förutsättningar saknades att framlägga preciserade medicinska rekommendationer beträffande carcinogena och mutagena substanser, koloxid och metaller.

Det kan enligt de sakkunniga bli fråga om att tillämpa olika immissionsgränser för samma ämne inom skilda typer av områden, t.ex. en gräns inom typiska industriområden och en annan inom områden för bostadsbyggelse eller friluftsliv.

Statens naturvårdsverk bör på detta område få överlägga med industrins branschorganisationer och andra som har intressen att bevaka och informationer att ge.

Liksom emissionsgränserna bör immissionsgränserna vara ägnade att underlätta tillåtlighetsprövningen, trots att de inte har någon bindande karaktär. Föreligger i det särskilda fallet inte risk för att man ens kommer i närheten av någon uppställd immissionsgräns, bör prövningen i denna del kunna gå snabbt och lätt. Om man däremot närmar sig eller rent av överskrider gränsen, ger det en anvisning om att förhållandena måste undersökas noggrant. Kanske ger det t. o. m. en direkt anvisning om att man bör undvika en viss lokalisering och söka andra utvägar.

Immissionsgränser kan få betydelse också i andra hänseenden. Särskilt kan de spela rollen av varningsmärken. Om man i en ort finner att man

¹ 100 pphm = 1 ppm (miljondel) = 1 cm³/m³.

närmar sig eller överskrider en sådan gräns, kan det vara en signal till att myndigheterna måste ingripa på ett eller annat sätt. Vidare kan immissionsgränser komma till användning som hjälpmedel i planeringsarbetet.

5.4.2 Remissyttrandena över de sakkunnigas förslag

Uppfattningen att immissioner så långt möjligt skall förebyggas och att alltså redan risken för olägenheter skall beaktas understryks av åtskilliga remissinstanser.

Industriförbundet och *SAF* har ingen erinran mot att redan risken för störning beaktas under förutsättning att denna bedömning inte får karaktären av lösa spekulationer utan i stället — vilket även de sakkunniga (s. 211) förutsätter — »sker på sakliga grunder». Ett motsvarande uttalande görs av *Stockholms handelskammare*.

I fråga om utformningen av tillåtlighetsreglerna påpekas att de är mycket allmänt hållna. Detta vinner i allmänhet gillande men väcker också en del kritik.

Hovrätten för Nedre Norrland anser att det i och för sig skulle ha varit önskvärt att en blivande lagstiftning innehållit mera långtgående och framför allt mera bindande bestämmelser än de föreslagna, vilka i åtskilliga fall ger de tillämpande myndigheterna möjlighet att efter gottfinnande avstå från att vidta från miljövardssynpunkt angelägna åtgärder. Det är uppenbart att lagstiftningens effektivitet därmed blir i hög grad beroende av vederbörande myndighets goda vilja och förmåga att inom ramen för det från tekniska och ekonomiska synpunkter rimliga hindra förekomsten av immissioner. Den tekniska utvecklingen går emellertid i våra dagar mycket snabbt. En gång givna preciserade normer och bestämmelser blir därigenom snart nog inaktuella. Med hänsyn härtill kan det vara ändamålsenligt med en — i likhet med den föreslagna — mera allmänt hållen lagstiftning som är så utformad att den vid förekommande behov kan kompletteras med i administrativ ordning meddelade föreskrifter och rekommendationer beträffande tekniska normer, immissionsgränser etc.

Industriförbundet och *SAF* anser att en betydande svårighet när det gäller att bedöma immissionssakkunnigas förslag ligger däri, att de krav och andra regler som anges i författningstexterna fått en mycket allmän utformning. Beaktar man att reglerna måste kunna tillämpas inom alla områden och dessutom vara utformade så att de kan anpassas efter utvecklingen, torde dock någon mera preciserad lagteknisk utformning knappast kunna komma i fråga. Samtidigt blir det utomordentlig viktigt hur reglerna i praktiken kommer att tillämpas. När organisationerna i princip anslutit sig till det framlagda förslaget, har detta skett under förutsättning att immissionssakkunnigas i betänkandet redovisade riktlinjer för den praktiska tillämpningen, vilka i stort förefaller väl avvägda, kommer att tjäna

som rättesnöre för denna. Även *Sveriges kemiska industrikontor* betonar angelägenheten av att de sakkunnigas anvisningar om tillämpningen av tillståndsreglerna kommer att följas.

Stadsförbundet menar att tillämpningen av immissionslagen uppenbarligen kommer att inrymma många verkligt svårlösta fall. Enligt förbundet bör dock de sakkunnigas i anslutning härtill redovisade starkt nyanserade synpunkter bli till god vägledning för bestämmelsernas praktiska handhavande.

Också *länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller att företagare och myndigheter ej sällan kommer att ställas inför svåra avvägningar och skälighetsbedömanden. Lagtexten ger många gånger knappast tillfredsställande stöd. De relativt utförliga kommentarer som ingår i betänkandet lämnar visserligen viss vägledning, men i åtskilliga fall är inte ens dessa tillfyllest. Länsstyrelsen är emellertid medveten om att man i en lagstiftning som den föreslagna, som i väsentliga avseenden bygger på skälighetsavgöranden, är nödsakad att använda uttryck som lämnar vägen öppen för olika lösningar. Liknande uttalanden görs av *länsstyrelsen i Kronobergs län* och *kooperativa förbundet*.

Advokatsamfundet anser att de skäl som anförts för att lagstiftningen bör vara flexibel får anses tillräckligt tungt vägande för att motivera ett avsteg i detta fall från principen att lagregler bör vara så bestämda att deras innebörd och verkningar i görligaste mån skall kunna bedömas på förhand.

Av de kritiskt inställda remissinstanserna anför *Sveriges hantverks- och industriorganisation* att de allmänt hållna reglerna, kompletterade med ett system av normer och gränsvärden, utgör en alltför osäker utgångspunkt för rättstillämpningen.

Naturskyddsföreningen anser att bestämmelserna knappast ger någon ledning för bedömningen. Det allmännas krav bör enligt föreningen framhållas starkare. Naturresurserna får inte förstöras, framför allt inte på längre sikt.

Beträffande tillämpningen av tillåtlighetsreglerna framhåller *industrieföreningen* att redan frågeställningen vilken immissionsnivå som kan tolereras anger vilka svåra avvägningssproblem som uppstår. Humanitära och ekonomiska intressen kommer härvid att stå emot varandra, och subjektiva värderingar måste med nödvändighet ofta bli avgörande.

Naturvårdsnämnden anser sig inte kunna förorda en så restriktiv tillämpning av tillståndsreglerna som de sakkunniga synes avse. Med anledning av de sakkunnigas uttalanden att immitterande användning av egendom endast i nödfall bör helt förbjudas och att bestämmelser om tillstånd trots att olägenhet av väsentlig betydelse uppkommer skall tillämpas bara i ett mycket begränsat antal fall framhåller nämnden, att tillämpningen till mycket stor del kommer att bli beroende av vilken hänsyn som anses böra tas till miljövården och andra allmänt sociala intressen. Nämnden betonar att dessa

intressen i dagens samhälle måste tillmätas ett mycket betydande värde och att utvecklingen med största sannolikhet kommer att medföra att detta värde framstår som än mer omistligt. Beträffande s. k. allmännyttiga anläggningar påpekar nämnden, att graden av verklig allmännytta hos viss anläggning givetvis inte kan avgöras förrän en objektiv bedömning skett även av dess betydelse från immissionssynpunkt.

Häradshövdingeföreningen framhåller att intresset av skydd mot immissioner nu blivit av sådan vikt att en jämförelsevis sträng tillämpning av tillåtlighetsbestämmelserna i immissionslagen är påkallad. Härigenom skapas också ökade möjligheter för tillsynsmyndigheterna att utan rättsliga ingripanden genom råd och anvisning på frivillig väg träffa lämpliga förebyggande anordningar. Vad gäller inverkan på industrins konkurrenskraft torde det enligt föreningen finnas skäl anta att internationellt samarbete på immissionsområdet skall komma till stånd och att i vart fall tämligen ingripande åtgärder kommer att genomföras i flertalet industriländer.

Kommerskollegium framhåller att den samhällsekonomiska avvägningen kan utmynna i att immissionshindrande åtgärder får anstå eller göras mindre effektiva än som vore i och för sig påkallat. Både internationella förhållanden och inhemska konkurrensförhållanden kan påverka avvägningen och på så sätt inverka på tillämpningen av lagstiftningen. *Industriförbundet* understryker de sakkunnigas uttalanden att hänsyn måste tas till industrins konkurrenskraft och särskilt den befintliga industrins problem. *Jernkontoret* gör liknande uttalanden och anser att genomförandet av en i och för sig motiverad åtgärd i vissa fall bör kunna uppskjutas till en ekonomiskt gynnsammare tidpunkt.

Ingeniörsvetenskapsakademien framhåller vikten av att man vid beslut om åtgärder mot immissioner söker åstadkomma en avvägning mellan skadeverkningarnas konsekvenser å ena sidan och kostnaderna för vad som är tekniskt möjligt att åstadkomma å andra sidan. I åtskilliga fall torde kostnaderna för det tekniskt möjliga gå avsevärt utöver vad som kan anses rimligt med hänsyn till immissionernas art och omfattning. Eventuella gränsvärden eller riktvärden för emissioner och immissioner måste kontinuerligt anpassas efter dessa avvägningar.

Kooperativa förbundet påpekar att vårt nuvarande och kommande välstånd givetvis är i högsta grad beroende av vårt näringslivs konkurrenskraft. Att å ena sidan behålla och stärka denna och å andra sidan skapa och värna om en ur folkhälso-, trivsel- och turistsynpunkter lämplig yttre miljö åt medborgarna är uppenbarligen ett stort problem, vars lösning kräver både beslutsamhet och varsamhet i handlaget. Att bestämmelserna enligt immissions-, miljötillsyns- och vattenlagarna blir betungande för industrin med kraven på olika åtgärder i immissionsförebyggande syfte liksom de skadestånd och lösningsplikter som förknippas med immissioner är uppenbart. Även om en del av de ingripanden som har till syfte att förebygga

eller mildra verkningar av immissioner också kommer industrin till godo i form av minskat spill och mindre omfattande korrosioner, blir de reella kostnaderna stora. Det är ett samhällsintresse att dessa mildras så mycket som det är möjligt utan att målsättningen i fråga om en god yttre miljö äventyras.

Bankföreningen framhåller att det för bankerna är av stor vikt att ett existerande industriföretag inte tvingas att upphöra med sin verksamhet eller att vidta så långtgående skyddsåtgärder mot immissioner att företagets ekonomiska bärkraft sätts i fara. Bankföreningen ansluter sig därför helt till vad de sakkunniga anfört om att man vid tillåtlighetsprövning beträffande redan befintliga anläggningar har anledning att gå fram med försiktighet. Framför allt understryks de sakkunnigas uttalanden att man bör undvika att förstöra bestående värden och att det inte får bli så att svenska företag får sin internationella konkurrenskraft försvagad genom alltför rigorösa krav på immissionsförebyggande åtgärder.

Befintlig industri utgör enligt *institutet för vatten- och luftvårdsforskning* ett specialfall. De sakkunniga understryker upprepade gånger att vederbörlig hänsyn måste tas till redan etablerade företag, vilkas lokalisering kanske varit en helt annan om hänsyn kunnat tas till immissionslagens bestämmelser då företaget planerades. Institutet önskar naturligtvis att saneringen på miljövårdsområdet blir så effektiv som möjligt men finner det naturligt att den redan etablerade industrins problem beaktas.

Lantbruksstyrelsen hävdar att om det vid tiden för etableringen av ett företag inte funnits anledning räkna med att företaget skulle bli immitterande gentemot ett senare expanderande samhälle, denna omständighet bör kunna utgöra skäl för en mera liberal bedömning. Uttalandet tar särskilt sikte på jordbruk som immissionskälla.

Vattenöverdomstolen däremot varnar för att gå alltför försiktigt fram när det gäller de befintliga anläggningarna. Den otillfredsställande vattenbeskaffenheten i åtskilliga av våra vattenområden torde nämligen i hög grad få tillskrivas det förhållandet, att så många nu befintliga anläggningar inte prövats av vattendomstol. Mot den bakgrunden kan det synas motiverat med strängare bestämmelser på detta område än de sakkunniga föreslagit. Immissionslagen blir visserligen tillämplig även på sådana äldre anläggningar, men om den av de sakkunniga i motiven förordade milda behandlingen av dem genomförs, kommer väsentliga störningskällor att finnas kvar och försvåra en önskvärd miljösanering. Ett bemyndigande för naturvårdsverket att för vissa slag av äldre anläggningar föreskriva behövliga reningsåtgärder vid äventyr att företagaren eljest har att hos vattendomstolen ansöka om tillstånd till fortsatt drift, kan vara ett lämpligt sätt för verket att komma till rätta med nu berörda problem.

Allmänt tillstyrks huvudregeln att immittent skall vara skyldig att vidta de skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått som skäligen kan fordras.

Den härtill anslutna första hjälpregeln av innehåll att frågan om skyldighetens omfattning skall bedömas med utgångspunkt från vad som är tekniskt möjligt vid användning av ifrågavarande slag har föranlett vissa uttalanden.

Hovrätten för Skåne och Blekinge hävdar sålunda att uttrycket »vad som är tekniskt möjligt» kan misstolkas. Det för närmast tanken till det självklara att man inte kan begära något som är omöjligt. Enligt motiven (s. 213) avses emellertid med uttrycket att man bör eftersträva en så god teknisk lösning som möjligt. Lagtextens formulering bör anpassas till motivens innehåll.

Sveriges kemiska industrikontor understryker att den yttersta gräns som uppställs genom skrivningen »vad som är tekniskt möjligt» ej får tas till intäkt för krav på den mest långtgående teknik som man i teorin kan tillämpa. Det är tvärtom nödvändigt att också här lägga skälighetsaspekter på bedömningen och bygga på jämförelser med anläggningar av motsvarande ålder och storlek. Även i bedömningen av det tekniskt möjliga måste alltså finnas ett ekonomiskt inslag, som i och för sig gärna kunde komma till uttryck redan i lagtexten. Denna torde böra lyda »vad som är tekniskt/ekonomiskt möjligt ... etc.» Om lagtexten kompletteras enligt det nyss anförda, framgår det klarare att den primära bedömningen måste inkludera en del av de synpunkter som innefattas i följande stycken av paragrafen. De motstående intressen som enligt dessa skall beaktas utgör i själva verket tillsammans det stora samhällsekonomiska avvägningsproblemet.

Lantbruksförbundet anser att lagtext och motiv uttrycker två helt skilda saker. Motiven säger att åtgärder alltid skall vidtas och vara så tekniskt goda som möjligt och lagtexten att åtgärder behöver vidtas endast om detta är tekniskt möjligt. En verksamhet vars störningar inte kan tekniskt hindras skulle enligt denna lagtext inte kunna förbjudas.

I anslutning till den andra hjälpregeln att hänsyn skall tas till beskaffenheten av det område som kan påräknas bli utsatt för immissioner väcker *naturvårdsnämnden* uppmärksamheten på att nationalparker, naturreservat och områden som skyddats med hänsyn till kulturminnesmärken samt från sociala och vetenskapliga synpunkter värdefulla områden givetvis utmärks av speciell immissionskänslighet.

Frågan om prioritetens betydelse berörs i flera remissvar.

De sakkunnigas synpunkter biträds av bl. a. *kommerskollegium* och *flertalet handelskamrar*.

Kraftverksföreningen anser önskvärt att i lagtexten tydligare kommer till uttryck att hänsyn skall tas till prioriteten. För en kraftanläggning är det av betydelse att en ändrad användning av ett område invid anläggningen inte kan framtvunga nya skyddsföreskrifter. Hänvisningen i motiven till möjligheten att fastställa planbestämmelser för området kan i detta sammanhang knappast vara tillräcklig. Man kan inte med säkerhet förutsätta att

de myndigheter som behandlar planfrågorna kommer att påverkas av frågan huruvida skyddsföreskrifter blir en följd av en viss planläggning eller inte.

Lantbruksförbundet menar att rättspraxis hittillsvarande inställning, som inneburit ett i stort sett underkännande av prioriteten, innebär ett åsidosättande av rättssäkerheten i fall då den störande verksamheten startats med tillbörlig försiktighet och i enlighet med den samhällliga planeringen.

Enligt förbundets uppfattning måste emellertid prioriteten beaktas på ett mera utslagsgivande sätt än vad de sakkunniga föreslår. Förbundet delar de sakkunnigas uppfattning att prioritetsfrågan i första hand är en bebyggelseplaneringsfråga. I sammanhanget anger emellertid de sakkunniga att, om — trots planeringen — det inträffar att bebyggelse med tiden tränger in mot en störande verksamhet, det skall finnas möjlighet för grannarnasakägarna och det allmännas företrädare att väcka talan mot den störande. Denna inställning kan inte vara rimlig. Särskilt stötande är att det allmänna, som svarar för samhällsplaneringen, skall utan ersättningsplikt kunna med stöd av immissionslagen driva bort en tidigare tillåten, av samhället accepterad verksamhet. En sådan regel skulle öppna en möjlighet att kringgå byggnadslagens lösningsregler. Det saknas inte erfarenhet härav vid begagnandet av hälsovårdsstadgans bestämmelser t. ex. gentemot minkfärmar.

Av större omfattning är emellertid generellt sett prioritetsfrågan för jordbruket. Detta kan inte flytta själva företaget och i de flesta fall ej heller speciella produktionsgrenar såsom kreaturs- och svinproduktionen. Om de inte får njuta skydd med stöd av prioritetssynpunkten, måste det bestående företaget avvecklas och företagaren söka ny egendom som av geografiska och andra skäl oftast har helt andra produktionsförutsättningar. Förbundet kan inte finna det vara en rimlig rättsavvägning, att en traditionell och hävdvunnen form av verksamhet skall vara skyldig att utan ersättning upphöra därför att andra personer eller företag avsiktligt slår sig ned inom företagets immissionsområde.

Förbundet framhåller också att, om prioritetssynpunkten vinner sådan ökad tillämpning som de sakkunniga avser, den föreslagna lagstiftningen torde medföra viss fördel för bestående företag. Den omständigheten att immissionslagen blir gällande även på befintliga företag kan därför inte anses strida mot allmänna rättsprinciper.

Skogs- och lantbruksakademien anför liknande synpunkter beträffande prioriteten. Anläggningar av olika slag söker sig ut i jordbruksområden och kommer därvid i omedelbar närhet av jordbruk, vilkas verksamhet i vissa fall måste komma att betraktas som immissionsrisker eller immissionsföreteelser. Under sådana förhållanden förefaller det akademien vara ett angeläget rättvisekrav från jordbrukets sida att de nya anläggningar eller aktiviteter vilka inte kan tolerera den eller de immissioner som förorsakas

av jordbruket blir skyldiga att a) bistå jordbruksföretagaren med de kostnader som kan erfordras för att mildra eller avlägsna immissionen, b) lämna en betryggande ersättning, om problemen är av den storleksordningen att jordbruksföretaget måste upphöra eller till väsentlig del ändras. Akademien anser lagförslaget ofullständigt, eftersom det inte har bestämmelser om inlösenkyldighet utan endast stadgar en lösningsrätt till förmån för den fastighet som lider skada genom immissionen. Akademien menar att de sakkunniga inte tagit tillräcklig hänsyn till den grundprincip de själva uttalat, nämligen att i ökad utsträckning ta hänsyn till »vem som var först på platsen». Särskilt jordbruket torde på grund av utbyggnad av andra typer av anläggningar i samhället i starkt ökad omfattning »komma i vägen» för aktiviteter, där man kan hävda att immissionsolägenheter förorsakas av jordbruket.

I fråga om den föreslagna regeln om underställning påpekar flera remissinstanser att för motsvarande fall enligt vattenlagen olika regler gäller för olika typer av företag. I vattenföreningens mål gäller sålunda enligt 8 kap. 32 § andra stycket vattenlagen att i sådana kvalificerade fall som avses i lagrummet tillåtlighetsfrågan alltid måste underställas Kungl. Maj:t. I mål om byggande i vatten däremot skall enligt 2 kap. 20 § 3 mom. vattenlagen frågan underställas Kungl. Maj:ts prövning endast om domstolen själv finner att tillstånd bör lämnas trots de kvalificerade olägenheterna.

Kammarkollegiet anser att — med det materiella innehåll paragrafen fått — den senare lösningen bör väljas och att domstolen alltså skall ha möjlighet att avslå ansökningen.

Österbygdens vattendomstol anser det naturligt att underställningsinstitutet får samma innebörd i immissionsfallen och vattenföreningensfallen men framhåller samtidigt att starka skäl talar för att bestämmelsen utformas i huvudsaklig överensstämmelse med regeln i 2 kap. 20 § 3 mom. vattenlagen.

Vattenöverdomstolen anför att reglerna om underställning bör vara likartade i immissionsfallen och i vattenföreningensfallen. Emellertid är underställningsregeln i 8 kap. 32 § andra stycket vattenlagen mindre lyckligt utformad, främst därigenom att underställning, om olägenheter som nämns i lagrummet är att befara, alltid skall ske även om det är uppenbart att fabriken ej bör tillåtas. Så kan tänkas vara fallet då fråga är om mindre fabrik utan betydelse för näringslivet eller orten men fabriken dock orsakar vattenförening i sådan utsträckning att allmänna intressen i avsevärd mån förnärmas. I sådant fall bör vattendomstolen kunna förbjuda anläggningen.

I fråga om företag enligt 2 kap. vattenlagen skall å andra sidan underställning ske endast om vattendomstolen, trots att hinder mot företaget möter enligt 2 kap. 3 § vattenlagen, ändå finner företaget böra tillåtas (2 kap. 20 § 3 mom. vattenlagen). För en dylik prövning är vattendomstolarna inte sär-

skilt lämpade. Vattendomstolens prövning i sådant fall torde böra inskränkas till att avse om företaget är av betydelse från allmän synpunkt.

Naturvårdsnämnden anser det tveksamt vilken av de båda vägarna man bör välja.

För ett system med emissions- och immissionsgränser enligt vad de sakkunniga föreslagit uttalar sig *byggnadsstyrelsen, naturvårdsnämnden, jernkontoret, flera länsstyrelser, institutet för vatten- och luftvårdsforskning, stadsförbundet, teknologföreningen, industriförbundet, SAF, kooperativa förbundet och kommunal-tekniska föreningen.*

De sakkunnigas mening att normerna inte bör vara av bindande karaktär utan i stället bör få formen av rekommendationer som lätt kan justeras i den mån nya rön ger anledning till det tillstyrks allmänt.

Sveriges kemiska industrikontor anför mera kritiska synpunkter. Organisationens kan i och för sig vitsorda att vissa fördelar skulle vara förenade med ett system baserat på normer — riktvärden. Bl. a. skulle ett sådant underlätta bedömningen hos myndigheterna och för företagen innebära att olika projekts tillåtlighet lättare kunde förhandsbedömas. Trots detta är det tveksamt om man, som de sakkunniga förordar, bör sikta mot ett utbyggt system med riktvärden.

Organisationen delar helt immissionssakkunnigas uppfattning att ett system med normer skulle vara oanvändbart i vårt land. Ett sådant skulle för övrigt stå i strid med den individualprövningsprincip på vilken hela lagstiftningen bygger. Men även ett system med riktvärden innebär — trots att de publicerade värdena ej rubriceras som bindande — risk för att rekommendationerna av de rättstillämpande instanserna på sikt uppfattas som absoluta minimikrav, tillämpbara under alla förhållanden. Så kan uppenbarligen aldrig vara fallet. Om riktvärden för enbart emissioner, dvs. utsläpp, finns (vilket är vad som närmast är praktiskt möjligt) blir deras tillämpning beroende på bl. a. beskaffenheten av det område till vilket utsläppet sker samt hur detta utsläpp verkställs ävensom på andra lokala, meteorologiska och topografiska faktorer — vilket allt är avgörande för störningens (immissionens) omfattning. Immissionsgränser åter måste — som de sakkunniga själva framhåller — göras olika för samma ämne inom skilda typer av områden t. ex. för typiska industriområden resp. områden för bostadsbebyggelse eller friluftsliv. De måste därjämte — liksom emissionsgränserna — läggas olika högt beroende på förekomsten av andra samtida immissioner. Den mångfald av variationer som härmed i praktiken skulle krävas gör det uppenbart att den praktiska användbarheten av generella riktvärden är högst tveksam. Det kan också diskuteras om naturvårdsverkets resurser kommer att räcka till för eller sysselsättas rationellt med det rimligen mycket tidskrävande utarbetandet av dylika riktvärden. En annan sak är att genom rättstillämpningen så småningom vissa gränsområden kristalliseras ut, vilka för konkreta fall kan ge en antydning om vad som mera ge-

nerellt kan anses tolerabelt eller önskvärt. Dylika värden bör dock inte ges den auktorisation som en direkt rubricering som riktvärden för lokala och regionala myndigheters tillämpning innebär.

Chefen för flygvapnet anser det angeläget att de normer och riktvärden som anges av flygbullerutredningen fastställs att ligga till grund vid flygbullerärendenas rättsliga behandling.

5.4.3 Naturvårdsverkets förslag till ändring i vattenvårdslagstiftningen

Naturvårdsverket framhåller att man numera på grund av ökade ekonomiska resurser och tekniska framsteg kan ställa ganska likartade krav på villkoren för utsläpp av kloakvatten och industriellt avloppsvatten. Det är därför motiverat att i den utsträckning så är möjligt ha gemensamma bestämmelser för utsläpp av förorening av olika slag. Av praktiska skäl följer naturvårdsverket emellertid i sin framställning den uppdelning i lagrum som nu finns i 8 kap. vattenlagen.

Beträffande kloakvatten är huvudbestämmelsen om åtgärder mot förorening (8 kap. 23 § första stycket) visserligen ganska allmänt hållen. Den täcker dock alltjämt mycket väl varje slag av reningsåtgärd som skäligen kan fordras. Bestämmelsen innebär i det konkreta fallet att mycket långt gående krav kan ställas på s. k. höggradig rening och även på närsaltreduktion.

Förbudet mot att släppa ut kloakvatten som innehåller avloppsvatten från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som ej undergått behandling varigenom avsättningsbar förorening frånskilts (8 kap. 23 § tredje stycket) innebar när det infördes 1956 en skärpning av villkoren för avloppsutsläpp. Även om numera kraven på rening av kloakvatten från tätbebyggelse normalt måste gå avsevärt längre, är förbudsbestämmelsen enligt naturvårdsverkets mening alltjämt ett ändamålsenligt komplement till den mer allmänt avfattade huvudregeln. Den täcker sålunda vad man rimligen kan fordra när det gäller glesbebyggelse och utgör underlag för rättsliga åtgärder i fall av försummelse att vidta någon som helst åtgärd.

Av samhällsekonomiska skäl har man i stor utsträckning lämnat dispens från bestämmelserna om åtgärder mot förorening genom kloakvatten. Så är fallet i fråga om den bräddning som sker då kloakvatten och regnvatten avleds i samma ledningssystem och detta inte har kapacitet att vid nederbörd forsla hela vattenmängden till reningsverk eller då verket inte har förmåga att ta emot vattnet. Detta är enligt naturvårdsverkets mening högst otillfredsställande från vattenvårdssynpunkt. Det är högst inkonsekvent att också i glesbygd enstaka hushåll med vattenklosett måste ha avslamningsanordning, medan praktiskt taget alla större städer vid regnväder

släpper ut betydande mängder visserligen utspätt men helt obehandlat kloakvatten.

Numera anlägger man i regel skilda ledningssystem för kloakvatten och dagvatten, s. k. duplikatsystem. Ett utbyte av äldre kombinerade system kan av kostnadsskäl ske endast på lång sikt. Som exempel på ekonomiska hinder som möter vid sanering av bräddningsutsläpp kan nämnas att en omläggning av Göteborgs stads äldre avloppsledningar till duplikatsystem skulle kräva kommunala investeringar till ett belopp av 800 milj. kr. och kostnader för enskilda fastigheter till sammanlagt ungefär lika stort belopp.

Naturvårdsverket har övervägt olika möjligheter att genom bestämmelser få kontroll över en avveckling av bräddavloppen inom rimlig tid. Sådana bestämmelser synes emellertid fordra en detaljkontroll av anläggningsverksamheten på området som inte är praktiskt genomförbar. Det är dock angeläget att man i samband med ny lagstiftning klart uttalar att obehandlat bräddavlopp innebär ett avsteg från gällande bestämmelser som endast får betraktas som temporärt och som i samband med bebyggelseplaneringen måste bli föremål för åtgärder i syfte att avskaffa denna föroreningskälla inom rimlig tid. Planering och övervakning av sådana saneringsåtgärder bör ankomma på länsstyrelsen.

Kloakvatten kan enligt gällande lag efter tillfredsställande rening i princip släppas ut i närmaste recipient, om man inte riskerar spridning av smitta i dricksvatten eller till livsmedelsindustri (8 kap. 23 § andra stycket vattenlagen). Den utveckling av tekniken för ledningsanläggningar som ägt rum under senare tid gör det emellertid möjligt att på ett helt annat sätt än tidigare till skälig kostnad välja den utsläppspunkt som är lämpligast från miljövärdssynpunkt. Det är numera också ekonomiskt genomförbart att sammanföra avloppsvatten från stora områden till en lämplig utsläppspunkt. Med hänsyn härtill bör inte bara smittofara kunna beaktas utan också miljövärdssynpunkter av större betydelse.

Sanering av ett vattenområde kan tänkas ske i vissa fall genom att olika föroreningskällor förs samman för gemensam behandling och i andra fall genom att samordnande åtgärder utförs vid de olika föroreningskällorna. Den nuvarande lagstiftningen ger knappast tillräckligt stöd för sådana samordnande åtgärder. Bestämmelsen i 8 kap. 28 § första stycket vattenlagen om skyldighet att betala bidrag till annans reningsanläggning har aldrig tillämpats och har därför ej heller haft den stimulerande effekt till förmån för samordnande åtgärder som torde ha avsetts. Mera förpliktande bestämmelser för att få till stånd samordnad sanering av olika föroreningskällor vid ett vattenområde är önskvärda och bör gälla både samhällen och industriföretag. Det bör därvid också finnas möjlighet att ompröva gällande domar, om det föreligger särskilda skäl.

Gällande förbud mot att släppa ut pressaft från siloanläggning, urin från

djurstall, vassle och galvaniskt bad har i stor utsträckning varit verkningslösa på grund av bristande övervakningsmöjligheter. Särskilt gäller detta pressaft och urin. Förbuden måste dock enligt naturvårdsverkets mening vidmakthållas. De bör få formen av absoluta förbud med viss dispensmöjlighet.

I fråga om industriellt avloppsvatten har tillåtlighetsregeln i 8 kap. 32 § första stycket vattenlagen fungerat väl som den hittills tillämpats i administrativ praxis. Till ytterligare stöd för denna tillämpning är det dock önskvärt att bestämmelsen formuleras om i den riktningen att industriell förorening inte får släppas ut om inte alla åtgärder som är tekniskt möjliga och ekonomiskt skäligen vidtagits i största möjliga utsträckning. Denna formulering skulle innebära ett uttryckligt förbud mot att man släpper ut föroreningsämne som kanske inte medför alltför besvärande olägenhet efter nuvarande bedömningsgrunder men som kan hållas inne till rimlig kostnad.

Naturvårdsverket föreslår också en vidgning av bestämmelsen i 8 kap. 37 § vattenlagen. Det är uppenbart att fridlysning enligt denna bestämmelse kan behövas i vissa fall för att tillgodose också andra vitala intressen än dem som bestämmelsen nu anger. Som exempel nämns vattentäktsintresset och friluftslivet. Naturvårdsverket anser att bestämmelsen bör omfatta alla slags avloppsvatten.

I överensstämmelse med sin grunduppfattning att vattenvårdslagstiftningen bör omfatta också andra åtgärder och ingrepp i naturen än avloppsföretag, behandlar naturvårdsverket vissa företag i vatten som nu helt eller delvis faller utanför vattenvårdslagstiftningen, nämligen muddring, tippning, sandsugning och vattenreglering.

I fråga om muddring och tippning är möjligheten att disponera mudder och tippningsmaterial på ett sätt som är ändamålsenligt från vattenvårdssynpunkt mycket begränsad på grund av vattenlagens utformning. Enligt nuvarande bestämmelser finns sådan möjlighet bara om fiskerinäring av större betydelse lider väsentligt förfång. Naturvårdsverket anser det angeläget att lagstiftningen ändras så att den tillgodoser också allmänna vattenvårdssynpunkter.

De skador som vållas genom sandsugning är främst grumling och förstöring av botten. Därav följer skador för fisket. Sandsugning vid stränder förstör också badplatser och ökar erosionsriskerna. Det är angeläget att lagstiftningen på detta område samordnas och skärps. Naturvårdsverket bör vara central övervakningsmyndighet på området.

Beträffande vattenregleringsföretag anför naturvårdsverket att lagstiftningen är föråldrad och otidsenlig, inte minst från vattenvårdssynpunkt. Särskilt äldre regleringsbeslut med tillstånd att stänga av vattenföringen vissa tider av dygnet och/eller veckan utgör svåra hinder för en rationell vattenhushållning. Naturvårdsverket anser att väsentligt ökad möjlighet att ändra sådana beslut är synnerligen angelägen.

5.4.4 Remissyttrandena över naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverkets krav på enhetliga bestämmelser för kloakvatten och industriellt avloppsvatten får stöd av bl. a. *vattenöverdomstolen*, *socialstyrelsen*, *kammarkollegiet*, *länsstyrelsen i Jönköpings län*, *institutet för vatten- och luftvårdsforskning*, *stadsförbundet och kommunförbundet* samt *industriförbundet*.

Vattenöverdomstolen framhåller vikten av att föroreningsfrågorna samordnas med övriga problem rörande vattenförhållandena inom samma område. *Kammarkollegiet* påpekar att samhällenas utsläpp av avloppsvatten numera ofta innehåller stora mängder föroreningar från industrier. Detta gör att distinktionen mellan samhällens avloppsutsläpp och industrins avloppsutsläpp i praktiken ofta inte kan upprätthållas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser vissa specialbestämmelser för kloakvatten behövliga, bl. a. när det gäller fastställande av minimigränserna.

Industriförbundet framhåller att förbundet redan när lagstiftningen tillkom ansåg att det kunde finnas anledning ställa likartade villkor för utsläpp av kloakvatten och för industriellt avloppsvatten. Förbundet hälsar därför med tillfredsställelse förslaget att man i en ny lagstiftning — i den utsträckning så är möjligt — skall inarbeta gemensamma bestämmelser för utsläpp av föroreningar av olika slag.

Vatten- och avloppsverksföreningen har i princip ingen erinran mot att bestämmelserna om kloakvatten och industriellt avloppsvatten utformas efter i huvudsak samma regler. Föreningen framhåller dock att en väsentlig skillnad föreligger såtillvida som frågan om nyetablering av industrier och deras lokalisering oftare blir aktuell än nyetablering av hela samhällen eller bebyggelseområden. I senare fallet skall dessutom vatten- och avloppsfrågan beaktas enligt byggnadslagen och utredas redan vid planering enligt byggnadslagstiftningen.

Länsstyrelsen i Stockholms län ifrågasätter om benämningen kloakvatten bör kvarstå med hänsyn till att det i tekniska sammanhang normalt talas om spillvatten och dagvatten. Benämningen industriellt avloppsvatten bör däremot kvarstå. Länsstyrelsen framhåller i detta sammanhang att begreppet kloakvatten i någon mån är oklart med hänsyn till förprövningskungörelsen där det framgår att anmälningsskyldighet föreligger beträffande kloakvatten från bebyggelse med minst 200 personer. Frågan är då huruvida dagvattenledningar som är avsedda att avleda dagvatten från byggnadsplanerad mark, gator och parker är att betrakta som anmälningsskyldigt företag.

I fråga om kraven på rening anför *Vattenvärnet* att höggradig rening borde anges som minimikrav när recipienten är tillräckligt stor och verkligen kan »ta vara på» föroreningarna. En ännu effektivare metod med högre reningsgrad, t. ex. kemisk fällning, borde föreskrivas i andra sammanhang.

Vattenvärnet anser vidare att särskilda krav bör ställas på reningsanläggningar från sjukhus, i synnerhet från epidemi- och infektionsavdelningar.

Socialstyrelsen framhåller att en angelägen fråga som måste lösas utan större tidsutdräkt är problemet med reduktion av närsalterna.

Naturskyddsföreningen fäster uppmärksamheten på fjällbygdens sjöar och vattendrag som står inför uppenbar risk att snabbt bli förstörda till obotlig skada för friluftsliv och djurvärld. Föreningen hävdar att vattnet måste om möjligt skyddas mot alla utsläpp i dessa områden. Beträffande utsläpp av renat avloppsvatten måste enligt föreningen i lagen tas in föreskrifter om att utsläpp får ske bara om man tar hänsyn också till miljövårdens krav. Man måste kunna skydda större vattenområde mot nedsmutsning så att det bl. a. passar för klarvattenfisk.

Med anledning av vad naturvårdsverket uttalat om obehandlat bräddavlopp anför *socialstyrelsen* att duplikatsystem bör i en ny lagstiftning krävas för större orter. *Naturskyddsföreningen* understryker behovet av snabb avveckling av bräddavloppen och framhåller vidare att den av naturvårdsverket uttalade principen snarast bör fastslås. Även *fiskeristyrelsen* tillstyrker naturvårdsverkets önskemål om kontroll över och avveckling av bräddavlopp.

Vattenöverdomstolen betonar i likhet med naturvårdsverket olägenheterna genom bräddning av kloakvatten men anser att det från fall till fall bör få övervägas om en övergång till duplikatsystem är bästa sättet att komma till rätta med bräddningsproblemen.

Vatten- och avloppsverksföreningen framhåller att en övergång till duplikatsystem kommer att dra stora kostnader och måste utsträckas under lång tid. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* är av samma mening. Föreningen påpekar också att det endast är vid enstaka tillfällen, t. ex. vid särskilt häftiga regnväder, som bräddavloppen träder i funktion. I vissa fall kanske det endast blir en eller annan gång per år, i andra fall något oftare. Enligt föreningen bör myndigheterna inte i något fall kräva åtgärder för vilka kostnaden framstår som orimligt stor i förhållande till den begränsade förbättring som åtgärderna beräknas medföra från vattenvårdssynpunkt.

Föreningen anför vidare att vad naturvårdsverket avser med att bräddavlopp »i samband med bebyggelseplaneringen måste bli föremål för åtgärder i syfte att inom rimlig tidsfrist avskaffa denna föroreningskälla» synes oklart. Kombinerat system finns bara inom äldre, sannolikt utan undantag redan planlagd bebyggelse. Att knyta övergång från kombinerat till duplikatsystem till stadsplaneändringar eller stadsplaneläggning av förut byggplansplanlagt område synes knappast ändamålsenligt eller särskilt verkamt från vattenvårdssynpunkt. Naturvårdsverkets uttalande att planering och övervakning av åtgärder som syftar till övergång från kombinerat till duplikatsystem särskilt bör ankomma på länsstyrelserna synes föreningen

helt strida mot gällande fördelning av uppgifter mellan kommun och länsstyrelse.

Länsingenjörers förening anmärker att problemet kompliceras av det faktum att det vatten som vid duplikatsystem avleds från gårdsytor, gator etc. genom dagvattenledningarna ofta också är påtagligt förorenat. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* gör samma påpekande och tillägger att vid det kombinerade systemet en del av dagvattnet passerar reningsanläggningen eller del därav, varigenom olägenheterna med bräddningen till en del uppvägs.

Vatten- och avloppsverksföreningen menar att det obehandlade dagvatten som i ett duplikatsystem avleds i samband med regn eller spolning av gator i regel torde utgöra en minst lika stor, sannolikt större föroreningsbelastning än bräddavloppsvattnet i ett kombinerat system.

Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar, att dagvattenledningarna uppenbarligen åstadkommer avsevärda föroreningar särskilt vid snösmältning och genom oljeutsläpp från läckande oljetankar. Efter långvarig torka är också den första delen av det uttrinnande dagvattnet starkt förorenad. Det bör därför enligt länsstyrelsen övervägas om åtgärder kan göras för att leda över den första delen av dagvattnet vid regnflöden till spillvattenledningar eller för att på annat sätt oskadliggöra denna del av dagvattenflödet.

Behovet av samordnad sanering understryks i flera remissyttranden.

Industriförbundet framhåller att gällande bestämmelser om samordnade åtgärder för olika föroreningskällor inte har fått någon större praktisk tillämpning. Förbundet delar naturvårdsverkets uppfattning att en samordnad sanering av olika föroreningskällor vid ett vattenområde är önskvärd och att bestämmelser härom bör gälla såväl samhällen som industriföretag. Det är dock fråga om mycket komplicerade rättsliga problem. Enligt förbundets mening fordras en noggrann utredning. Beträffande möjligheten att ta upp gällande domar till omprövning fäster förbundet uppmärksamheten på att bestämmelser härom redan finns i 8 kap. 40 § vattenlagen. Förbundet framhåller att naturvårdsverket inte angett i vilket avseende bestämmelserna inte skulle vara till fyllest. Förbundet understryker att omprövning av gällande domar är ett mycket starkt ingrepp i den enskildes rätt och bör förekomma endast då utomordentligt starka skäl föreligger. *Institutet för vatten- och luftvårdsforskning* finner att samordnade lösningar är rationella och stöder principen. *Vattenöverdomstolen* erinrar i detta sammanhang om behovet av en lagstiftning som möjliggör bildandet av handlingskraftiga vattenvårdsförbund. *Skånes handelskammare* framhåller beträffande frågan om samordnad sanering av olika föroreningskällor att naturvårdsverket inte klargjort hur olika med förslaget sammanhängande frågor, främst frågan om kostnadernas fördelning, skall lösas. *Vatten- och avloppsverksföreningen* finner det svårt att ta ställning till förslaget om »mera förpliktande be-

stämmelser för samordnad sanering» utan en närmare precisering av förslaget.

Från åtskilliga håll ansluter man sig till kravet på skärpta bestämmelser i fråga om pressaft från siloanläggning, urin från djurstall, vassle och galvaniskt bad.

Vattenöverdomstolen tillstyrker sålunda att kontrollen skärps. I stället för nu gällande anmälningsskyldighet i fråga om dessa avloppsvatten bör absolut koncessionsplikt föreskrivas.

Lantbruksstyrelsen anför att nuläget beträffande utsläpp av urin och pressaft ej är tillfredsställande fastän en viss förbättring skett under senare år. Att läget ej är tillfredsställande beror bl. a. på de bristande övervakningsmöjligheterna. Andra orsaker torde vara avsaknaden av effektiva påföljdsbestämmelser liksom de hittillsvarande inkonsekvenserna i lagstiftningen på området. Lantbruksstyrelsen anser det motiverat att nu införa ett absolut förbud med vissa dispensmöjligheter. Övergångsproblemen vid redan befintliga anläggningar måste dock beaktas.

Länsingeniörers förening påpekar i likhet med *länsstyrelsen i Hallands län* att omfattande undersökningar av olika metoder för att oskadliggöra pressaft och urin, vilka utförts av bl. a. jordbrukstekniska institutet, inte visat något motiv för att behålla möjligheten till dispens från utsläppsförbudet. Ej heller torde dispensmöjligheten i samband med förbudet att utsläppa kloakvatten som innehåller avloppsvatten från vattenklosett och som ej undergått behandling varigenom avsättningsbar förorening frånskilts längre vara motiverad. Det synes nämligen inte vara i överensstämmelse med nutida vattenvårdstänkande, att avloppsvatten från vattenklosett, ens för ett enstaka hushåll, får släppas ut i vattenområde utan en så enkel åtgärd som slamavskiljning.

RLF vill ej ifrågasätta att missförhållanden genom utsläpp av urin och pressaft verkligen föreligger. Samtidigt framhåller *RLF* att de allra flesta fall där förbudet ej åtlyds beror på att man ännu ej kunnat anvisa några tekniska lösningar, som sett från den enskildes ekonomiska synpunkt kan användas. Av den anledningen — och då det allmänna bör anvisa lämpliga lösningar, acceptabla även från ekonomisk synpunkt — föreslår förbundet att någon skärpning i lagstiftningen ej sker nu.

Länsstyrelsen i Jönköpings län menar att de förbud som nu finns bör göras absoluta när det gäller pressaft och galvaniskt bad, eftersom undersökningar visat att dessa utsläpp endast i undantagsfall kan ske utan olägenheter.

Institutet för vatten- och luftvårdsforskning instämmer med naturvårdsverket att gällande bestämmelser mot utsläpp av pressaft från siloanläggning och urin från djurstall m. m. varit verkningslösa. Naturvårdsverkets förslag att man skall få absolut förbud med viss dispensmöjlighet är emel-

lertid enligt institutets uppfattning just den sortens förbud som i dag gäller, eftersom dispens kan ske genom hänvändelse till viss myndighet.

Vattenvärnet hävdar att förbudet mot utsläpp av pressaft och urin varit verkningsslöst inte bara på grund av bristande övervakningsmöjligheter utan också på grund av brist på verkligt effektiva metoder för att oskadliggöra produkterna. Vattenvärnet anför vidare att tendensen mot allt fler stora djurfarmer, främst svingårdar, synes skapa särskilt svåra problem från både luft- och vattenvårdssynpunkt. Det kan vara väldiga flytgödselmängder som måste tas om hand. Svåra föroreningar med förstörda brunnar, otäck stank m. m. har redan blivit följderna. Att det skall vara totalförbud mot utsläpp är enligt vattenvärnets åsikt självklart, men det måste också ges anvisningar om hur man skall förfara med detta avfall på ett praktiskt, ändamålsenligt och hygieniskt tillfredsställande sätt. Vattenvärnet erinrar också om att förgiftningsfall inträffat genom att människor inandats gaser från tankar med flytgödsel o. d.

Vattenvärnet anser att förhållandena inom denna föroreningssektor understryker betydelsen av en samordning av lagstiftningen till vattnets och luftens skydd. Vidare framgår vikten av en intensifierad övervakning för att skydda natur och människor.

Vatten- och avloppsverksföreningen understryker behovet av att de redan införda förbuden mot utsläpp av pressaft och urin görs effektivare genom erforderliga övervakningsåtgärder.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att beträffande nu gällande förbud mot utsläpp av pressaft från siloanläggningar och urin från djurstall m. m. möjligheterna till övervakning torde kunna öka om hälsovårdsnämnderna och länsveterinärerna medverkar i dessa frågor i samband med att de fullgör sina åligganden enligt djurlagstiftningen.

Industriförbundet anför att förbundet delar uppfattningen att galvaniska bad inte bör få släppas ut efter sökandenas gottfinnande. Däremot ifrågasätter förbundet om det verkligen är nödvändigt att en reglering upprätthålls genom absoluta förbud, även om därtill knyts en viss dispensmöjlighet. Genom de ökade övervakningsmöjligheter som den nya naturvårdsorganisationen erhållit såväl lokalt som centralt anser förbundet att en praktiskt väl utformad anmälningsplikt borde vara tillräcklig.

I fråga om den föreslagna omformuleringen av tillåtlighetsregeln för industriellt avloppsvatten (8 kap. 32 §) erinrar vattenöverdomstolen om att departementschefen, när 8 kap. vattenlagen ändrades 1956, uttalade att riktmärket under alla förhållanden bör vara att bibehålla eller återställa vattenområdet så långt möjligt i ofördärvat skick (prop. 1956: 173 s. 59). Detta uttalande måste enligt vattenöverdomstolens mening anses vägledande vid tolkningen av nu gällande bestämmelser om skyldighet att rena. Vad naturvårdsverket anför om önskvärdheten av omformulering förefaller

mot bakgrunden härav ej övertygande. Vattenöverdomstolen menar att naturvårdsverkets förslag till lydelse knappast innebär någon förbättring.

Industriförbundet uttalar att konsekvenserna av den föreslagna ändringen är mycket svåröverskådliga och att förbundet därför inte kan tillstyrka förslaget. Detta innebär emellertid inte att förbundet motsätter sig en översyn av bestämmelsen. En sådan översyn bör i så fall ske med beaktande av de överväganden immissionssakkunniga gjort.

Institutet för vatten- och luftvårdsforskning framhåller att naturvårdsverket alltid har möjlighet att inom ramen för tekniskt rimliga lösningar kräva ekonomiskt skälig åtgärd, i den mån föroreningar av betydelse förekommer. Något förbud är därför enligt institutet inte motiverat.

Handelskamrarna i Visby, Malmö och Sundsvall avstyrker den föreslagna skärpningen, medan *handelskamrarna i Göteborg och Karlstad* pekar på faran för kostnadsökningar, som skulle försvåra konkurrensläget för den svenska industrin. En sådan negativ bevisning som anges i förslaget skulle för övrigt, framhåller handelskammaren i Sundsvall, vara nästan omöjlig att prestera. I varje fall skulle kostnaderna utgöra hinder för sådan bevisning i fråga om alla verksamheter utom de största.

Ingeniörsvetenskapsakademien anser att den föreslagna formuleringen ansluter till vad immissionssakkunniga har förordat i motsvarande sammanhang. Naturvårdsverket vill emellertid tolka formuleringen som ett uttryckligt förbud mot utsläpp, medan immissionssakkunniga uttryckligen uttalat att det måste bedömas såsom orealistiskt att såsom utgångspunkt för lagstiftningen ha ett förbud. Akademien instämmer helt i immissions-sakkunnigas bedömning och kan således inte ansluta sig till att man i detta sammanhang meddelar ändrade bestämmelser med sådan innebörd som naturvårdsverket ifrågasätter.

Vatten- och avloppsverksföreningen tillstyrker en skärpning av bestämmelserna för utsläpp av industriellt avloppsvatten, särskilt i den utsträckning detta behövs för att kravet på industrins åtgärder för vattenvårdsändamål skall stå i paritet med vad som åläggs kommunerna. Föreningen anser emellertid att naturvårdsverkets förslag knappast är realistiskt. Detta framgår enligt föreningen inte minst av naturvårdsverkets kommentar att också föroreningsämnen som inte medför någon olägenhet skall innehållas om det kan ske för rimlig kostnad. Det synes innebära betydande svårigheter att definiera vad rimlig kostnad skall vara för att förebygga olägenheter som man varken kan precisera eller konstatera.

Ändringsförslaget tillstyrks av *fiskeristyrelsen* samt av *länsstyrelserna i Jönköpings och Malmöhus län*. Fiskeristyrelsen reserverar sig dock mot naturvårdsverkets uttalande om att bestämmelsen i 8 kap. 32 § första stycket fungerat väl såsom den hittills tillämpats i administrativ praxis. Styrelsen invänder att en mängd också grava föroreningsfall i tidigare administrativ praxis bara utlöst råd och anvisningar enligt 2 § tillsynslagen.

Naturvårdsverkets uppfattning att 8 kap. 37 § vattenlagen bör gälla också andra vitala intressen såsom vattentäkt och friluftsliv delas av *länsstyrelsen i Stockholms län och institutet för vatten- och luftvårdsforskning*. Även *kammarkollegiet* anser att bestämmelsen kunde vara mera allmänt hållen men anmärker samtidigt att uttrycket »naturskyddssynpunkt» med numera vedertagen terminologi torde få anses inbegripa även friluftsintrasset. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att den föreslagna ändringen torde innebära att de nuvarande svårigheterna att tillskapa skydd för ytvattentäkter som ännu inte är ianspråktaga undanröjs.

Enligt *fiskeristyrelsen* bör 37 § avse alla slag av avloppsvatten. Av samma mening är *vattenöverdomstolen*, *kammarkollegiet* och *naturskyddsföreningen*.

Vatten- och avloppsverksföreningen däremot anser att man inte kan utsträcka bestämmelserna att avse också kloakvatten utan att det närmare klarläggs dels i vilken utsträckning och i vilka fall den hittillsvarande bestämmelsen kommit till användning, dels i vilka fall och under vilka förutsättningar en motsvarande bestämmelse om kloakvatten skulle tillämpas. Föreningen ifrågasätter starkt om inte syftet med naturvårdsverkets förslag på denna punkt lämpligare kan tillgodoses i annan ordning, närmast genom kontakter mellan vederbörande samhälle samt länsstyrelsen och naturvårdsverket och genom statsbidrag till samhället.

En positiv inställning till förslaget att tillämpningsområdet för 37 § vidgas och att bestämmelsen skall avse alla slag av avloppsvatten har också *länsstyrelsen i Malmöhus län*, *industriförbundet* och *institutet för vatten- och luftvårdsforskning*.

Remissinstanserna uppehåller sig också vid de fall av vattenbyggnadsföretag som naturvårdsverket behandlat i sin framställning.

Vad först gäller muddring och tippning framhåller *Ingenjörsvetenskapsakademien* att dessa åtgärder faller in under 2 resp. 8 kap. vattenlagen och att möjlighet torde finnas redan enligt gällande bestämmelser att beakta också andra intressen än fiskerinäringen.

Naturvårdsverkets påstående att möjlighet att åstadkomma en ändamålsenlig disponering av mudder- och tippningsmaterial endast föreligger i de fall då fiskerinäring av större betydelse lider väsentligt förfång är enligt *industriförbundets* mening inte rättvisande. Enligt såväl 2 kap. som 8 kap. vattenlagen skyddas nämligen även andra intressen än fiskerinäring. Förbundet har ingen erinran mot att hithörande frågor utreds närmare.

Även *länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller att ansökan om tillstånd till muddring redan nu torde prövas enligt 8 kap. vattenlagen och att hänsyn därvid tas till muddringens inverkan på vattenförhållandena.

Vattenöverdomstolen erinrar om att det vid muddring liksom vid annat byggande i vatten ofta uppkommer grumling. Därigenom förnärmas ofta allmän eller enskild rätt. Skyldighet att påkalla vattendomstolens prövning

föreligger följaktligen vid sådana muddringsföretag. På grund av bestämmelsen i 11 kap. 36 § sista stycket vattenlagen skall ansökningshandlingarna i målet översändas till naturvårdsverket. Även om naturvårdsverket alltså ofta kommer att höras i muddringsmål — liksom i andra byggnadsmål vid vattendomstolarna då ökad vattenförorening kan befaras — anser dock vattenöverdomstolen att vattenlagens tillåtlighetsregler är sådana att det som regel är svårt att hindra företag av mindre omfattning även om de medför påtagliga olägenheter från allmän synpunkt. Tillåtlighetsreglerna i 2 kap. 3 § vattenlagen är uppbyggda huvudsakligen med tanke på tillståndsprovning av sjöregleringar och vattenkraftverk. Med den syn man numera har på naturvårdsfrågor och hänsyn till allmänna intressen kan de ej anses ge den tillståndsprovande myndigheten tillräckliga möjligheter att beakta sådana intressen vid mindre företag.

Enligt vattenöverdomstolens mening bör därför tillåtlighetsreglerna över ses så att de motsvarar de krav man numera kan ställa på dem. För andra byggnadsföretag än vattenkraftverk och sjöregleringar bör finnas möjlighet att förbjuda företaget om det från naturvårdssynpunkt eller eljest allmän synpunkt medför olägenhet av någon betydelse och dessa olägenheter ej kan förebyggas. Tillståndsfrågan bör dock kunna underställas Kungl. Maj:ts provning om företaget prövas vara av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Vattenöverdomstolen ifrågasätter dessutom om inte motsvarande möjlighet bör finnas att förbjuda kraftverks- och regleringsföretag som är mindre lönsamma och som medför olägenhet från allmän synpunkt även om denna olägenhet inte är så stor att 2 kap. 3 § andra stycket vattenlagen blir tillämpligt.

Undantagsregeln för rensning i 2 kap. 36 § vattenlagen bör enligt vattenöverdomstolens mening upphävas så att de allmänna bestämmelserna i 2 kap. blir tillämpliga även på rensning.

Bestämmelserna om tippning av muddermassor och annat fast avfall är oklara och bör omarbetas. All tippning bör jämföras med utsläppande av avloppsvatten, oberoende av om förorening kan befaras eller ej. Om likartade bestämmelser genomförs för kloakvatten och industriellt avloppsvatten kommer med den nu föreslagna ändringen möjlighet finnas att hindra tippning som medför olägenhet av någon betydelse från allmän synpunkt. Vidare kan Kungl. Majt: utnyttja sin befogenhet att föreskriva förprovning vid vattendomstol eller naturvårdsverket även beträffande tippning. Enligt vattenöverdomstolens mening kan det vara lämpligt att tippning underkastas sådan fakultativ koncessionsplikt som för vissa inrättningar föreslås av immissionssakkunniga.

Förbudet i 2 kap. 35 § bör enligt vattenöverdomstolens mening kvarstå för att hindra sådan tippning som medför ändring av vattenståndsförhållandena. I övrigt synes bestämmelserna i 2 kap. om byggande i vatten ej

böra vara tillämpliga på tippning. Den i 2 kap. 36 § andra stycket medgivna rätten att lägga upp eller tippa rensningsmassor torde kunna utgå. Däremot hör motsvarande bestämmelser om rensning i 7 kap. 48 § kvarstå.

Kammarkollegiet framhäver de rättsliga olikheter som föreligger om muddring och tippning bedöms enligt 2 kap. vattenlagen och om de bedöms enligt 8 kap. För företag enligt 2 kap. krävs i princip domstolsprövning. Motsvarande gäller inte i fråga om företag enligt 8 kap. För tillstånd exempelvis till tippning av muddermassor krävs, om företaget bedöms enligt 2 kap., att sökanden förfogar över det vattenområde, i vilket massorna skall tippas. Motsvarande inskränkning gäller inte i fråga om tippning av fast avfall enligt 8 kap. Medan det sålunda är förbjudet att tippa rena muddermassor på annans vattenområde, om man inte överenskommit därom med vattenområdets ägare och tillika utverkat tillstånd av domstolen, kan det faktiskt vara lagligt att tippa förorenande avfall där. Denna otymplighet i lagstiftningen bör arbetas bort i samband med den översyn av bestämmelserna som nu föreslås.

En annan olikhet som kammarkollegiet påpekar gäller tillåtlighetsreglerna. Inom vattenbyggnadsrättskipningen gäller i princip, dels att vattendomstolen endast kan företa mindre jämkningar i förhållande till ansökningen — det kan således vara tveksamt om domstolen äger befogenhet att föreskriva exempelvis att massorna skall tippas inom annat mindre känsligt vattenområde — och dels att det krävs kvalificerade olägenheter för att företaget skall anses otillåtligt (2 kap. 3 § andra stycket). Är det åter fråga om tippning av avfall från en industri gäller i stället att tippningen inte får äga rum om den medför olägenhet av någon betydelse ur allmän eller enskild synpunkt, »med mindre föroreningens förebyggande prövas kräva åtgärder, som ej skäligen kunna fordras». Vattendomstolen kan — i den mån företaget kommer under domstolens bedömning — med stöd av denna bestämmelse hänvisa sökanden att tippa avfallet inom annat mindre känsligt vattenområde. En samordning av bestämmelserna synes kollegiet motiverad.

Länsstyrelserna i Jönköpings och Malmöhus län samt vatten- och avloppsverksföreningen tillstyrker naturvårdsverkets förslag i denna del. *Naturskyddsföreningen* hänvisar till vid Skoghallsverken företagna undersökningar av kvicksilverhalter på olika nivåer i en sjö. Medan ytvattnet var i det närmaste fritt från kvicksilver uppvisade bottenslammet en höggradig anrikning av denna metall. Muddring av sådana massor torde kunna medföra omfattande negativ påverkan på organiskt liv, vilket berör såväl yrkesfiske som fritidsfiske. Möjligheterna att ingripa måste skärpas enligt föreningens mening.

Fiskeristyrelsen understryker vikten av att man genom internationella överenskommelser skapar möjlighet att ingripa mot tippning av skrot, plåtkärl med giftigt innehåll och bilvrak på internationellt vatten och att lösa problemet med fartygsvrak från andra världskriget med oljetankar som

successivt rostar sönder och kan släppa ut oljan i vattnet med oöverskådliga följder för fisket och miljövården.

Länsstyrelsen i Malmöhus län framhåller att sandsugning och stentäkt förekommer inom vissa vattenområden i så stor omfattning att menlig inverkan uppenbarligen sker. I vissa delar av Öresund bedrivs sålunda en omfattande sandsugning. Detta har uppmärksammats inom Öresundsvattenkommittén. Länsstyrelsen finner det angeläget att noggrann övervakning av sandsugning och stentäkt sker.

Kammarkollegiet menar att täktverksamheten inom allmänt vattenområde bör kunna hållas under betryggande kontroll från naturvårdssynpunkt med den ordning för tillsyn och tillståndsgivning som nu gäller. An-norlunda förhåller det sig enligt kollegiets mening med sandtäkt inom enskilt vattenområde. För täkt på land behövs enligt 18 § naturvårdslagen tillstånd av vederbörande länsstyrelse. För täkt i vatten gäller ingen annan inskränkning än som följer av tillåtlighetsreglerna i 2 kap. vattenlagen. De vattenområden det här gäller är ofta mycket lämpade för bad. Från allmän synpunkt kan det ibland vara av intresse att kunna inskrida mot exploatering av dylika vattenområden även i sådana fall då hinder mot företaget inte möter enligt 2 kap. 3 § andra stycket vattenlagen. Kollegiet anser att frågan bör närmare övervägas.

Beträffande prövningen av frågor om sandsugning erinrar *kommerskollegium* om att kollegiet har tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter och villkor för tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln. Kollegiet har bl. a. att meddela tillstånd till sand-, grus- eller stentäkt på kontinentalsockeln. Det kan enligt kollegiets mening inte vara lämpligt att från dess uppgifter avskilja frågorna om sandsugning och överföra dem till naturvårdsverket. Dessa frågor måste bedömas i sitt sammanhang med övriga spörsmål angående kontinentalsockeln där kollegiet är remissorgan eller beslutande instans. Kollegiet torde emellertid liksom hittills få inhämta yttranden från naturvårdsverket i dessa ärenden.

Kommerskollegiets uppfattning delas av *vattenöverdomstolen* och av *industriförbundet*. *Fiskeristyrelsen* ifrågasätter om man inte skulle kunna vinna både en förenklad handläggning och en bättre samordning med naturvårdssynpunkterna genom att — i viss överensstämmelse med 1 och 2 §§ kungörelsen den 8 december 1950 med bemyndigande för fiskeristyrelsen och länsstyrelserna att lämna tillstånd till utsättande av fast fiskeredskap i allmänt vatten — lägga tillståndsgivningen »beträffande visst allmänt vattenområde» på naturvårdsverket medan »fråga om tillstånd för viss person» till sand-, grus- och stentäkt får prövas av kommerskollegium.

Naturvårdsverkets synpunkter och önskemål i fråga om vattenreglering vinner instämmande från *lantbruksstyrelsen*, *fiskeristyrelsen*, *SMHI*, läns-

styrelserna i Jönköpings, Malmöhus och Värmlands län, naturskyddsföreningen samt vatten- och avloppsverksföreningen. Bl. a. framhålls svårigheten att i domar fastställa sådana värden i fråga om minimitappningen från vattenregleringsmagasin eller vid vattenkraftverk att olägenheter av sanitär eller annan art med tiden ej kan uppkomma. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* betonar att variationerna i vattenföringen i de skånska vattendragen kan vara mycket stora, vilket inverkar menligt på vattenvården. *Lantbruksstyrelsen* understryker dock att ersättningsanspråk kan uppkomma. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ifrågasätter om ersättning till kraftverksintresset skall utgå i de fall där vattnet bör användas till rationell vattenhushållning eller till vattenförsörjningsändamål.

Ingeniörsvetenskapsakademien delar naturvårdsverkets uppfattning att äldre regleringsbeslut med tillstånd till avstängning av vattenföringen vissa tider på sina håll kan utgöra betydande olägenheter för en rationell vattenhushållning. Det är dock angeläget att tillstånd som meddelas genom rättskraftiga domar inte rubbas under andra förutsättningar än dem som gällde när tillståndet meddelades. Det synes inte osannolikt att flertalet av de fall där nu gällande vattenhushållningsbestämmelser vållar olägenheter är hänförliga till äldre tillstånd, som även med gällande lagstiftning kan göras till föremål för omprövning inom en nära tid. Även bortsett härifrån medger enligt akademiens mening nuvarande bestämmelser i 2 kap. vattenlagen vissa möjligheter till omprövning av tillstånd.

Kammarkollegiet hänvisar till möjligheterna att enligt 8 kap. 26 och 33 §§ få ändring i vattenhushållningsbestämmelser. Kollegiet framhåller dock att domstolarna ställs inför mycket besvärliga avvägningsproblem. Detta kan vara orsak till att institutet kommit att sakna större praktisk betydelse. Kollegiet anser att man bör överväga att införa en motsvarighet till omprövningsregeln i 8 kap. 40 § första stycket också för vattenbyggnadsföretagen. Regeln bör gälla till förmån för vattenvårdsintresset.

Vattenöverdomstolen bekräftar att vattenhushållningsbestämmelserna för äldre regleringsföretag ej alltid torde ha utformats på ett sätt som numera framstår som önskvärt från vattenvårdssynpunkt. Till följd av ändrade förhållanden eller ändrad målsättning kan samma brist framdeles visa sig vidlåda under senare år meddelade bestämmelser. Också vattenöverdomstolen pekar på den möjlighet som 8 kap. 26 och 33 §§ ger att ändra vattenhushållningsbestämmelser för att motverka förorening genom avloppsvatten. Även om 8 kap. 26 och 33 §§ ursprungligen tillkommit för att ge den som avleder avloppsvatten rätt att påkalla ändring av vattenhushållningsbestämmelser, torde dock motsvarande rätt tillkomma staten eller kommun efter ändring den 10 mars 1961 av 2 kap. 31 §. Vattenöverdomstolen anmärker att i de fall då tidigare bestämmelser sålunda kan ändras ersättning skall utgå till den som lider intrång i den rätt han äger enligt tidigare med-

delat tillstånd. Enligt vattenöverdomstolens mening ger gällande lagregler tillräckliga möjligheter att motverka de olägenheter som äldre regleringsföretag kan medföra från vattenvårdssynpunkt.

Industriförbundet menar att de problem som sammanhänger med samordningen av vattenregleringsfrågor och föroreningsmål är så omfattande att de omöjligen kan lösas i samband med den tilltänkta översynen av 8 kap. Dessa frågor måste alltså utredas särskilt.

Skånes handelskammare påpekar att grunden för gällande regler är att ett av domstol meddelat tillstånd skall medföra ett avsevärt mått av trygghet mot senare ingripanden och att naturvårdsverket ej berört de i sammanhanget centrala prioritets- och ersättningsfrågorna. Även *Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare* anser att starka rättssäkerhetskrav talar mot tanken att bryta upp lagakraftvunna domar.

5.5 Förprovning

5.5.1 Immissionssakkunniga

Obligatorisk förprovning av stora störningsfall bör ingå som ett viktigt led i kontrollsystemet på miljövårdsområdet. Förprovningsordningen bör bli gemensam för vattenförorenande och immitterande (särskilt luftförorenande) anläggningar. De sakkunniga återupplivar ett förslag av vattenvårdskommittén och förordar två former av skyldighet att på förhand söka tillstånd — den ena absolut och den andra fakultativ. Innebörden av den senare är att vissa typer av inrättningar inte får anläggas utan vattendomsstols tillstånd, om inte naturvårdsverket medger det. Det blir alltså fråga om en dispensprovning från naturvårdsverkets sida.

De sakkunniga anser vidare att man bör ha ett anmälningsförfarande i verklig mening. Detta bör konstrueras som grundat på ett förbud mot att vidta åtgärd utan att viss tid dessförinnan anmälan gjorts hos myndighet. Också detta förfarande betecknar de sakkunniga som förprovning.

Vad gäller den lagtekniska konstruktionen av förprovningsförfarandet anser de sakkunniga att det inte är lämpligt att i lag göra en uppräkningslista av förprovningspliktiga fall eller att där närmare reglera den administrativa ordningen för ärendenas behandling inom den nya organisationen. Det finns ett starkt praktiskt behov av att snabbt kunna ändra bestämmelserna i dessa delar med hänsyn till utvecklingens gång och de erfarenheter som efter hand kommer att göras. I lagen bör därför — i överensstämmelse med vad som hittills har varit fallet på vattenvårdens område — endast tas upp bemyndigande för Kungl. Maj:t att utfärda behövliga bestämmelser i administrativ ordning. I princip bör Kungl. Maj:t kunna föreskriva förbud mot att vissa slag av fabriker eller andra inrättningar anläggs eller väsentligt ändras utan förprovning i endera av följande två former, nämligen antingen utan att

tillstånd har lämnats enligt vattenlagen och immissionslagen eller utan att anmälan har gjorts hos den centrala miljövårdsmyndigheten eller länsstyrelsen.

Såvitt gäller vattenförorening bör möjlighet finnas att föreskriva att befintliga föroreningskällor av vissa typer skall undergå obligatorisk prövning, trots att det inte är fråga om någon ändring av driften. Däremot kan det inte anses föreligga något behov av en motsvarande befogenhet på immissionsområdet.

I ett som bilaga till betänkandet fogat förslag till kungörelse om förprovning till skydd mot vattenförorening, luftförorening m. m. anger de sakkunniga hur ett förprovningssystem lämpligen bör utformas.

Fallen av absolut koncessionsplikt begränsas till sådana, där behovet av domstolsprövning normalt får anses fullt klart redan med hänsyn till själva anläggningstypen. Det är här fråga om vissa typer av stora anläggningar, som innebär betydande risker från miljövårdssynpunkt och vanligen berör en vid krets av sakägare och som därför också normalt utgör svåra lokaliserings- och intresseavvägningsproblem.

Tyngdpunkten läggs på systemet med fakultativ koncessionsplikt. Uppräkningen av anläggningstyper som blir underkastade sådan koncessionsplikt har blivit omfattande. De sakkunniga räknar med att, allteftersom praxis utvecklas och man kommer fram till ett användbart system med normer, gränsvärden o. l., dispenseringen får ökad praktisk betydelse och undantagen från vattendomstolsprövning följaktligen blir flera.

Dispens skall enligt förslaget innehålla behövliga besked om de villkor som skall gälla för inrättningen eller åtgärden men medför inte någon formell trygghetsverkan för företagaren. I praktiken kan dispensen dock väntas innebära att företagarens position blir ganska säker, så länge de yttre förhållandena inte ändras.

Förprovningsordningen omfattar också väsentliga ändringar av befintliga anläggningar. Här har de sakkunniga övervägt två alternativ, det ena innebärande fakultativ koncessionsplikt och det andra anmälningsplikt, och slutligen stannat för det förstnämnda. Om man emellertid av statsfinansiella skäl eller av hänsyn till svårigheter att rekrytera kompetent personal skulle finna det nödvändigt att till en början ställa kraven på effektivitet lägre än som i och för sig är önskvärt, kan man enligt de sakkunniga tänka sig att under en övergångstid av exempelvis tre år välja alternativet med anmälningsplikt och sedan gå över till fakultativ koncessionsplikt.

Anmälningsplikt har föreslagits i flera fall som enligt gällande ordning är underkastade sådan skyldighet, t. ex. vissa kommunala avloppsfrågor och vissa vattenföroreningar från jordbruket. Vidare hör hit flera typer av fabriker som redan nu är anmälningspliktiga. Dessutom tar man upp bl. a. vissa slag av värmecentraler, sopförstörensanläggningar och tvättinrättningar.

Tre typer av miljöhotande anläggningar, som innebär särskilda problem från förprovningssynpunkt, nämligen atomanläggningar, flygplatser och vägar behandlas närmare.

Enligt nuvarande förprovningsskugörelse får atomanläggningar inte uppföras, innan frågan om behövliga åtgärder mot vattenförorening prövats av vattendomstol. Riksdagens revisorer har emellertid i sin berättelse till 1966 års riksdag föreslagit att man skall överväga att ersätta domstolsprövningen med ett administrativt förfarande i likhet med det som tillämpas för andra till energiområdet hörande tillståndsfrågor.

De sakkunniga hyser för sin del viss tvekan om obligatorisk förprovning vid vattendomstol verkligen behövs i fråga om radioaktiv förorening från atomanläggningar. Övervägande skäl talar emellertid för att man tills vidare, i avvaktan på att problemen särskilt utreds, fortsätter på linjen med obligatorisk vattendomstolsprövning, trots att anläggningarna samtidigt är underkastade koncessionstvång enligt atomenergilagen. I förslaget till förprovningsskugörelse tas därför atomanläggningar upp bland de företags typer som inte får anläggas utan tillstånd enligt vattenlagen och immissionslagen. Naturvårdsverket bör få tillfälle att framföra sina synpunkter redan på det stadium då nya atomanläggningar projekteras men en sådan ordning bör utan särskild reglering kunna åstadkommas genom samråd mellan naturvårdsverket och delegationen för atomenergifrågor.

De sakkunniga har också övervägt hur flygplatserna lämpligen bör passas in i förprovningsordningen. Eftersom ett system av koncessionsregler finns innefattat i själva luftfartslagstiftningen skulle koncessionsplikt också enligt immissionslagen betyda att man krävde dubbelprövning. Detta bör undvikas. I stället föreslår de sakkunniga flera andra författningsåtgärder som har det gemensamma syftet att tillförsäkra miljöförmyndigheterna behövtligt inflytande på ett så tidigt stadium som möjligt. Sålunda tas i förslaget till förprovningsskugörelse (6 §) in en bestämmelse om skyldighet för den som planerar att inrätta eller utvidga allmän flygplats eller att ändra dess drift så, att väsentlig ökning av bullerstörning kan uppkomma, att i god tid anmäla sina planer hos naturvårdsverket. Dessutom föreskrivs att, i fråga om militär flygplats, anmälan i motsvarande fall skall göras av chefen för flygvapnet. Med ändring av driften avses exempelvis övergång till nya flygplanstyper eller ökad trafikintensitet. I samma syfte föreslås också en del ändringar i luftfartsskugörelsen.

Beträffande vägarna är bullret den störningsform som träder i förgrunden men man måste också räkna med vägarna som luftföroreningskällor. Det finns emellertid inte anledning att föra in någon form av vägtrafikanelläggningar bland de företagstyper som skall bli underkastade förprovning enligt immissionslagen. I väglagstiftningen finns nämligen redan ett provnings- och koncessionsförfarande, som med små ändringar kan kompletteras så att det tillförsäkrar miljöförmyndigheterna behövtligt inflytande

på området. I detta syfte föreslås ändringar i flera paragrafer i vägstadgan. I förprövningskungörelsen tas en hänvisning till dessa bestämmelser upp.

Beträffande både flygplatser och vägtrafikanläggningar erinrar de sakkunniga om att också de föreslagna immissions- och miljötillsynslagarna är avsedda att gälla. Detta skapar möjlighet för naturvårdsverket att ingripa mot bestående missförhållanden, t. ex. att kräva speciella skyddsanordningar mot vägbuller som kraftigt stör ett sjukhus.

5.5.2 Remissyttrandena över de sakkunnigas förslag

Den föreslagna förprövningsordningen tilldrar sig i hög grad remissinstansernas intresse.

Den lagtekniska utformningen med ett bemyndigande i lagen och de närmare reglerna för förprövningsordningen i en särskild kungörelse godtas i princip. *Industriförbundet* och *SAF* anser dock nödvändigt att det i lagtexten särskilt anges att bemyndigandet innefattar möjlighet att låta administrativ myndighet besluta om dispens och uppställa villkor för dispensen. Också *kommerskollegium* ger uttryck åt sådana tankar.

Länsingenjörers förening ifrågasätter om inte bemyndigandet bör utvidgas att gälla befintliga avloppsutsläpp som tidigare ej varit föremål för prövning.

Den föreslagna tredelningen av förprövningsordningen på absolut koncessionsplikt, fakultativ koncessionsplikt och anmälningsplikt väcker i allmänhet inte någon gensaga. Flera remissinstanser anmärker dock att en uppräkningslista av förprövningsskyldiga företag aldrig kan bli uttömmande. Det yrkas därför bl. a. att uppräkningslistan kompletteras med en mera generell bestämmelse om koncessions- eller anmälningsplikt. Vidare anser *länsstyrelsen i Västmanlands län* att förprövningsskyldigheten inte bör anknytas enbart till objektets art. Enligt *SACO* bör mätbara riktvärden avgöra om koncession behövs. Liknande synpunkter anför *teknologföreningen*.

Statens naturvetenskapliga forskningsråd anser att man bör överge den författningsmässiga indelningen i olika prövningsgrupper. I stället bör indelningen i enbart två grupper — fall som skall prövas av domstol och fall som kan prövas av naturvårdsverket — ske hos naturvårdsverket efter en praxis som fortlöpande korrigeras efter de senaste forskningsrönen.

Mot inskränkningen av antalet anläggningstyper som förutsätter domstolsprövning har *vattenöverdomstolen* i och för sig ingen erinran. Eftersom sakägare får mindre möjligheter att göra sina intressen gällande i ett administrativt förfarande än i en domstolsprocess, föreslår *vattenöverdomstolen* att bestämmelser i någon form meddelas om skyldighet för företagare eller förprövningsmyndighet att t. ex. genom kungörelse sörja för att behövliga upplysningar om företaget lämnas ortsbefolkningen.

Industriförbundet och *SAF* anser att den föreslagna begränsningen av

absolut koncessionsplikt till ett mindre antal fall är nödvändig.

I flera remissvar uttalas önskemål om att ytterligare anläggningstyper underkastas förprovning, såsom större upplag av giftiga eller eljest hälsovådliga ämnen och anläggningar för djurhållning inom jordbruket.

Lantbruksstyrelsen efterlyser ett enklare förprovningsförfarande som komplement till det föreslagna. En sådan provning skulle förläggas antingen till hälsovårdsnämnden eller länsstyrelsen och utmyнна i ett förhandsbesked angående tillåtligheten av anläggningen med hänsyn till bl. a. samhällsplaneringen.

Industriföreningen vill införa en möjlighet till undantag från förprovningsskyldigheten för företag som i och för sig omfattas av bestämmelserna men som med hänsyn till verksamhetens ringa omfattning inte innebär någon egentlig immissionsrisk.

Båda de alternativ som de sakkunniga övervägt beträffande förprovning av ändringsåtgärder vinner stöd hos remissinstanserna. Sålunda ansluter sig *vatteninspektionen*, *länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Länsingenjörers förening* och *naturvårdsnämnden* mer eller mindre bestämt, till alternativet med fakultativ koncessionsplikt. Däremot förordar *industriförbundet*, *SAF*, *Sveriges kemiska industrikontor* och *Stockholms handelskammare* samt *Östergötlands och Södermanlands handelskammare* alternativet med anmälningsplikt. *Institutet för vatten- och luftvårdsforskning*, *kooperativa förbundet* och *kraftverksföreningen* föreslår att alternativet med anmälningsplikt får gälla under en övergångstid.

Förslaget att förprovningsskyldighet inte inträder i ändringsfallen om inte ändringen är väsentlig väcker kritik från *kammarkollegiet*, *medicinalstyrelsen*, *statens institut för folkhälsan*, *läkaresällskapet* och *naturvårdsnämnden*, vilka anser att bestämmelsen bör skärpas. *Industriförbundet*, *SAF* och *Sveriges kemiska industrikontor* anser däremot att bestämmelsen delvis fått en alltför vid omfattning.

I fråga om större kommunala avloppsutsläpp bör enligt *vattenöverdomstolen* övervägas om ej anmälningskyldigheten åtminstone i vissa fall borde utbytas mot någon form av koncessionsplikt, t. ex. om befolkningen är större än 10 000 personer. Även *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, *länsstyrelserna i Västmanlands och Gävleborgs län* samt *Länsingenjörers förening* framför liknande synpunkter.

Vattenöverdomstolen, *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, *kammarkollegiet*, *vatteninspektionen*, *länsstyrelserna i Kronobergs och Gävleborgs län* samt *Länsingenjörers förening* understryker behovet av lagändring som möjliggör att förprovning kan ske vid anslutning av industriavlopp till kommunalt avloppsnät.

I fråga om atomanläggningar är några remissinstanser kritiska mot de sakkunnigas inställning och vill ta undan sådana anläggningar från förprovningsskyldighet. *Vattenöverdomstolen* anser att skälen att förlägga

tillståndsprövningen av atomenergianläggningar förutom till administrativ myndighet även till vattendomstol är så svaga att det bör övervägas att slopa dubbelprövningen. Med hänsyn till att atomanläggningar alltid är underkastade koncessionstvång hos Kungl. Maj:t finner *vattenfallsverket* det anmärkningsvärt och föga ändamålsenligt att samma frågor också skall behandlas av vattendomstol. Enligt *teknologföreningen* torde atomanläggningarna — också från haverisynpunkt — nu vara så väl utprovade att det av psykologiska skäl är olyckligt att belägga dem med dubbel koncessionsplikt. De bör i stället jämföras med andra fasta anläggningar. *Kraftverksföreningen* finner det angeläget att strålningsfrågorna undantas från prövning enligt immissionslagen. Det är enligt föreningen konsekvent att luft- och vattenfrågor beträffande strålning behandlas av samma myndighet och att också frågan om radioaktivt avloppsvatten sålunda tas undan från vattendomstols behandling. *Aktiebolaget atomenergi* menar att det inte med fog kan hävdas att obligatorisk prövning vid vattendomstol under nuvarande förhållanden verkligen behövs. Om man vill eftersträva att så många tillståndsfrågor som möjligt läggs i en myndighets hand, kan också fakultativ förprövning av atomanläggningar synas tveksam men bolaget föreslår att sådana anläggningar överförs till den senare gruppen.

Beträffande förprövning av flygplatser och vägar råder delade meningar.

TCO finner det önskvärt att man inför krav på prövning vid vattendomstol i fråga om anläggande av motorvägar och flygplatser. *Byggnadsstyrelsen* ifrågasätter om inte flygplatserna bör hänföras till koncessionspliktiga anläggningar. *Vattenöverdomstolen* har en annan mening och finner det otillfredsställande om prövning enligt immissionslagen skulle kunna medföra förbud mot driften vid en anläggning till vilken tillstånd lämnats i administrativ ordning. Enligt vattenöverdomstolens mening bör det övervägas att införa en ny paragraf av innebörd att hinder mot användningen av fast egendom på sätt som kan medföra immission inte skall föreligga, om tillstånd till användningen lämnats av Kungl. Maj:t eller eljest i administrativ ordning. Motsvarande bestämmelser bör införas såvitt avser avledande av industriellt avloppsvatten.

Luftfartsverket framhåller att möjligheten att ålägga flygplatsinnehavare att vidta speciella skyddsåtgärder, eventuellt också att iaktta vissa begränsningar, inte innebär någon egentlig nyhet utan redan tillämpas av verket, som bl. a. i flera fall med stöd av luftfartsförfattningarna föreskriver begränsningar i utnyttjandet av mera bullrande flygplanstyper på vissa flygplatser.

Enligt *fortifikationsförvaltningen* kan det sättas i fråga om inte alla sådana militära anläggningar som inte kan komma till stånd utan Kungl. Maj:ts medgivande bör undantas från koncessionsplikt. Detta gäller samtliga militära byggnadsföretag vilkas kostnader överstiger 300 000 kronor.

5.5.3 Naturvårdsverkets förslag till ändring i vattenvårdslagstiftningen

Väsentligt ökad effektivitet i efterlevnaden av bestämmelserna om reningsåtgärder bör kunna vinnas genom skärpt förprovning i fråga om kloakvatten. Starka skäl talar för att kloakutsläpp från större tätortsbebyggelse blir koncessionspliktiga i likhet med vad som gäller för avlopp från vissa industriföretag. Det finns exempel på orter där samtliga industriers avloppsutsläpp behandlats av vattendomstol, under det att samhällets kloakutsläpp, som är ett sedvanligt anmälningssärende, fortfarande inte ordnats på tillfredsställande sätt trots upprepade påstötningar från myndigheterna. Det allvarliga förhållandet att varje form av reningsverk alltjämt saknas för 30 % av tätorternas folkmängd talar givetvis också för behovet av effektivare möjlighet att ingripa.

En skärpning av förprovningsskyldigheten kan lämpligen ha formen av fakultativ koncessionsplikt enligt immissionssakkunnigas modell. Vilka tätorter som bör vara koncessionspliktiga får tills vidare anpassas efter naturvårdsverkets resurser. Till en början föreslår naturvårdsverket koncessionsplikt för tätorter med 1 000 eller flera invånare. Detta är en fjärdedel av samtliga tätorter. Vid planering av helt nya bebyggelseområden eller i samband med nya industrianläggningar bör dock koncessionsplikten gälla all bebyggelse som kan väntas omfatta 200 personer eller mera. Som lämplig övergångsbestämmelse föreslår naturvårdsverket att, om villkoren för kloakutsläpp fastställts i dom, samhället inte behöver koncession förrän 10 år efter det domen meddelats. Naturvårdsverket antar att ett utsläpps maximala storlek vanligen anges i de villkor som meddelas av vattendomstol eller i annan ordning. Om så ej sker bör ny koncessionsansökan göras när befolkningensmängden eller avloppsvattnets sammansättning ändras väsentligt. Sådan ändring bör anses föreligga när personekvivalensen för föreningen ökar med 10 %.

Naturvårdsverket framhåller vidare med skärpa att det är nödvändigt att koncessionsprovning sker också när industriellt avloppsvatten leds till samhälles avloppsnät. Som nuvarande bestämmelser i 8 kap. 36 och 38 §§ tolkas i rättstillämpningen har tillsynsmyndigheterna förlorat varje möjlighet att ingripa mot industriavlopp som ansluts på detta sätt. Naturvårdsverket erinrar om att 1964 års va-utredning nyligen behandlat frågan i sitt betänkande om vatten och avlopp (SOU 1967: 65). Utredningen har föreslagit att fabrik som avleder sitt avloppsvatten genom samhälles avloppsnät skall åläggas anmälningsskyldighet. Naturvårdsverket finner detta otillräckligt. Ett företag bör enligt naturvårdsverkets mening ha samma förprovningsskyldighet vare sig det är anslutet till ett samhälles avloppsnät eller ej.

5.5.4 Remissyttrandena över naturvårdsverkets förslag

Förslaget att skärpa förprovningen av kloakvattenutsläpp vinner starkt stöd hos remissinstanserna. Positiva uttalanden gör bl. a. *vattenöverdomstolen*, *socialstyrelsen*, *kammarkollegiet*, *fiskeristyrelsen*, flera *länsstyrelser*, *Ingenjörsvetenskapsakademien*, *industriförbundet*, *naturskyddsföreningen* och *Länsingenjörers förening*. I allmänhet förordas fakultativ koncessionsplikt.

Vattenöverdomstolen erinrar om att vattenvårdskommittén redan 1955 föreslog obligatorisk provning vid vattendomstol inom en treårsperiod av kloakvattenutsläpp från kommun med mer än 3 000 invånare. Om den av immissionssakkunniga föreslagna förprovningsordningen genomförs, synes det vattenöverdomstolen lämpligt att föreskriva fakultativ koncessionsplikt på sätt naturvårdsverket föreslagit.

Kammarkollegiet ifrågasätter om inte i övergångsbestämmelserna till en ny lag lämpligen också borde bestämmas en tidsfrist inom vilken samhällen som enligt föreskrifterna i 8 kap. är skyldiga hålla reningsverk skall ha inkommit till koncessionsmyndigheten med förslag till avloppsfrågans lösning.

I fråga om omfattningen av koncessionsplikten är meningarna något delade. *Ingenjörsvetenskapsakademien* ansluter sig till naturvårdsverkets uppfattning att valet av de tätorter som skall vara koncessionspliktiga tills vidare bör anpassas efter verkets resurser. *Industriförbundet* anser det däremot inte tilltalande — om än realistiskt — att frågan om vilka tätorter som bör vara koncessionspliktiga skall bedömas med hänsyn till verkets resurser. I stället borde naturvårdsverkets resurser anpassas efter vad en god miljövård kräver. Också *naturskyddsföreningen* ställer sig tveksam till om man här skall uteslutande anpassa sig efter naturvårdsverkets resurser. Föreningen finner det önskvärt att koncessionsplikt föreskrivs för betydligt mindre tätorter än sådana med mer än 1 000 invånare. Den allvarliga eftersläpningen i fråga om utbyggnaden av reningsverk fordrar enligt föreningen att betydligt skärpta föreskrifter om tidsfrister skall kunna meddelas.

Ingenjörsvetenskapsakademien anser det vara alltför ambitiöst att sätta ett gränsvärde till 200 personer. Akademien finner det vidare olämpligt att ange en förändring på 10 % av personekvivalensen som indikation på när koncessionsplikt skall föreligga. Sådana bestämda sifferangivelser kan naturligtvis tjäna som riktvärden för myndigheter men bör knappast infogas i lagtext.

Enligt *socialstyrelsen* och *statens institut för folkhälsan* bör koncessionsplikt föreskrivas för tätorter med mer än 200 invånare. Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* synes behandlingen av en anmälan, som enligt nuvarande förprovningsekungörelse skall ske för samhällen med mer än 200 in-

vånare, inte kräva mycket mindre arbete från naturvårdsverkets sida än en koncessionsansökan. Det kan då ifrågasättas om inte koncessionsplikten bör utsträckas att gälla alla tätorter med mer än 200 invånare.

Länsstyrelsen i Stockholms län menar att det i viss mån kan vara tveksamt om koncessionsplikt bör tillämpas för tätorter med 1 000 eller flera invånare för att sedermera omfatta all bebyggelse med mer än 200 personer. Detta är utom vad angår de större objekten en övervakningsuppgift och borde med stöd av vattenlagen kunna kontrolleras av naturvårdsverket, länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna. Länsstyrelsen delar emellertid naturvårdsverkets uppfattning att omprövning av villkoren för avloppsutsläpp bör äga rum så snart en väsentlig förändring sker av anslutningens storlek eller av avloppsvattnets sammansättning.

Länsstyrelsen i Malmöhus län ifrågasätter om ej en tidsmässig fördelning av arbetet med prövning av koncessionsansökningar kan erhållas genom att samma övergångsbestämmelse som naturvårdsverket föreslår för avloppsutsläpp som prövats av vattendomstol kan bli tillämplig på utsläpp som anmälts enligt förprövningskungörelsen. Härigenom vinnas att nuvarande gräns för anmälningsplikt bibehålls för koncessionsplikt och att en provisorisk gräns blir överflödig.

Det angivna gränsvärdet för koncessionsplikt vid ändring godtas i vissa yttranden. Andra remissinstanser är kritiska. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att reningsverken ofta dimensioneras för större utveckling än 10 %. Detta bör enligt länsstyrelsen vara avgörande och i tillstånden bör anges vid vilken folkmängd den nya ansökan skall inges.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att procentatsen är låg med hänsyn till att befolkningstillväxten sker snabbt i vissa områden. *Institutet för vatten- och luftvårdsforskning* finner i likhet med *Ingeniörsvetenskapsakademien* att det är olämpligt att låsa begreppet väsentlig förändring till visst procenttal. Både för naturvårdsverket och kommuner-industrier är det säkert angeläget med den flexibilitet som nuvarande skrivning medger, eftersom både föroreningskällor och recipienter är så starkt varierande.

Industriförbundet anser inte att kravet på ny koncession bör knytas till en ökning av personekvivalensen, eftersom detta begrepp inte lämpligen kan användas i samband med industriellt avloppsvatten och sålunda inte heller när dylikt avloppsvatten avleds till samhälles avloppsnät. Vidare synes det olämpligt att göra innebörden av begreppet »väsentlig förändring» beroende av ett visst procenttal. Förhållandena mellan olika föroreningskällor och recipienter är i praktiken så varierande att man inte bör avhända sig möjligheterna till en mer flexibel bedömning.

Vatten- och avloppsverksföreningen anser att den föreslagna gränsen är snäv, särskilt för mindre och medelstora samhällen. Dessutom påpekar föreningen att det är förenat med betydande svårigheter att tillräckligt entydigt definiera begreppet personekvivalent såväl kvantitativt som kvalitativt.

Lämpligare torde enligt föreningen vara att ange motsvarande gränsvärden i absoluta tal. Föreningen ställer sig också tveksam till förslaget att införa fakultativ koncessionsplikt.

Stadsförbundet och kommunförbundet vill inte motsätta sig att utsläpp av kloakvatten från våra tätorter i princip underkastas tillståndsprövning av vattendomstol. Förbunden har inte några principiella erinringar mot fakultativ koncessionsplikt i anslutning till immissionssakkunnigas förslag. Frågan är emellertid av så stor räckvidd för kommunerna — ej minst gäller detta detaljutformningen av ett koncessionsssystem — att förbunden anser det behövt med en utredning i ämnet innan lagstiftningsåtgärder vidtas.

Förslaget om förprovning innan industriellt avloppsvatten leds in i samhälles avloppsnät vinner genomgående remissinstansernas gillande. *Vattenöverdomstolen* framhåller att det är nödvändigt att behålla principen om att ansvaret för rening och för skada måste åvila det samhälle som tar emot avloppsvattnet för att sedan släppa ut det i någon recipient. I annat fall tvingar man de övervakande organen och alla skadelidande att vända sig mot kanske tusentals industrier som avleder sitt avloppsvatten till det kommunala nätet. *Vattenöverdomstolen* föreslår därför att man föreskriver dels förbud att utföra industrianläggning innan föroreningsfrågan prövats och dels förbud för kommunen att ta emot avloppsvatten från anläggningen innan kommunens utsläpp av avloppsvattnet prövats. Koncessionsmyndigheten kommer självfallet att ta upp dessa ärenden till gemensam handläggning.

Fiskeristyrelsen tillstyrker naturvårdsverkets ändringsförslag. Det får enligt styrelsens mening helt enkelt inte fortsätta att en storkommun som släpper ut sitt kommunala avloppsvatten helt obehandlat kan locka till sig starkt vattenförorenande industriföretag under hänvisning till förmånlig anslutning till det kommunala avloppssystemet. Likaså avstyrker fiskeristyrelsen 1964 års va-utrednings förslag om anmälningsplikt i stället för koncessionsplikt i här avsedda fall.

Förslaget stöds också av *länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Värmlands och Västernorrlands län* och vidare av *Ingeniörsvetenskapsakademien, naturskyddsföreningen, stadsförbundet, kommunförbundet* samt *vatten- och avloppsverksföreningen*.

Stadsförbundet och *kommunförbundet* framhåller, förutom de skäl som naturvårdsverket anför, att kommunerna av hänsyn till industrierna ofta underlåter att ålägga dem att rena sitt avloppsvatten eller innehålla vissa ämnen med därav följande ogynnsamma verkningar för det kommunala avloppssystemet. Om naturvårdsverkets förslag genomförs skulle det otvivelaktigt vara till god hjälp för kommunerna och förbättra deras möjligheter att lösa reningen av det egentliga kloakvattnet. Enligt förbunden torde frågan emellertid kräva ytterligare utredning.

Vatten- och avloppsverksföreningen betonar att det föreligger ett uppenbart behov av att stärka kontrollen över industrins utsläpp av föroreningar såväl när det sker direkt till recipienten som när det sker genom kommunalt avloppsnät. Föreningen framhåller vidare att mindre samhällen ofta saknar förutsättningar och möjlighet att i detta avseende hävda sig gentemot industrin. Föreningen betonar därför behovet av åtgärder för att stärka de mindre samhällenas ställning gentemot industrier i här aktuella avseenden. Frågan är dock av så komplicerad natur att den torde påkalla närmare utredning.

Enligt länsstyrelsen i Västernorrlands län bör koncessionsplikten åvila huvudmannen för den anläggning som avloppsvattnet från industri skall ledas till.

5.6 Tillsyn

5.6.1 Immissionssakkunniga

En ordning med vattendomstolorna som koncessionsmyndigheter förutsätter att man också på immissionsområdet får en organisation för övervakning och tillsyn. Såväl naturvårdsverket som länsstyrelserna bör vara tillsynsmyndigheter. Frågan om den närmare fördelningen av tillsynsuppgifterna mellan dem får i behövlig utsträckning regleras genom instruktioner eller andra bestämmelser som meddelas av Kungl. Maj:t.

Det är önskvärt att tyngdpunkten i det löpande tillsyns- och övervakningsarbetet förläggs till länsplanet. Den centrala myndighetens insatser på tillsynsområdet bör i princip begränsas till sådana kvalificerade fall där dess speciella sakkunskap verkligen behövs.

Länsstyrelserna bör i sitt tillsynsarbete utnyttja medverkan av andra organ, både regionala och lokala. Som exempel nämns länsläkarna, länsveterinärerna, länsarkitekterna, överlantmätarna, fiskeriintendenterna och andra fiskeritjänstemän samt hälsovårdsnämnder och byggnadsnämnder. I praktiken torde det bli nödvändigt att till stor del bygga arbetet på medverkan av detta slag, med länsstyrelsen som ledande och samordnande instans.

Länsstyrelsernas tillsynsfunktion kommer att ha nära samband med andra uppgifter, som länsstyrelserna kan väntas ägna sig åt på natur- och miljövårdsområdena, särskilt uppgifterna att kartlägga rådande förhållanden och behov samt att upprätta översiktliga planer. Genom sin verksamhet i dessa hänseenden bör länsstyrelserna bli i stånd att välja ut sådana områden, där tillsynen behöver sättas in i första hand.

Den nya tillsynsordningen utformas närmare i ett förslag till miljötillsynslag. Lagen anknyter i mycket till den nu gällande tillsynslagen från 1956. Vissa betydande skillnader föreligger emellertid. Den grundläggande skillnaden gäller tillsynens inriktning. Enligt den nya ordningen bör tillsy-

nen inriktas på att motverka inte bara vattenförorening utan också luftförorening, buller och andra sådana störningar som innebär fara för allmänna intressen på miljövårdens område. Ramen för lagstiftningen vidgas därmed betydligt. Det är lämpligast att man nu inte binder utvecklingen genom närmare preciseringar i själva lagtexten utan lämnar tillsynsmyndigheterna så vida fullmakter som förslaget innebär. I den mån behov av preciseringar gör sig gällande, torde detta böra tillgodoses genom bestämmelser som lätt kan ändras, t. ex. instruktionsföreskrifter.

I förslaget anges inte, såsom i 1956 års lag, vad som skall vara föremål för tillsyn utan endast ändamålet med tillsynen. Avsikten är att tillsynen i och för sig skall kunna omfatta allt vad som behövs för att nå det angivna ändamålet. Beträffande vattenföroreningar kan särskilt anmärkas att den nya ordningen — till skillnad från vad som gäller enligt 1956 års lag — blir tillämplig också på förorening av grundvatten. Den föreslagna lagen utgår inte från immissionsbegreppet. Tillsynsverksamheten måste kunna inriktas på störningsförhållandena i ett samhälle eller viss del därav, alldeles oavsett från vilka källor störningarna härrör. Ingripande med tvångsförelägganden eller genom talan vid vattendomstol bygger dock på en tillämpning av vattenlagens och immissionslagens regler.

Beträffande tillsynsmyndigheternas befogenheter bör rådgivning bli en huvuduppgift och man bör inrikta sig på att söka nå frivilliga lösningar. Fråga om rådgivningen i olika fall skall utövas av regional eller central instans torde inte lämpligen kunna regleras särskilt. I allmänhet torde behovet av ingripande först aktualiseras på det regionala planet. Det blir då en naturlig uppgift för länsstyrelsen att samråda med den centrala myndigheten, när så behövs. Den centrala myndigheten bör ha möjlighet att meddela generella anvisningar om i vilka typer av fall samråd bör äga rum. Man kan räkna med att det så småningom växer fram ett system av normer, gränsvärden, rekommendationer etc., som sätter länsstyrelserna i stånd att i ökad utsträckning agera på egen hand, både när det gäller rådgivning och annat.

De sakkunniga föreslår att länsstyrelserna — men inte den centrala instansen — får befogenhet att i klara fall besluta tvångsförelägganden om förbud, skyddsåtgärder m. m.

Befogenhet att väcka talan hos vattendomstol för att tillvarata allmänna intressen förbehålls alltså den centrala myndigheten i samverkan med kammarkollegiet. De sakkunniga anser det emellertid viktigt att länsstyrelserna utnyttjas som informationskällor även i domstolsärenden.

Från 1956 års lag överflyttas med i princip oförändrat innehåll bestämmelserna om befogenhet för länsstyrelse att förordna särskild tillsynsman och om rätt för sådan tillsynsman eller för tillsynsmyndighet — alltså också länsstyrelse — att få tillträde till fabrik, företa undersökningar och begära upplysningar.

De sakkunniga understryker det angelägna i att tillsynsmyndigheterna inte begränsar sin verksamhet till ärenden, som kommer under deras prövning genom anmälningar eller eljest på initiativ utifrån, utan också själva är aktivt verksamma för att spåra upp fall där åtgärder behövs.

5.6.2 Remissyttrandena över de sakkunnigas förslag

De sakkunnigas förslag rörande tillsynsorganisationen vinner i allmänhet remissinstansernas gillande. Till de sakkunnigas uppläggnings ansluter sig sålunda, mer eller mindre uttryckligt, bl. a. *byggnadsstyrelsen, statens vattensfallsverk, överståthållarämbetet, flera länsstyrelser, jernkontoret, stadsförbundet, teknologföreningen, kooperativa förbundet och kraftverksföreningen*. Nästan genomgående understryks samtidigt behovet av att tillsynsorganen får nödvändiga resurser.

En del remissmyndigheter är emellertid kritiska mot den föreslagna uppdelningen av tillsynsfunktionerna på ett centralt organ och regionala organ. Sålunda framhåller *länsstyrelsen i Kristianstads län* att en uppdelning av ansvaret för miljövården måste innebära en klar försvagning av de samlade insatserna. *Länsstyrelsen* hävdar att länsstyrelsernas naturvårdsenheter bör tilldelas en exklusiv tillsyns- och övervakningsverksamhet och att den centrala instansen bör meddela generella anvisningar åt de regionala organen, utarbeta gränsvärden och andra normer samt följa den tekniska utvecklingen. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Stockholms län*. *Länsstyrelsen i Värmlands län* går ett steg vidare och menar att den fortlöpande tillsynen och övervakningen bör läggas på det lokala planet. Redan inom några år kan resurserna i de blivande kommunerna väntas bli helt andra än nu. Länsstyrelsernas tillsyn bör, i likhet med vad som regelmässigt gäller i övrigt inom kommunal självförvaltning, i princip begränsas till att avse de kommunala organens verksamhet.

SACO anser att huvudansvaret för naturskyddet bör ligga på länsstyrelserna. Naturvårdsverket bör koncentrera sig på att övervaka och genom allmänna föreskrifter styra naturvården. Dess huvuduppgift blir att verka för enhetlighet och effektivitet. Vissa ärenden torde dock vara av sådan betydelse att en mera direkt prövning av naturvårdsverket är påkallad. Enligt *SACO:s* mening bör det oaktat det primära ansvaret ligga hos länsstyrelsen. Naturvårdsverkets medverkan bör sökas genom att verket görs till fastställelsemyndighet. Också *skogs- och lantbruksakademien*, som finner förslaget om länsstyrelsernas roll i huvudsak ändamålsenligt, anser att naturvårdsverket bör i ganska betydande omfattning fungera som ett administrativt beslutande organ.

Länsstyrelsen i Uppsala län har en avvikande uppfattning om länsstyrelsernas ställning och anser att deras organisation inte inom överskådlig

tid kommer att få den omfattningen att de i större immissionsfall kan bemästra de ofta svårbedömbara problem som kommer att uppstå.

Utan att ta ställning till var tillsynsfunktionerna bör ligga invänder *lantbruksförbundet* att effektiviteten måste bli lidande genom splittringen av tillsynsuppgifterna på länsstyrelserna och naturvårdsverket.

Beträffande tillsynsordningen anser *häradshövdingeföreningen* att det är en fördel att en samordning sker av tillsynen i fråga om vattenförorening samt luftförorening och andra immissioner. Vidare är det av vikt att tillsynsmyndigheternas verksamhet kommer att gälla också luftföroreningar exempelvis genom motorfordon, som inte faller under immissionsbegreppet. Andra remissinstanser gör liknande uttalanden.

SACO anser att den föreslagna miljötillsynslagens bestämmelser och syften har så nära samband med immissionslagens att de båda lagarna bör slås samman.

Synpunkten att rådgivning bör bli en huvuduppgift för tillsynsorganisationen och att man bör eftersträva frivilliga lösningar understryks i flera remissvar, bl. a. av *länsstyrelsen i Uppsala län* som framhåller att förelägganden eller förbud bör meddelas först när råd och anvisningar visar sig resultatlösa. *Industriförbundet* och *SAF* framhåller att ett stort antal industriföretag under senare år vidtagit kostnadskrävande åtgärder för att motverka förorening, bl. a. på luftvårdsområdet, utan tryck från speciallagstiftning och att man sökt sig fram till lösningar i intimt samråd med berörda statliga myndigheter. *SACO* anser att det i författningsförslagen läggs alltför liten vikt vid den aktiva informationen och undervisningen. Enligt *SACO*:s mening skulle en motsvarighet till de förhandlingar och frivilliga överenskommelser som skogsvårdslagen anvisar med all sannolikhet vara till fördel i immissionssammanhang.

Industriförbundet och *SAF* är tveksamma om det över huvud behövs särskilda tillsynsmän, sedan man fått en regional organisation för miljövården. Samma åsikt framför *instituttet för vatten- och luftvårdsforskning*.

5.6.3 Naturvårdsverkets förslag till ändring i vattenvårdslagstiftningen

Naturvårdsverket föreslår att det i lämpligt sammanhang föreskrivs att uppgifter om mängd och beskaffenhet av avloppsvatten skall hållas tillgängliga för tillsynsmyndighet på sätt myndigheten närmare bestämmer. Som motiv anges att en sådan ordning skulle förbättra övervakningsmöjligheterna och ge underlag för de allmänna eller särskilda föreskrifter som tillsynsmyndigheterna meddelar om skötsel och kontroll av reningsanläggningar eller andra skyddsåtgärder.

5.6.4 Remissyttrandena över naturvårdsverkets förslag

Förslaget om att uppgifter om mängd och beskaffenhet av avloppsvatten skall hållas tillgängliga för tillsynsmyndighet är enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* väsentligt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ifrågasätter om inte bestämmelser härom bör meddelas i tillsynslagen.

Naturskyddsföreningen håller med om att frågan om generella eller särskilda föreskrifter om skötsel och kontroll av reningsanläggningar har stor betydelse. Det borde vara självklart att effekten av varje reningsanläggning övervakas på grundval av fortlöpande bestämningar av avloppsvattnets beskaffenhet och mängd. Det vore också rimligt, att det övervakande organet kunde bedöma dessa data i enlighet med vissa normer. Föreningen nämner att man i en kanton i Schweiz nyligen fastställt högsta tillåtna gräns för fosfathalt i avloppsvatten. Det torde inte finnas några tekniska eller ekonomiska hinder för svenska reningsanläggningar att uppnå och hålla en motsvarande effektivitet. Detta fordrar dock klara påbud och skärpt kontroll.

Industriförbundet förklarar sig positivt till den uppgiftsskyldighet som verket har föreslagit. Behovet av sekretess måste dock beaktas, så att inte exempelvis processtekniska företagshemligheter blir kända för obehöriga.

Institutet för vatten- och luftvårdsforskning anser att föreskrifter om skötsel och kontroll av reningsanordningar och andra skyddsanordningar är utomordentligt viktiga. Eftersom sådana kontrollföreskrifter för bl. a. kommunala reningsverk fortfarande saknas är det enligt institutet svårt att centralt bedöma hur dessa fungerar.

Ingenjörsvetenskapsakademien anser att uppgiftslämningen redan sker på ett tillfredsställande sätt. Akademien framhåller som ett väsentligt intresse i tillsynssammanhang att uppgiftslämnarna får ett tillfredsställande skydd mot obehörig insyn i process- och affärshemligheter.

5.7 Samordning

5.7.1 Immissionssakkunniga

De sakkunniga förutsätter att tillsynsorganen måste ha ett nära samarbete med andra myndigheter.

Hälsovårdsnämndernas roll som miljövärdande myndigheter på det lokala planet understryks. Enligt 38 § hälsovårdsstadgan skall hälsovårdsnämnd tillse, att behövliga och skäligen åtgärder vidtas för att motverka vattenförorening inom kommunen. Det bör uttryckligen fastslås att motsvarande skyldighet åvilar hälsovårdsnämnd också i fråga om luftförorening, buller och andra sådana störningar. Någon verklig nyhet i sak torde detta inte innebära utan närmast ett klargörande av vad som redan får anses

gälla. I detta sammanhang framhålls att man kan förutse ett ökat behov av väl utbildade hälsovårdsinspektörer. Det är därför angeläget att utbildningskapaciteten på detta område stärks i både kvantitativt och kvalitativt hänseende.

Länsstyrelsen får som tillsynsmyndighet på miljövårdsområdet anledning att nära samarbeta med hälsovårdsnämnderna. Den löpande övervakningen av förhållandena ute i orterna — t. ex. föroreningshalterna i vatten och luft — och av hur gällande föreskrifter iakttas vid olika företag måste i stor utsträckning bygga på sådan samverkan. Att närmare reglera formerna härför bör inte komma i fråga. De sakkunniga understryker att de föreslagna nya reglerna om tillsyn genom statliga myndigheter inte är avsedda att begränsa det ansvar som hälsovårdsnämnderna har enligt gällande bestämmelser. Däremot kommer den nya statliga organisationen på miljövårdsområdet att medföra ökade möjligheter för hälsovårdsnämnderna att få sakkunniga råd och annat biträde vid lösningen av sina problem.

Frågan vilken roll hälsovårdsnämnd skall spela vid handläggningen av förprövningsärenden och hur handläggningen skall samordnas med den tillståndsprovning som nu enligt 63 § hälsovårdsstadgan ankommer på hälsovårdsnämnd i vissa fall behandlas ingående. De sakkunniga betecknar hälsovårdsnämnds möjlighet att avslå ansökan om tillstånd enligt 63 § hälsovårdsstadgan som ett slags vetorätt. Denna torde i och för sig ha ringa praktisk betydelse. Hälsovårdsnämnderna torde hittills ha utnyttjat sina befogenheter i detta hänseende mycket restriktivt och snarare varit benägna att låta sig påverkas av lokaliserings- och arbetsmarknadssynpunkter. Trots detta måste vetorätten i ganska hög grad återverka på förfarandet i förprövningsärenden hos den centrala miljövårdsmyndigheten och länsstyrelserna.

Av rent praktiska skäl bör man undvika dubbelprovning, såvitt det är möjligt. Från sökandenas synpunkt är det normalt ett rimligt krav att man inte skall behöva vända sig till mer än en myndighet för att få samma sak prövad. Sedan får det vara myndighetens uppgift att i behövlig utsträckning samarbeta med andra organ för att få ärendet utrett. Vad de sakkunniga i detta fall anser vara de tyngst vägande argumenten är emellertid dels den tidsutdräkt som skulle uppkomma, om hälsovårdsnämnderna bibehölls vid sin beslutanderätt i fall som kommer att omfattas av de nya förprövningsreglerna, dels det förhållandet att hälsovårdsnämnderna, även utan att ha formell beslutanderätt, kan få tillräckligt inflytande och fylla viktiga uppgifter vid handläggningen av förprövningsärenden enligt de nya reglerna. En uppgift blir att kontrollera att förprovning verkligen kommer till stånd i de fall då förprovningsskyldighet är föreskriven, en annan att lämna uppgifter om lokala förhållanden och bevaka speciella lokala intressen, en tredje att kontrollera att vid förprovning fastställda villkor sedan också efterföljs osv. Uppgifterna bör fullgöras i nära samverkan med de stat-

liga miljöförmyndigheterna, främst länsstyrelsen. Beträffande de närmare detaljerna i denna samverkan bör den centrala miljöförmyndigheten utfärda behövliga anvisningar.

De sakkunniga anser det befogat att man helt upphäver de nuvarande bestämmelserna om tillståndstvång i 63 § hälsovårdsstadgan. Bestämmelserna bör ersättas med en hänvisning till att särskilda bestämmelser är meddelade om förbud mot att anlägga eller ändra vissa slag av fabriker och andra inrättningar utan förprovning, om hälsovårdsnämndens medverkan vid sådan provning samt om verkan av tillstånd, som meddelats efter provning av vattendomstol.

Trots det nya systemet är det emellertid sannolikt att det kommer att finnas behov av att i särskilda fall föreskriva förbud mot att vidta vissa åtgärder utan tillstånd av hälsovårdsnämnden. Den lämpliga platsen för sådana förbud är då de lokala hälsovårdsordningarna. Av 65 § andra stycket hälsovårdsstadgan följer att föreskrifterna inte får gripa in på det område som kommer att täckas av de föreslagna nya förprovningsreglerna.

De sakkunniga uppehåller sig särskilt vid frågan om samverkan mellan miljöförmyndigheten och organen för samhälls- och bebyggelseplanering. Det är uppenbart att varje länsstyrelse som program för sitt mera långsiktiga agerande på miljöförmyndighetsområdet behöver en plan. Lika klart är att arbetet med att upprätta sådana planer bör drivas med ledning av anvisningar som den centrala miljöförmyndigheten utfärdar och att det blir en viktig uppgift för myndigheten att söka samordna arbetet inom de olika länen. En verklig samordning kan knappast komma till stånd utan någon form av riksplanering.

Under alla omständigheter kommer det nya verket att redan från början ställas inför stora svårlösta problem på planområdet. Man bör därför överväga att till verket knyta en särskild plan- eller planeringsexpert, eventuellt en specialist av samma typ som de hos länsstyrelserna verksamma länsplanerarna. Viktigare är dock att man får till stånd ett rationellt samarbete mellan naturförmyndigheten och statens planverk. Någon författningsreglering rörande detta samarbete bör — åtminstone tills vidare — inte komma i fråga. I stället blir det ytterst beroende på de berörda myndigheterna själva att finna en lämplig lösning. Även socialstyrelsen och statens institut för folkhälsan bör engageras i arbetet på planområdet, eftersom man vid behandlingen av planfrågor ofta behöver tillgång till omgivningshygienisk expertis.

Också oberoende av planfrågorna är det viktigt att ett samarbete mellan naturförmyndigheten samt socialstyrelsen och statens institut för folkhälsan ordnas på lämpligt sätt. Detta samarbete bör bli omfattande och ingående.

De sakkunniga nämner vidare den speciella form av samverkan mellan olika myndigheter och sammanslutningar som förekommer vid förberedelse av ansökan om vattendomstols tillstånd till vissa större företag i vatten (kungörelsen den 24 april 1953, nr 177). Samma skäl som talar för ett

sådant förberedelseförfarande vid vattenförorenande företag kan också åberopas till stöd för att en motsvarande anordning tillskapas i fråga om luftförorenande anläggningar. De sakkunniga föreslår vissa bestämmelser för detta ändamål.

Kommunerna har betydande intressen att bevaka i miljövårdsfrågor, också vid sidan av hälsovårdsnämndernas verksamhet. På vattenvårdens område har detta kommit till uttryck genom bestämmelser om att kommun får föra talan i vattenföroreningsmål. Motsvarande bestämmelser bör gälla på immissionsområdet. I förprövningskungörelsen föreslås dessutom en bestämmelse om att samråd skall äga rum med den eller de kommuner som frågan närmast rör, innan den centrala myndigheten eller länsstyrelsen fattar beslut i förprövningsärendet av vikt. I regel torde det få ankomma på länsstyrelsen att svara för samrådet med kommunerna också i fall då beslutet ankommer på den centrala instansen.

5.7.2 Remissyttrandena över de sakkunnigas förslag

I många remissyttrandena understryks de sakkunnigas uttalande om hälsovårdsnämndernas betydelse och om samverkan mellan dem och tillsynsmyndigheterna. Belysande är här *överståthållarämbetets* yttrande. Ämbetet framhåller att en fortsatt aktiv verksamhet från hälsovårdsnämndernas sida framstår som en förutsättning för att det tilltänkta systemet skall kunna fungera tillfredsställande. Särskilt i de största städerna disponerar hälsovårdsnämnderna över värdefull expertis. Hälsovårdsnämnderna bör enligt ämbetets mening medverka till att länsstyrelserna för sin tillsynsfunktion får tillgång till det informationsmaterial som finns samlat hos nämnderna. Det är angeläget att utnyttja nämndernas sakkunskap också vid handläggningen av förprövningsärenden. *Flera länsstyrelser* framför liknande tankegångar.

Också *stadsförbundet, kommunförbundet och företrädare för medicinska intressen* betonar vikten av samverkan mellan tillsynsorganen och hälsovårdsnämnderna. Stadsförbundet framhäver i likhet med överståthållarämbetet de resurser som hälsovårdsnämnderna i de större städerna har och menar t. o. m. att ärenden som enligt förslaget skall handläggas av länsstyrelse bör kunna delegeras till dessa hälsovårdsnämnder.

Svenska Företagares Riksförbund ställer sig mera tvivlande till hälsovårdsnämndernas möjligheter. I anslutning till förslaget om ändring av 38 § hälsovårdsstadgan framhåller förbundet att behövlig sakkunskap i regel torde saknas inom hälsovårdsnämnderna, i varje fall i mindre kommuner.

De sakkunnigas förslag att slopa tillståndstvånget enligt 63 § hälsovårdsstadgan vinner anslutning eller lämnas utan invändning i remissvaren. *Luftvårdsnämnden och några länsstyrelser* menar att den samverkan som enligt

förslaget skall ske mellan tillsynsmyndigheterna och hälsovårdsnämnderna gör att nämndernas betydelse ökar eller i varje fall inte minskar, trots att tillståndstvånget slopas. Om 63 § upphävs, förutsätter *stadsförbundet* att hälsovårdsnämnderna får ett reellt inflytande på förprövningsärenden. *Industriförbundet* och *SAF* tar fasta på att förslaget om ändring av 63 § hindrar dubbelprövning och anser därför att det är rationellt och i överensstämmelse med kravet på snabb handläggning. Vikten av att undvika dubbelprövning betonas också av andra remissinstanser.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län är tveksam om 63 § bör slopas och befarar att det kan leda till att hälsovårdsnämndernas synpunkter ej beaktas tillräckligt. Det bör därför föreskrivas att hälsovårdsnämnd skall höras innan beslut fattas i förprövningsärende. Också *länsstyrelsen i Stockholms län* anser att hälsovårdsmyndigheternas roll knappast blivit vederbörligen betonas i sakkunnigförslaget.

Kommerskollegium uppehåller sig vid vissa risker för kollision mellan hälsovårdsstadgan och den föreslagna immissionslagstiftningen. Kollegiet erinrar sålunda om bestämmelsen i 65 § andra stycket hälsovårdsstadgan. Enligt kollegiets mening medför denna bestämmelse — sedan immissionslagstiftningen trätt i kraft — att lokal hälsovårdsordning ej får innehålla bestämmelser om sådan sanitär olägenhet som är att hänföra till immission. Kollegiet ser häri en motsättning till de sakkunnigas uppfattning. Om de sakkunnigas tolkning av 65 § är riktig, anser kollegiet att det lätt kan uppstå otillfredsställande förhållanden. Hälsovårdsordningens giltighet skulle då bli beroende av vad som för tillfället gäller enligt Kungl. Maj:ts beslut.

Till skillnad från de sakkunniga anser *kommerskollegium* vidare att hälsovårdsnämnd bör vara hindrad att ingripa med föreläggande och förbud m. m. om naturvårdsverket lämnat medgivande till en anläggning. Enligt kollegiets åsikt fordrar rättssäkerheten att hälsovårdsnämnd ej befattar sig med immissionsärenden i vidare mån än att nämnden inom ramen för sin tillsynsverksamhet på hälsovårdsområdet anmäler fall av sanitär olägenhet till naturvårdsverket eller länsstyrelsen.

Nödvändigheten av samverkan mellan miljövårds- och planeringsorgan framhävs i många remissvar.

Byggnadsstyrelsen anser det särskilt angeläget att byggnadsnämnderna får tillfälle att framlägga sina synpunkter och önskemål, framför allt när det gäller lokaliseringen. Vidare betonar styrelsen vikten av samarbete med planverket. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* går ett steg längre och menar att det nära sambandet mellan plan- och miljövårdsfrågor talar för att handläggningen av sådana frågor förs samman till ett gemensamt organ. *Advokatsamfundet* framhåller att det också efter ett tillstånd enligt vatten- och immissionslagarna kan kvarstå ovisshet om lokaliseringen. Det är därför angeläget att det sker en översiktlig bedömning genom ett särskilt organ för riks-

planering eller på annat sätt. I likhet med flera andra remissinstanser understryker *industriförbundet* och *SAF* allmänt vikten av samverkan mellan miljövårdsorganen och organen för samhälls- och bebyggelseplanering.

Kommerskollegium behandlar en fråga om kollision mellan byggnadsbestämmelser och föreskrifter i immissionsfall. Planverket äger utfärda bindande föreskrifter på hela byggnadsområdet. Detta innebär bl. a. att planverket efter samråd med naturvårdsverket i princip är oförhindrat att utfärda bestämmelser som i verkligheten avser rena immissionsförhållanden och vilka blir bindande för byggnadsnämnder och de byggande. Bortsett från det anmärkningsvärda i att naturvårdsverket därigenom får en laglig möjlighet att på stora områden utbyta anvisningar mot föreskrifter, kan kollegium inte finna annat än att dylika föreskrifter kommer att gälla oavsett om vattendomstolen i ett tillståndsärende funnit andra föreskrifter tillfyllest (jfr prop. 1967: 81, s. 19 och 20). Vattendomstol kan sålunda i ett visst mål föreskriva exempelvis att skorstenen på en oljeeldningscentral skall vara minst 20 meter hög för att minska den luftförorenande effekten, varefter planverket utfärdar den generella föreskriften att alla skorstenar av detta slag skall vara minst 40 meter höga. En sådan rättsordning är enligt kollegiets uppfattning ohållbar.

I anslutning till frågan om samverkan på planområdet anför *SMHI* att institutet bör utnyttjas som expertorgan i vattenförsörjnings-, vattenförorenings-, immissions- och klimatologiska frågor, i den mån en regionplanering kommer till stånd. *SMHI* har också mera allmänna synpunkter på samverkansfrågorna och pekar på lämpligheten av att naturvårdsverket så långt möjligt utnyttjar statliga expertorgan för att skaffa det basmaterial som verket behöver för sin bedömning.

Försvarets forskningsanstalt betonar vikten av att ett intimt samarbete kommer till stånd mellan naturvårdsverket och de forskningsinstitutioner som bl. a. bedriver studier med anknytning till immissionsproblem.

Arbetsmedicinska institutet, som inrättades den 1 juli 1966, framhåller att institutet och naturvårdsverket har flera gemensamma intressen att bevaka på miljövårdens område. Ett nära samarbete kan därför bli fruktbarande. En önskvärd inledning till samarbetet vore att institutet blir representerat i det till naturvårdsverket knutna luftvårdsrådet.

Enligt *statens växtskyddsanstalt* bör anstaltens sakkunskap i växtpatologiska frågor kunna vara till nytta vid bedömningen av immissionsskador.

En allmänt tveksam inställning till den föreslagna lösningen av organisationsfrågorna har *länsstyrelsen i Stockholms län*. Enligt länsstyrelsens mening torde systemet aktualisera samordningsproblem av betydande räckvidd. För att fungera torde systemet kräva att de berörda instanserna i alla sammanhang visar förmåga till intimt samarbete, som det knappast lär vara fullt realistiskt att utan vidare räkna med.

Enligt Riksförbundet för allmän hälsovård visar erfarenheten att det är svårt att få till stånd ett verkligt samarbete om många olika intressenters medverkan krävs. Förbundet anser därför att det behövs klara direktiv för samspelet mellan olika expert- och kontrollorgan.

5.8 Domstolsprövning och ersättningsregler

5.8.1 Immissionssakkunniga

De sakkunnigas förslag innebär att såväl tillståndsfrågor som ersättningsfrågor i immissionsmål skall handläggas av vattendomstolarna. Ersättningsanspråk skall kunna framställas i ansökningsmål som avser tillstånd till immitterande verksamhet, men som regel skall sådana anspråk väckas genom stämning. Genom stämning skall talan också kunna väckas om förbud mot verksamhet som kan medföra immissioner eller om skyddsåtgärder mot immissioner.

Det är ofrånkomligt att vid immissionsreglernas utformning skilja mellan frågan om en verksamhets tillåtlighet och frågan om sakägares rätt till ersättning. Olika förutsättningar måste uppställas för sanktionsformen förbud och för sanktionsformen skadestånd. Skadestandsfrågan blir en rent civilrättslig fråga, där något behov av offentlig kontroll inte finns. Frågan underkastas i stället parternas fria disposition. Reglerna om ersättning i immissionsfall måste utformas i nära anslutning till allmänna skadeståndsrättsliga principer. De stora likheter och det nära samband som finns mellan immissionerna — särskilt luftföroreningarna — och vattenföroreningarna gör det angeläget att ersättningsreglerna bringas att överensstämma så nära som möjligt med motsvarande regler på vattenföroreningsområdet. Detta betyder inte att man utan vidare bör ta de nuvarande ersättningsreglerna i vattenlagen som förebild. Det finns emellertid anledning att iaktta viss försiktighet, när man frångår de principer som kommit till uttryck i vattenlagen.

Huvudprincipen för ersättningsansvar i immissionsfall är — liksom i vattenföroreningsfall — en regel om strikt ansvar, alltså ett ansvar oberoende av uppsåt eller vårdslöshet. Det utesluter emellertid inte att andra skadeståndsprinciper och ersättningsregler kan komma i fråga. Den allmänna skadeståndsrättens oskrivna regler om ansvar för vållande till sak- och personskada kan bli tillämpliga och vidare kommer vid sidan av immissionslagen att gälla särskilda bestämmelser om ersättning i flera speciallagar, t. ex. bestämmelser om ersättning för skada i följd av atomreaktor drift, järnvägsdrift och elektriska anläggningar.

Inom immissionsrätten brukar man uppställa två rekvisit för det strikta ansvarets inträde: väsentlighetsrekvisitet och ortsvanlighetsrekvisitet. Des-

sa finns med också i de sakkunnigas förslag. Den som genom immission orsakar olägenhet av någon betydelse skall enligt förslaget ersätta skadan, i den mån ej olägenheten skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller i fråga om vattenföroreningar.

Bestämningen »olägenhet av någon betydelse» bör klargöra att regeln inte omfattar bagatellartade olägenheter, som inte spelar någon praktisk roll. För den skälighetsbedömning som bestämmelsen framtvingar kan man få en viss ledning genom en jämförelse med vad fastighetsägare i allmänhet får tåla under liknande omständigheter.

Ortsvanligheten förkastas som grundläggande rekvisit vid prövning av frågor om skyldighet att förebygga immissioner eller avstå från immitterande verksamhet. När det gäller förutsättningarna för den rent civilrättsliga sanktionsformen skadestånd är det däremot naturligt att tillmäta det förhållandet att en störning går utöver vad som är vanligt i orten största betydelse som rekvisit för det strikta ersättningsansvarets inträde. Vid sidan av ortsvanligheten bör också beaktas vad som allmänt förekommer under jämförliga förhållanden på andra orter. Utrymmet för att dessutom tillmäta störningens väsentlighet självständig betydelse är inte stort.

Ortsvanligheten bör hänföras till den olägenhet som immissionen förorsakar. Vid ersättningsfrågornas bedömning står den störda fastigheten i centrum för intresset. Med »orten» avses den störda fastighetens omgivning. Hur långt orten bör anses sträcka sig kan ibland vara svårt att bestämma. Ortsbegreppet ansluter sig ju inte till någon särskild form av administrativ eller annan indelning. Enligt de sakkunniga bör rättstillämpningen ha en viss frihet att med ledning av de faktiska omständigheterna bestämma Ortsbegreppet i de särskilda fallen. Det torde vara skäl att inte tolka begreppet alltför snävt.

Betydelsen av hur begreppet ort tolkas blir mindre, om man vid sidan av ortsvanligheten inför rekvisitet »olägenhetens allmänna förekomst under jämförliga förhållanden». Detta rekvisit, som fått benämningen allmänvanlighetsrekvisitet, ger ett lämpligt utrymme för att man skall kunna tillgodose behovet av en viss rörelsefrihet i samhällsutvecklingen. Det skulle vara alltför hämmande, om varje ny immission i en trakt skulle medföra strikt ersättningsansvar så snart den hade någon betydelse. Vad som allmänt förekommer under jämförliga förhållanden i andra trakter bör i sådana situationer vara ett rimligt mått på vad som får tålas utan ersättning. Det är inte bara immissionens art utan också dess intensitet som skall beaktas. I regel förhåller det sig så att immissionen kan anses allmänvanlig endast upp till en viss nivå — men att enstaka fastigheter

drabbas av olägenheter därutöver, t. ex. vid trafikimmissioner sådana fastigheter som ligger särskilt nära immissionskällan. I de senare fallen kan då ersättning komma i fråga.

Utanför regeln om strikt ersättningsansvar faller skador som har sin orsak i att den skadelidande tål särskilt litet, dvs. är speciellt immissionskänslig. Allmänna skadeståndsrättsliga regler blir då i stället tillämpliga. Förslaget upptar en uttrycklig bestämmelse om att den som har medverkat till skadan genom eget vållande kan få nöja sig med jämkad ersättning. Frågan om medvållande på detta område medför speciella tillämpningssvårigheter. Som exempel på omständigheter som bör kunna beaktas inom ramen för en allmänt hållen regel om jämkning vid medvållande nämns underlåtenhet från skadelidandes sida att fästa immittentens uppmärksamhet på skador och skaderisker.

Undantagsvis kan regeln om jämkning vid medvållande också lösa prioritetsfrågor. Omständigheterna måste då vara speciella. Lösningen av prioritetsproblemen är i allmänhet främst att söka i ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten. Den som har inrättat sitt företag så att störningarna därifrån inte överstiger vad som är vanligt i orten eller allmänt förekommer under jämförliga förhållanden behöver sedan i regel inte riskera att bli ålagd ersättningsskyldighet, även om grannfastigheternas användning ändras genom ny bebyggelse och olägenheter uppkommer vid det nya användningssättet. Anledningen härtill är då inte att immittenten var först på platsen utan att olägenheterna redan är ortsvanliga eller allmänvanliga. Man brukar i det sammanhanget tala om kollektiv prioritetsrätt.

Förslaget till immissionslag upptar också en bestämmelse om ersättning för framtida skada, som kan utgå i fall då ersättningens belopp lämpligen kan uppskattas på förhand. Den omständigheten att många anläggningstyper samtidigt är vatten- och luftförorenande och att det över huvud anses lämpligt att frågor rörande dem behandlas parallellt utgör ett starkt skäl för att på denna punkt söka en lösning i nära anslutning till vattenlagens regler i ämnet. De sakkunniga understryker, att möjligheten att få till stånd en förhandsbestämning av immissionsersättning torde kunna utnyttjas endast i ett begränsat antal fall.

I förslaget finns även regler om att ersättning för framtida skada kan bestämmas till årliga belopp och att dessa kan jämkas, när ändrade förhållanden påkallar det.

Kretsen av ersättningsberättigade begränsar de sakkunniga genom preciseringsen av sakägarbegreppet i 1 kap. 2 § förslaget till immissionslag. Som förutsättning för att ersättning skall utgå enligt regeln om strikt ansvar gäller alltså att den skadelidande genom äganderätt eller nyttjanderätt eller annan särskild rätt har anknytning till den fasta egendomen som träffas av immissionen, medan den som står utanför denna krets är hänvisad

att helt grunda sin ersättningstalan på allmänna skadeståndsrättsliga principer, dvs. i första hand culpapregeln.

På immissionsområdet måste man räkna med att störningsskador, om än blott i enstaka undantagsfall, kan vara så allvarliga att en fastighet eller fastighetsdel i immissionskällans närhet blir mer eller mindre oanvändbar för normalt bruk. Särskilt kan sådana situationer tänkas förekomma vid stora trafikanläggningar som flygplatser och motorvägar. Redan enligt gällande rätt kan i vissa fall lösningskyldighet inträffa, när viss verksamhet orsakar synnerligt men på fastighet eller del därav. Bestämmelser härom finns i expropriationslagen, vattenlagen och lagen om allmänna vägar. Enligt de sakkunniga finns på immissionsområdet ett verkligt praktiskt behov av bestämmelser om lösningsplikt, och i förslaget till immissionslag upptas därför en sådan regel. Den i regeln förutsatta verkan av en immission — att fastighet eller fastighetsdel blir onyttig för ägaren eller att vid dess begagnande eljest synnerligt men uppkommer — torde så gott som uteslutande komma i fråga, när det gäller immissioner som innebär risk för människors hälsa. Att en genom immission orsakad sakskada skulle ha sådan omfattning och intensitet är enligt de sakkunniga inte sannolikt.

5.8.2 Remissyttrandena över de sakkunnigas förslag

Vattenöverdomstolen är ense med de sakkunniga om att ersättningsreglerna på vattenföreningens- och immissionsområdena bör bringas att överensstämma så nära som möjligt och att man bör undvika att utan starka skäl ändra de principer som kommit till uttryck i vattenlagen.

De sakkunnigas inställning att man vid immissionsreglernas utformning bör skilja mellan frågan om användningens-verksamhetens tillåtlighet och frågan om sakägares rätt till ersättning vinner uttryckligt stöd av bl. a. *vattenöverdomstolen*, *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, *industrieförbundet* och *SAF*. *Vattenöverdomstolen* framhåller, att man därigenom vinner överensstämmelse med vad som gäller enligt vattenlagstiftningen.

Mot förslaget att strikt skadeståndsansvar skall gälla finns inga erinringar. *Sveriges advokatsamfund* anser det välbetänkt att tillämpa samma princip som gäller enligt vattenlagen och som även kommit till uttryck i rättspraxis på immissionsområdet. Klarare uttalanden beträffande frågan i vad mån fastighetsägare kan göras ansvarig när särskild företagare finns efterlyses av *Föreningen Sveriges häradshövdingar*, *Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Stockholms handelskammare*.

Ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten kritiseras av *Föreningen Sveriges häradshövdingar*, som ifrågasätter om dessa rekvisit är ägnade att ge en i rimlig grad säker och välgrundad ledning vid bedömning av ersätt-

ningsfrågorna. Föreningen erinrar om att ortsvanlighetsrekvisitet utsattes för stark kritik under remissbehandlingen av lagberedningens förslag och att de sakkunniga också funnit, att ortsvanligheten inte duger som grundläggande princip vid tillåtlighetsprövningen. Enligt föreningens mening är de erinringar som sålunda riktats mot ortsvanligheten — bl. a. att begreppet är dunkelt och vagt och alltför relativt för att i längden kunna ge en enhetlig praxis — också tillämpliga när det gäller ersättningsfrågor. Föreningen anser, att ortsvanligheten ger bristfällig ledning exempelvis i situationer, då det är fråga om successivt ökande immissioner från nytillkomna immissionskällor eller då det gäller helt nya typer av immissioner, och ifrågasätter vidare, om normen medger tillräckligt hänsynstagande till olika användningssätt hos de drabbade fastigheterna på en ort. Föreningen förordar, att ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten ges en mindre avgörande betydelse och att väsentlighetskravet i stället betonas mera.

Vattenöverdomstolen anser, att det saknas anledning att begränsa rätten till skadestånd med stöd av rekvisitet allmänvanlighet. Enligt vattenöverdomstolens uppfattning bör behovet av rörelsefrihet i samhällsutvecklingen tillgodoses genom tillåtlighetsreglernas utformning. Rätten till skadestånd bör däremot inte göras beroende av hur förhållandena på en ort av helt annan karaktär gestaltar sig. Rekvisitet kan enligt vattenöverdomstolen rent av leda till att rådande missförhållanden, om de är tillräckligt vanliga, medför frihet från skadeståndsskyldighet för den som smutsar ned oförstörda vattendrag eller förorenar en orörd natur med immissioner. Dessutom framhåller vattenöverdomstolen att begreppet allmänvanlighet i sig är oklart.

En ledamot av vattenöverdomstolen menar, att man inte med stöd av rekvisiten väsentlighet och ortsvanlighet, åtminstone om sistnämnda begrepp skall tolkas som hittills skett, kan begränsa den i den allmänna skadeståndsrätten inrymda ersättningsskyldigheten i sådan utsträckning, att den överensstämmer med de grundsatser som anses gälla inom grannelagsrätten. Han anser därför, att övertygande skäl talar för att ersättningsskyldigheten utformas i enlighet med de sakkunnigas förslag.

Stadsförbundet och Riksförbundet Landsbygdens folk framhåller, att väsentlighets-, ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiteten synes ha stöd i rättstillämpningen.

Den av de sakkunniga dragna nedre ersättningsgränsen »olägenhet av någon betydelse» måste enligt *flygförvaltningen* befaras leda till många onödiga käromål, kanske rentav till trakasseri, ty den som berörs av en immission kommer lätt att förbise den i lagtexten följande inskränkningen i rätten att erhålla ersättning, och det är dessutom svårt att bilda sig en uppfattning i det enskilda fallet om inskränkningens inverkan. Flygförvaltningen anser, att denna från vattenlagen hämtade förebild är olämplig, i varje fall när det är fråga om buller.

Medicinalstyrelsen och läkaresällskapet framhåller i anslutning till frå-

gan vilka olägenheter som måste tålas utan ersättningsanspråk, att skäligheten i tålandet bör bedömas framför allt från hälsovårdsmässiga utgångspunkter och att detta tydligare än som skett bör uttryckas i lagen.

I fråga om skadeståndsberäkningen framhåller *industriförbundet* och *arbetsgivareföreningen*, att ersättning — i överensstämmelse med gällande rätt — i princip bör utgå endast för den del av en immissionsskada som ligger över gränsen för vad som enligt huvudregeln skäligen bör tålas. *Stockholms handelskammare* och *Skånes handelskammare* är av samma mening.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller, att det torde vara klart att medverkansregeln i 6 kap. 1 § strafflagen som uttryck för en allmän rättsgrundsats är tillämplig även i förevarande fall. Att trots detta i immissionslagen och vattenlagen skriva in en särskild jämningsregel förefaller länsstyrelsen knappast behövt eller ens lämpligt.

Stadsförbundet delar däremot de sakkunnigas uppfattning att bestämmelsen om jämkning kan vara motiverad — bl. a. som en påminnelse för sakägare om skyldighet att i viss utsträckning själv vara verksam för att begränsa skada — oaktat att medvållande från den skadelidandes sida såsom grund för nedsättning av skadestånd torde följa av allmänna skadeståndsrättsliga principer.

Kammarkollegiet, som inte har någon erinran mot jämningsföreskriften i och för sig, anmärker med anledning av de sakkunnigas uttalande i motiven att jämkning på grund av medvållande kan komma i fråga bl. a. om den skadelidande underlåtit att fästa immittentens uppmärksamhet på skador och skaderisker, att det förefaller väl strängt mot den skadelidande. Det bör enligt kollegiets uppfattning i stället åligga immittenten — som ett led i de skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått, som han är skyldig att vidta — att förvissa sig om vilka skador den immitterande verksamheten kan ge upphov till.

Svenska kraftverksföreningen fäster däremot särskild betydelse vid de sakkunnigas uttalande i motiven att passiviteten hos den skadelidande kan bedömas som ett medvållande, som kan medföra jämkning av ersättningen ända ned till noll.

Flygförvaltningen och *luftfartsverket* vill ge prioriteten större betydelse i ersättningsfrågor.

Den föreslagna regeln om lösningsplikt tillstyrks av bl. a. *byggnadsstyrelsen*, *Föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Stadsförbundet*. Enligt föreningens mening får emellertid bestämmelsen en alltför snäv begränsning genom de sakkunnigas uttalande att lösningsplikt så gott som uteslutande torde komma i fråga när det gäller immissioner som innebär risk för människors hälsa.

Fortifikationsförvaltningen anser, att förslaget bör kompletteras med en bestämmelse om viss inlösningsrätt för immittent. Denna lösningsrätt skulle

i avvaktan på eventuell ändring av expropriationslagen kunna begränsas till sådana fall då enligt vattendomstolens bedömning antingen påkallade och behövliga skyddsåtgärder skulle bli orimligt ekonomiskt betungande eller ändamålet med den immitterande verksamheten är expropriationsgrundande och ersättningen för den genom immissionen förorsakade skadan skulle uppgå till två tredjedelar av den immitterade fastighetens värde.

Sveriges lantbruksförbund gör gällande, att det inte bara bör förekomma skyldighet för den som utövar störande verksamhet att inlösa den störda fastigheten. Det finns lika starka skäl att medge rätt för den som var först på platsen att kräva, att den som vill undgå störning skall inlösa hans fastighet eller ersätta honom för nedläggningen av verksamheten. Liknande synpunkter framförs av *lantbruksstyrelsen*, *skogs- och lantbruksakademien* samt *länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län*. Särskilt framhålls de problem som uppstår för jordbruksnäringen, när bebyggelse och anläggningar av olika slag söker sig ut i jordbruksområden.

Svensk industriförening, som inte har några principiella invändningar mot bestämmelsen om lösningsplikt, framhåller att bestämmelsen bör kompletteras med klara regler angående metoden för bestämmande av lösenbeloppets storlek och att vattenlagens regler i detta avseende möjligen kan vara vägledande.

Beträffande ersättning för framtida skada ifrågasätter *vattenfallsverket* om årliga ersättningar, som man i lagstiftningssammanhang i modern tid velat undvika, bör komma i fråga såsom ersättningsform i andra fall än sådana där det är omöjligt att på förhand uppskatta en skada.

Svenska kraftverksföreningen understryker, att årlig ersättning för framtida skada bör vara ett undantag, som kan få användas när man inte kan bedöma hur lång tid en skada kommer att fortgå. Både för företagen och de skadelidande torde det vara mest praktiskt att ersättning som regel utgår i form av engångsbelopp. Formuleringen av ersättningsregeln i immissionslagen 3 kap. 2 § anger enligt föreningens mening inte lika tydligt som 9 kap. 47 § vattenlagen att årlig ersättning är en undantagsform. Det bör först anges att ersättning i pengar skall bestämmas att utgå på en gång och därefter att, när skälig anledning därtill föreligger, årlig ersättning kan utdömas.

Svensk industriförening anser däremot att engångsbelopp som ersättning för framtida skada är olämpligt, eftersom de snabba tekniska framstegen på mycket kort tid kan medföra, att tämligen svårartade immissioner utan större kostnader kanske helt kan elimineras och att det därför måste vara mycket vanskligt att för någon längre period söka bedöma det framtida men som kan uppstå för en granne på grund av viss verksamhet. Föreningen anser, att ersättningen i dessa fall endast bör kunna bestämmas att utgå med visst årligt belopp, som bör kunna jämkas när väsentligt

ändrade förhållanden påkallar det. Beslut rörande framtida ersättning bör enligt föreningen antecknas i fastighetsbok.

Några remissinstanser framhåller, att ersättning för redan inträffad skada och för framtida skada bör beräknas efter samma grunder. *Vattenöverdomstolen* påpekar, att hänvisningen i 3 kap. 4 § immissionslagen till 9 kap. vattenlagen avser endast framtida skada och att detta synes innebära att t. ex. bestämmelsen i 9 kap. 8 § vattenlagen blir tillämplig endast på sådan skada. *Vattenöverdomstolen* anser det inte vara någon ändamålsenlig lösning att låta ersättningsbedömningen ske efter olika grunder, beroende på om ersättningen skall bestämmas på förhand eller ej. Särskilt gäller detta om ersättningsfrågan tagits upp i ett ansökningsmål, men anses böra uppskjutas under prövotid. Vid det avgörande av frågan som sedan skall äga rum bör bedömningen ske efter samma grunder såväl för gången tid som för framtiden. Även för övriga fall torde skäl saknas att använda olika bedömningsgrunder för gången tid och för framtiden.

Ej heller *hovrätten för Nedre Norrland* är helt övertygad om att i fråga om rätten till ersättning och dennas beräkning åtskillnad bör göras mellan ersättning för inträffad skada och ersättning för framtida skada, en åtskillnad som skulle innebära att för den skadelidande mindre frikostiga regler skulle gälla i förra fallet än i det senare. Det kan enligt *hovrätten* inte gärna vara ändamålsenligt att immittent skadeståndsrättsligt kommer i ett fördelaktigare läge genom att undandra sig förprövning och därmed risken att bli ålagd ersättning för framtida skada. Under alla förhållanden anser *hovrätten* att den oklarhet som i dessa stycken finns i förslaget bör undanröjas. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* anför liknande synpunkter.

Lantmäteristyrelsen anser, att man bör överväga att införa möjlighet att från ersättning till fastighetsägare för skada som förorsakats av immitterande verksamhet avräkna nytta när — såsom ofta torde vara fallet — verksamheten även medfört stegring av fastighetsvärdena trots att den förorsakar besvär genom immissioner. Enligt styrelsens mening talar goda sakliga skäl för en närmare anslutning av ersättningsprinciperna i immissionslagen till byggnadslagens och naturvårdslagens ersättningsregler.

Föreningens Sveriges häradshövdingar ifrågasätter om bärande skäl finns att behålla skillnaderna i ersättningsprinciper mellan expropriationsrätten och vattenlagen. *Föreningen* framhåller, att det kan tänkas fall, då skador som härrör från samma immission ersätts efter skilda principer.

Expropriationsutredningen uttalar att frågorna om ersättnings- och lösningskyldighet på grund av grannskapsstörande verksamhet är föremål för uppmärksamhet från expropriationsutredningens sida. Inom utredningen har diskuterats flera tänkbara lösningar, bl. a. möjligheten att ur expropriationslagen helt utmönstra nu gällande regler om ersättnings- och lösningskyldighet på grund av s. k. företagsskada på restfastighet och i

någon form överföra dessa bestämmelser till immissionslagstiftningen. För en sådan åtgärd talar framför allt önskvärdheten av att i ett sammanhang kunna bedöma samtliga verkningar av en immitterande anläggning.

5.8.3 Naturvårdsverkets organisationsförslag

Naturvårdsverket framhåller att prövningen av sakägarintressen, närmast skadeståndsfrågorna, inrymmer väsentliga drag av rättskipning. Även om verkets förslag att tillståndsprövningen skall ske i administrativ ordning genomförs talar därför goda skäl för att prövningen av sakägarintressen bör ske genom domstolsförfarande, antingen vid vattendomstol eller annat forum. I övrigt går naturvårdsverket inte in på domstolsfrågan.

När naturvårdsverkets utredning remitterades till olika myndigheter och organisationer för yttrande bifogades till ledning för remissmyndigheterna en promemoria, som upprättats inom justitiedepartementet och som innehåller vissa överväganden om domstolar i fastighetsmål. Promemorian innehåller i huvudsak följande.

Vid beredningen av fastighetsbildningskommitténs förslag till fastighetsbildningslag har domstolsfrågan ägnats stor uppmärksamhet. Vissa överväganden har lett fram till att domkretsarna bör göras större än de är f. n. Beträffande både markanvändningsfrågor och värderingsfrågor i fastighetsbildningsmål är det av värde att enhetliga principer kan tillämpas för större regioner. Markanvändningsfrågor och framför allt värderingsfrågor är centrala också i expropriationsmål. Från både principiell och praktisk synpunkt är det lämpligt att de värderingsfrågor som aktualiseras vid fastighetsbildning och vid expropriation prövas av samma domstol. Om naturvårdsverkets organisationsförslag genomförs, är det naturligt att också lägga ersättningsfrågorna i immissionsmål på domstol som har att pröva fastighetsbildnings- och expropriationsmål. Frågan om vattendomstolarnas framtida ställning även i andra mål enligt vattenlagen bör beaktas inom ramen för en allmän översyn av vattenlagen.

I promemorian anförs vidare att det inte bör komma i fråga att inrätta specialdomstolar för de uppgifter som nu nämnts. I stället bör de nya domstolarna — som lämpligen kan benämnas fastighetsdomstolar — knytas till den befintliga underrättsorganisationen på så sätt att vissa underätter utses att i särskild sammansättning handlägga alla fastighetsmål. I domstolen bör ingå två domare vid underrätten, en tekniker och två nämndemän.

5.8.4 Remissyttrandena över naturvårdsverkets förslag

Frågan om vid vilket forum ersättningsfrågorna skall behandlas berörs i några av yttrandena över naturvårdsverkets organisationsförslag. *Vattenöverdomstolen* anser att ersättningsfrågorna fortfarande bör handläggas av vattendomstolarna. Skadeverkningarna av framför allt vattenförorening kan ofta sträcka sig över stora områden, i synnerhet om någon av de stora sjöarna berörs. *Vattenöverdomstolen* menar att en enhetlig bedömning därför vinnas bäst om behandlingen sker vid vattendomstolarna. Också *vattenfallsverket* föredrar vattendomstolarna. Verket pekar på att vattendomstolarna redan handhar vattenföroreningsfrågor och har kunnande och erfarenhet inom vitt skilda skaderegleringsområden. Vidare framhåller vattenfallsverket att de skisserade fastighetsdomstolarna får en mer begränsad och ensidigt inriktad teknisk expertis. I varje fall bör ändring inte ske så länge vattendomstolarna finns kvar.

Också *kammarkollegiet* och *lantbruksstyrelsen* uttalar sig för att vattendomstolarna t. v. har hand om ersättningsfrågorna. Om dessa frågor förläggs till fastighetsdomstolar kan enligt kollegiets mening den komplikationen uppkomma att ersättningsfrågor som hänger samman med ett och samma företag kan komma att handläggas såväl av vattendomstol (vattenbortledning, byggande i vatten) som av fastighetsdomstol (utloppsledning, störningsskador).

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att ersättningsfrågorna lämpligen bör prövas av expropriationsdomstolar, medan *länsstyrelsen i Kristianstads län* uttalar sig för de skisserade fastighetsdomstolarna. Dessa förordas också av ett par överlantmätare i yttranden till länsstyrelser.

5.9 Avgifter, finansieringshjälp m. m.

5.9.1 Immissionssakkunniga

Under utredningsarbetet har flera frågor aktualiserats som de sakkunniga har ansett sig hindrade att behandla. Hit hör t. ex. tanken att motverka miljöstörande faktorer genom att belägga dem med någon form av allmän avgift eller skatt.

De sakkunniga anser att det är angeläget att gynnsammare avskrivningsregler införs beträffande investeringar för vatten- och luftvård. Den nya myndighetsorganisationen på vatten- och luftvårdsområdena bör medföra ökade möjligheter att lösa avskrivningsproblemet på ett lämpligt sätt genom att organisationen kan anlitas för kontroll och sakkunnig vägledning. Med hänvisning till att det utomlands förekommer inte bara avskrivningslättnader för investeringar av ifrågavarande slag utan också kreditstöd och rena statsbidrag uttalar de sakkunniga, att motsvarande åtgärder gi-

vetvis kan bli aktuella även hos oss, om saken anses tillräckligt trängande. Som exempel nämns fall då fråga uppkommer om att kräva effektiva reningsåtgärder av en äldre, grovt förorenande industri, som är den enda i sin ort och därför har stor betydelse för arbetstillgången där. Om man inför regler om särskilda avskrivningsförmåner eller annan finansieringshjälp, bör dessa regler utformas så att de gör det möjligt att ställa större krav på sådana åtgärder än vad som eljest hade varit fallet. För att en aktiv offentlig medverkan i arbetet med att lösa immissionsproblemen skall leda till goda praktiska resultat krävs det att åtgärderna mot immissioner i så stor utsträckning som möjligt kommer till stånd på frivillighetens väg. Det är därför enligt de sakkunniga av största betydelse att man skapar motiv till frivilliga insatser.

5.9.2 Remissyttrandena över de sakkunnigas förslag

Flera remissinstanser uttalar sig för avgifter på miljöstörande verksamhet. Ändamålen med avgifterna är växlande. *Handelshögskolan i Stockholm* ser ett avgiftssystem som ett alternativ till den föreslagna metoden med reglerande bestämmelser, förbud, rekommendationer osv. Denna ståndpunkt hänger samman med handelshögskolans grundsyn på immissionerna som ett samhällsekonomiskt problem. Bästa möjliga användning av ekonomiska resurser — vad som i den ekonomiska teorin brukar kallas optimal resursallokering — kan man inte uppnå om immittenter kan välja produktions- och teknikalternativ utan att immissionernas yttre verkningar på något sätt inräknas som kostnadsposter. Så länge den kostnad som påtvingas immittent inte är högre än som svarar mot den negativa verkan av immissionen är det inte meningsfullt att hävda att de immissionsbekämpande åtgärderna inte får medföra större belastning än »samhälls-ekonomi tål». Frågan om på vilka sätt de samhällsekonomiska kostnaderna skall tas ut av immittenterna har enligt handelshögskolan både teoretiska och praktiskt-politiska sidor. Det kan tänkas att den teoretiskt riktigaste metoden i många fall skulle vara att avgiftsbelägga immissionerna. Handelshögskolan kommer fram till att det utan närmare utredning inte är möjligt att uttala någon uppfattning om ett avgiftssystem skulle vara mera ändamålsenligt än de sakkunnigas system.

Väggkostnadsutredningen behandlar avgiftsfrågan såvitt gäller störningar från vägtrafikanläggningar. Utredningen anser att en viss immissionsminskande effekt skulle kunna uppnås genom en avgiftsbeläggning. Dessutom skulle den mera långsiktiga utvecklingen kunna påverkas i önskad riktning. Bl. a. skulle ökade incitament ges till forskning och teknisk utveckling i syfte att erhålla fordon med lägre immissionspotential. Den uppenbara omständigheten att det möter stora svårigheter att mäta den sam-

hällsekonomska kostnad som immissioner kan medföra utgör enligt utredningen inget skäl för att helt avstå från avgiftsbeläggning. Däremot synes det sannolikt att närmare utredningar och överväganden skulle leda till slutsatsen att en kombination av avgiftsbeläggning, skadestånd och förebyggande åtgärder i praktiken skulle vara mest ändamålsenlig.

Vattenöverdomstolen förordar en allmän avgift som skulle dömas ut i samband med tillståndsprövning enligt immissionslagen. Om det inte anses lämpligt att införa en avgift i immissionslagen ifrågasätter vattenöverdomstolen om den nuvarande vattenföroreningsavgiften i 8 kap. 34 § vattenlagen bör bibehållas.

Också *länsstyrelsen i Norrbottens län* för fram tanken på en miljövårdsavgift av samma allmänna typ som den av vattenöverdomstolen förordade. I överensstämmelse med ett uppslag av naturvårdsrådet i länet anser länsstyrelsen att avgiften skulle kunna användas såväl för forskning som för att säkerställa och iordningställa kompensationsmiljöer, bl. a. i form av sociala naturreservat.

Några remissinstanser förordar avgift eller skatt på svavelrika eldningsoljor för att få till stånd en övergång till svavelfattiga oljor. *Sålunda hävdar byggnadsstyrelsen* att bränsleekonomin kommer att ensam fälla avgörandet, så länge inga andra incitament finns för att välja ett bränsle som är lämpligt från luftsynpunkt. Styrelsen anser därför att det allvarligt bör övervägas om man inte skattemässigt bör söka premiera bränslen som medför de minsta luftföroreningsbesvärerna. Härigenom skulle både planerings- och bränslevalsfrågorna kunna återföras till en mer beräkningsmässig och ekonomiskt sundare grund. Liknande synpunkter anför *överståthållarämbetet* och *SACO*. Ämbetet nämner omfördelning av beskattningen av brännoljor. *SACO* pekar på metoden att belägga tjockolja med särskild avgift.

En klart negativ inställning till tanken på miljövårdsavgifter har *Sveriges kemiska industrikontor*. De syften som man vill uppnå avgiftsvägen tillgodoses mera effektivt genom en tillämpning av den föreslagna lagen i enlighet med de sakkunnigas intentioner.

I fråga om finansieringshjälp betonar flera remissmyndigheter angelägenheten av att man stimulerar till frivilliga insatser genom gynnsammare skattemässiga avskrivningsregler för investeringar i immissionsförebyggande syfte. Också finansieringshjälp i andra former förordas.

Svenska företagares riksförbund understryker starkt vikten av att immissionsförebyggande åtgärder undantas från beskattning och att befintliga företag som startats under andra betingelser bör få möjlighet till statsstöd för sådana immissionsbegränsande investeringar som kan beslutas i efterhand och som kan komma att helt rubba de ekonomiska förutsättningarna för företagen. Enligt förbundet bör man även överväga

att ta i anspråk statsmedel för att lokalisera skadevållande industrier till områden där immissionsskadorna blir mindre betydelsefulla eller omfattande.

Liknande synpunkter framför *Svensk industriförening*, som anser det vara av stor betydelse ur exportsynpunkt att svenska företag inte ställs i ett ogynnsammare läge än utländska företag. *Industriförbundet* och *SAF* anser att kostnader för investeringar med uppgift att motverka föroreningar är att hänföra till driftskostnader och att sådana anläggningar skall få avskrivnas enligt de regler som gäller för maskiner och inventarier.

För gynnsammare avskrivningsregler uttalar sig vidare bl. a. *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, *naturvårdsnämnden*, *kommerskollegium*, flera *länsstyrelser*, *Ingeniörsvetenskapsakademien*, *kommunförbundet*, *kooperativa förbundet*, *lantbruksförbundet*, *bankföreningen* och *Länsingenjörers förening*. Från något håll framhålls betydelsen av att de förbättrade avskrivningsmöjligheterna realiserats till dess immissionslagstiftningen träder i kraft.

En positiv inställning till frågan om statligt stöd i form av statsbidrag eller kreditstöd för att underlätta immissionsförebyggande åtgärder kan utläsas av remissyttrandena från *byggnadsstyrelsen* och några *länsstyrelser*. *Ingeniörsvetenskapsakademien* menar, att man bör överväga frågan om sådant stöd för de fall där befintlig industri åläggs omfattande investeringar för bekämpning av immissioner. *Kommerskollegium* vill inte bestrida, att förhållandena kan vara sådana att en statlig medverkan av dylikt slag ter sig rimlig. Enligt kollegiets mening bör den komma i fråga endast i undantagsfall, eftersom det eljest kan befaras, att anläggningsägarens benägenhet att genom forskning eller på annat sätt söka finna den billigaste lösningen på immissionsproblemet avtrubbas. *Kooperativa förbundet* anser det knappast realistiskt att tänka sig ett direkt statligt ekonomiskt stöd till industrier, som drabbas hårt ekonomiskt av åtgärder som de måste vidta för immissionernas skull, och påpekar att det allmänna självt kommer att få mycket svårt att leva upp till den målsättning som de sakkunniga angett t. ex. i fråga om motorvägar, flygplatser etc. Enligt förbundet hindrar detta emellertid inte att man kan göra den reflexionen att ett stöd av allmänna medel till bekämpande av immissioner från fast enskild egendom under vissa förhållanden kunde vara lika berättigat som samhällliga stödåtgärder i lokaliseringsfrågorna.

Enligt *företagsskatteutredningen* övervägs inom utredningen bl. a. att under inventariebegreppet hänföra en vidare krets av tillgångar än enligt gällande regler och att efter motsvarande tankegångar ändra byggnadsbegreppet och införa en nykonstruerad avdragsrätt beträffande vissa slag av markanläggningar. En sådan reform skulle medföra för företagen gynnsammare avskrivningsregler. Den torde enligt utredningen troligen i ganska väsentlig omfattning tillgodose vad immissionssakkunniga åsyftat.

5.9.3 Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket anser att bestämmelserna om fiskeavgift i 8 kap. 34 § vattenlagen i och för sig torde behöva omprövas. Verket är emellertid inte berett att gå in på frågan utan menar att den torde fordra en ingående utredning.

5.9.4 Remissyttrandena över naturvårdsverkets förslag

Kammarkollegiet ifrågasätter om saken är så komplicerad att det finns anledning att skjuta på den. Kollegiet föreslår att avgift skall kunna utgå för alla slag av företag enligt 8 kap. vattenlagen. Vidare föreslår kollegiet att man inför en rätt till omprövning vart tjugonde år med hänsyn till ändring i penningvärdet. *Fiskeristyrelsen* har samma förslag och förordar att avgiftslatituden höjs. *Naturskyddsföreningen* instämmer i att bestämmelserna om fiskeavgift måste ses över.

6. Departementschefen

6.1 Allmän bakgrund

Sedan länge pågår en markant strukturförskjutning i vårt näringsliv. De typiska glesbygdsnäringarna minskar relativt sett i betydelse, medan industri, handel och samfärdsel är på stark frammarsch. Denna strukturförskjutning medverkar i hög grad till den kraftiga urbaniseringsprocess som vi nu upplever. Mellan åren 1930 och 1965 steg tätorternas befolkningsandel från 49 % till 77 %. Man räknar med att år 1980 80—85 % kommer att bo i tätorter. Denna expansion sker företrädesvis i de stora och medelstora orterna.

Andra framträdande tendenser i dagens näringsliv är den genomgripande inre strukturrationaliseringen. Den tar sig uttryck i större företagsenheter, integrerad produktion o. d. Trafikapparatens stora ansvällning är också en omständighet av väsentlig betydelse i detta sammanhang.

Den utveckling som jag nu har berört — tätortstillväxten, industrins och hela näringslivets strukturella förändringar, trafikledningens utbyggnad osv. — har genomgripande återverkningar på den yttre livsmiljön. De avfallsmängder som samhällen och fabriker vill göra sig kvitt ökar. Den totala mängd organisk substans som släpps ut i vattenområden visar visserligen en tendens att sjunka, tack vare de reningsåtgärder som utförts. Men då måste också beaktas att många recipienter är överansträngda och tål mycket ringa om ens något tillskott av föroreningar. Vidare har nya föroreningsprodukter tillkommit. På senare år har också de starkt ökade utsläppen av växtnäringsämnen skärpt föroreningssituationen oroväckande.

Även andra miljöstörande verkningar av samhällsutvecklingen blir allt mer framträdande. Särskilt har bullret från den växande trafikapparaten och från andra bullerkällor blivit ett avsevärt hälso- och trivselsproblem på många håll.

Andra inslag i bilden är det samgående regionvis som man på allt fler håll söker få till stånd för att lösa föroreningsproblem. Flera kommuner kan gå samman om ett gemensamt reningsverk, dit avloppsvattnet leds genom ett vittförgrenat lednings- och tunnelsystem. Större samlande lösningar förekommer också i fråga om samhällenas fasta avfall, t. ex. gemensamma sopförbränningsstationer. Också när det gäller bostadsuppvärmningen är centraliseringstendenserna starka. På allt flera håll går kommunerna in för att lösa sina kraft- och värmefrågor genom stora gemensamma anläggningar.

Koncentrationen till större enheter, såväl på den kommunala som på

den industriella sidan, har både positiva och negativa verkningar från miljövardssynpunkt. Nedläggningen av fabriker vid små vattendrag som har ringa tålighet som recipienter är i och för sig fördelaktig. Likaså är det till gagn för omgivningshygien om många rökutsläpp från bostadshusens uppvärmningsanordningar ersätts med ett enda stort utsläpp från en gemensam värmecentral. Stora anläggningar har vidare i allmänhet lättare att bära kostnaderna för reningsåtgärder, i synnerhet om åtgärderna kan beaktas redan på anläggningens projekteringsstadium.

De stora enheterna kan emellertid också medföra betydande problem även om långtgående motåtgärder sätts in redan från början. Som exempel behöver endast nämnas de enorma mängder uppvärmt kylvatten som släpps ut från olje- och atomdrivna kraft- och värmeverk. Också om detta avloppsvatten är fritt från egentliga föroreningar kan det genom sin högre temperatur ha ogynnsamma fysikaliska verkningar i recipienten.

Jämsides med det ökande trycket på den yttre miljön från olika förorenings- och störningskällor växer anspråken på orörda naturtillgångar. De expanderande tätorterna och de nya stora industrienheterna ställer starkt ökade krav på goda och närbelägna vattentillgångar för konsumtions- och fabrikationsvatten. Det totala vattenbehovet i landet beräknas öka från omkring 5 miljarder m³/år f. n. till omkring 7 miljarder år 1980. Industrin svarar för omkring 80 % av behovet och har fördubblat sin förbrukning under de senaste tio åren.

Vidare ökar tätortsbefolkningens anspråk på tillgång till ostörd natur för friluftsliv och fritidsvistelse. Levnadsstandardens snabba stegring, den ökade fritiden och motorismens utveckling är faktorer som styr dessa växande anspråk. Som belysande kan här nämnas fritidsutredningens beräkning att antalet fritidshus under en tioårsperiod kommer att fördubblas från omkring 300 000 (år 1963) till omkring 600 000.

Den nuvarande och den väntade föroreningssituationen i landet har belysts från väsentliga synpunkter i de sakkunnigas betänkande och i yttrandena däröver. Senare har 1964 års naturresursutredning ingående behandlat frågan i hela dess vidd i betänkandet »Miljövardsforskning» (SOU 1967: 43). Även i den allmänna debatten ägnas frågan stor uppmärksamhet, inte minst som en följd av de utredningar som gjorts om vissa föroreningars långsiktiga effekter, t. ex. lagringen av kvicksilver i vattenorganismer och fiskar, och om vattenbeskaffenheten i vissa stora sjöar, såsom Mälaren, Vänern och Vättern. Det är helt klart att vattensituationen på många håll är i ett kritiskt läge trots att åtskilliga förorenande industrier lagts ned och trots att omfattande och dyrbara reningsåtgärder vidtagits. I fråga om luftföroreningarna är läget allmänt sett inte lika prekärt, men även här krävs nu kraftfulla ingripanden för att i tid motverka en skadlig utveckling. Det förtjänar nämnas att naturresursutredningen som en sammanfattning av luftföroreningssituationen i Sverige uttalat, att den ökade

förbrukningen av flytande bränslen tillsammans med urbaniseringen av det svenska samhället under senare år har lett till att belastningen på lufttrummet inom vissa områden har stigit till värden som innebär att luftförsämringen blivit markant. Läget är enligt utredningen bättre än i många stora befolkningscentra utomlands. Men de riktvärden som uppställts i fråga om svaveldioxid följs inte längre i våra större städer. Härtill kommer att situationen på många håll tycks ändras till det sämre.

Mycket tyder på att de ändringar av teknik och organisationsformer inom näringslivet som nu kan bevitnas runt om i världen kommer att fortsätta i stegrad takt. Nya hot mot vår biologiska miljö kan härigenom aktualiseras snart. Tidigare okända förorenande ämnen kan uppträda. Konkurrensen om mark- och naturtillgångar kommer att skärpas.

Ett ingripande från samhällets sida för att tillgodose miljövärden i den hårdnande konkurrensen med andra samhällsintressen måste ske efter flera linjer, såsom förutseende samhällsplanering, effektiv organisation, brett upplagd forskning och tidsenlig lagstiftning. Till dessa uppgifter på det nationella planet kommer ett allt starkare behov av samarbete länderna emellan. Det finns tecken på att luftförsämringen i vårt land delvis härör från föroreningskällor på kontinenten.

En översyn av hela planväsendet har nyligen inletts genom särskilda sakkunniga som har tillkallats av chefen för kommunikationsdepartementet. Inom samma departement pågår arbete med en s. k. riksplan. Syftet är att göra den regionala planeringen effektivare och att finna lämpliga metoder för en riksomfattande planering. Härigenom bör det bli möjligt att i god tid möta de hot mot naturmiljön som samhällsutvecklingen skapar. Ett effektivt fungerande planväsende är ett av de verksamaste medlen härvid. Men som påpekats både av immissionssakkunniga och i yttrandet över de sakkunnigas förslag kan man aldrig nå så långt på planeringssidan att en lagstiftning med direkt sikte på den yttre miljövärden kan undvaras.

I fråga om organisationen har från en blygsam början på 1930-talet skett en gradvis uppbyggnad av det centrala tillsyns- och sakkunnigorganet på vattenvårdens område. År 1963 tillkom naturvårdsnämnden och luftvårdsnämnden. Det senaste betydelsefulla steget i denna utveckling är tillskapandet av statens naturvårdsverk den 1 juli 1967 som det centrala förvaltningsorganet inom hela miljövårdsområdet. Samtidigt har länsstyrelserna förts in i tillsynsorganisationen och förstärkts för uppgiften.

Också i fråga om forskningen sker en betydande satsning från det allmännas sida. Riksdagen har i år bifallit ett förslag av Kungl. Maj:t om samordning och utbyggnad av forskningen på bl. a. vatten- och luftvårdsområdet. Forskningen skall i fortsättningen ledas av naturvårdsverket som byggs ut för ändamålet. Anslaget för forskning har höjts och uppgår nu till sju miljoner kronor.

På lagstiftningsområdet är bilden f. n. splittrad. Någon samlad miljö-
vårdslagstiftning finns inte. Skyddet mot vattenföroreningar har sedan
år 1942 haft sin rättsliga reglering huvudsakligen i 8 kap. vattenlagen. Vissa
ändringar i dessa regler har genomförts i ett par omgångar. Jag anser att
utvecklingen nu har gjort en översyn av reglerna nödvändig. Mot luftfö-
roreningar, buller och andra immissioner kan ingripanden göras i begränsad
omfattning med stöd av hälsovårdsstadgan. I byggnads- och väglagstift-
ningen finns vissa möjligheter att beakta miljövårdens krav vid planlägg-
ning och genomförande av planerna, men bestämmelserna är helt otillräck-
liga som garanti för att miljövården blir effektivt tillgodosedd. I fråga om
vattenbyggnadsföretag har vattenlagen vissa bestämmelser till skydd för
den yttre miljön men också dessa bestämmelser har ofta kritiserats som
otillräckliga. Naturvårdslagen ger visserligen goda möjligheter att tillgodose
vissa naturvårdsintressen men täcker bara en del av hela miljövårdsområ-
det.

Bristerna i den nuvarande lagstiftningen på miljövårdens område har
belysts i både immissionssakkunnigas och naturvårdsverkets förslag och i
de yttranden som avgetts över dem.

Den redogörelse jag har lämnat för samhälls- och näringslivets utveckling
och dess betydelse från miljövårdens synpunkt samt för bristerna i lagstift-
ningen på området ger klart vid handen att tiden är mogen för en samlad
rättslig reglering av centrala miljövårdsfrågor. I kombination med en effek-
tiv organisation bör en lagstiftning nu genomföras som ett medel att kom-
ma till rätta med de stora problem som det moderna samhället medför i
fråga om vår yttre miljö.

6.2 Grundläggande synpunkter på lagstiftningens utformning

Immissionssakkunnigas uppdrag avsåg en allmän utredning angående ut-
formningen av en lagstiftning om immissioner. Till immissioner i vidsträckt
mening kan, om man så vill, även vattenföroreningarna hänföras. De pro-
blem som dessa föroreningar medför regleras utförligt i vattenlagstiftningen.
Trots att det inte ingick i de sakkunnigas uppdrag att reformera bestämmel-
serna om avloppsvatten i 8 kap. vattenlagen har de sakkunniga inte kunnat
undgå att komma i nära beröring med nämnda bestämmelser. De materiella
reglerna i immissionslagen har också utformats i nära anslutning till vat-
tenlagens regler om vattenförorening. Skälen härtill är flera. Dels råder ett
sådant samband mellan vatten- och luftföroreningar att gemensamma lös-
ningar ter sig naturliga. Dels föreslår de sakkunniga, att frågor om luftföro-
reningar, buller m. m. skall handläggas av samma organ som f. n. har hand
om frågor rörande vattenförorening.

Remissinstanserna finner den föreslagna samordningen av immissions-
lagstiftningen med vattenlagens regler om vattenförorening vara ändamåls-

enlig såväl materiellt som i organisatoriskt avseende. Särskilt framhålls fördelen av att få till stånd en helhetsbedömning av immitterande och vattenförorenande företag. I ett par yttranden framhålls dock, att åtskilliga regler i vattenlagen inte motsvarar de anspråk som i dagens samhälle kan ställas på en lagstiftning om vattenvård och att det därför kan synas tveksamt om det är lämpligt att bygga immissionslagstiftningen på vattenlagens regler. Man förutsätter att en modernisering av vattenlagen och i samband därmed även en översyn av immissionslagen i så fall kommer till stånd. Flera remissinstanser vill emellertid gå ett steg längre än de sakkunniga när det gäller samordning. De anser att det är önskvärt med en helt integrerad immissionslagstiftning av innebörd att bestämmelserna i vattenlagen om vattenförorening inarbetas i immissionslagen. Från något håll framförs tanken att samla allt som berör miljövården i en och samma lagstiftning, t. ex. genom att ur nuvarande byggnadslag, naturvårdslag och vattenlag bryta ut vad som rör miljövården och infoga detta i en lagstiftning av det slag som de sakkunniga har föreslagit.

För egen del anser jag att vissa fördelar onekligen skulle kunna vinnas om man i en gemensam lag kunde sammanföra åtminstone de väsentligaste av alla de regler som berör den yttre miljövården. En sådan reform skulle emellertid beröra väsentliga delar av byggnads-, hälsovårds-, naturvårds- och vattenlagstiftningen och kräva ett mycket omfattande utredningsarbete. Ett flertal bestämmelser skulle komma att ryckas ut ur sitt naturliga sammanhang. Det torde också vara svårt att föra samman bestämmelser från så vitt skilda områden till en enhetlig lag. En sådan lag bör därför inte komma till stånd nu. Däremot bör övervägas att arbeta samman bestämmelserna om vattenförorening och reglerna om immissioner till en lag. Här om kan följande anföras.

Som de sakkunniga och flera remissinstanser har framhållit finns ett nära tekniskt samband mellan vattenförorening och luftförorening. Ofta föreligger ett val mellan att släppa ut avfallsprodukter i vatten och att släppa ut dem i luften. Också rättsligt finns ett nära samband. Som de sakkunnigas förslag visar kan man angripa vattenföroreningarnas och luftföroreningarnas rättsliga problem efter väsentligen samma linjer. De sakkunniga har byggt upp sitt förslag med vattenföroreningsslagstiftningen som förebild. De materiella tillåtlighetsreglerna i förslaget överensstämmer sålunda i huvudsak med motsvarande regler på vattenvårdsområdet såsom de tolkats i praxis. Vidare föreslår de sakkunniga en gemensam provnings- och tillsynsordning. Att föra samman bestämmelserna om åtgärder mot vattenförorening med de föreslagna reglerna för luftförorening m. m. innebär alltså ett fullföljande av de sakkunnigas linje.

I sitt yttrande över naturvårdsverkets lagförslag har vattenöverdomstolen gjort gällande att vattenvårdslagstiftningen har ett starkare samband med vattenlagen i övrigt än med immissionslagstiftningen. Jag delar inte denna

uppfattning. Utanför vattenvårdens område reglerar vattenlagen i huvudsak frågor om byggande i vatten. Också vattenbyggnadsföretag kan visserligen ibland medföra olägenhet från vattenvårdssynpunkt. Men sådan olägenhet är bara ett moment bland många som skall beaktas vid prövning av ett vattenbyggnadsföretag. I regel är detta moment av underordnad betydelse i förhållande till vad som kommer under bedömande i övrigt. Också i samband med avloppsföretag uppkommer ibland frågor om byggande i vatten. Dessa är emellertid vanligen av sekundär art. Helt dominerande vid prövning av avloppsföretag är de vattenvårdande synpunkterna. Vad jag nu har sagt gäller redan f. n. och torde — med hänsyn till pågående utveckling — ytterligare accentueras i en nära framtid. Ibland kan läget vara mer tillspetsat så att avloppsföretag konkurrerar med vattenbyggnadsföretag som rör samma vattenområde. Det kan då bli nödvändigt att jämkna mellan de motstridiga intressena. En sådan jämkning kan nu ske inom ramen för vattendomstolens prövning. Enligt min åsikt bör det vara möjligt att lösa sådana konkurrensproblem även om avloppsfrågorna handläggs i en annan ordning än vattenlagens. Det samband som i viss grad föreligger mellan vattenvårds- och vattenbyggnadslagstiftningen är alltså inte av den betydelse att det utgör något hinder mot en integrering av lagbestämmelserna på vattenvårds- och immissionsområdet.

Gemensamma bestämmelser för vattenvård och luftvård m. m. ger enligt min mening överblick över detta sakligt sett enhetliga rättsområde och underlättar en helhetsbedömning av företaget som medför störningar i mer än ett hänseende. En integrering har också den fördelen att tillsynsbestämmelserna inte behöver tas upp i en särskild lag utan kan inarbetas i en gemensam lag för vattenföreningar, luftföreningar, buller m. m.

På nu anförda skäl föreslår jag att bestämmelserna om vattenförening och reglerna om immissioner samordnas till en lag. Denna bör bli självständig, vilket innebär att bestämmelserna i 8 kap. vattenlagen om skyldighet att motverka vattenförening bryts ut från vattenlagen och inarbetas i immissionslagen.

När det gäller förprövningsordningen föreslår de sakkunniga gemensamma bestämmelser för vattenföreande företag och för anläggningar som orsakar luftförening, buller m. m. och tar i lagen upp — i överensstämmelse med gällande vattenvårdslagstiftning — endast ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att meddela behövliga bestämmelser, medan den närmare regleringen fått sin plats i en särskild kungörelse. Jag ansluter mig till de sakkunnigas uppläggning, som bl. a. tillgodoser behovet av att snabbt kunna anpassa koncessionsbestämmelserna till nya rön och erfarenheter på miljövårdsområdet.

Naturvårdsverket föreslår att området för vattenvårdslagstiftningen vidgas genom att åtskilliga slag av åtgärder och ingrepp som nu faller under reglerna för vattenbyggnadsföretag, såsom muddring, tippning, sandsug-

ning och vattenreglering, förs dit. Åtskilliga remissinstanser ansluter sig till förslaget.

Enligt min mening är det emellertid nödvändigt, om man vill genomföra angelägna reformer på vattenvårdens område utan tidsutdräkt, att utgå från vattenlagens nuvarande uppläggning. Naturvårdsverkets förslag skulle gripa djupt in i vattenlagens systematik och kan inte genomföras utan närmare utredning. En allmän översyn av vattenlagen är emellertid påkallad från många synpunkter. Det är min avsikt att inom kort föreslå att en särskild utredning tillsätts för en sådan översyn. Naturvårdsverkets förslag får beaktas vid denna översyn.

Jag föreslår sålunda att vattenvårdslagstiftningens nuvarande gräns mot reglerna om byggande i vatten behålls. Till den nya lagen bör från vattenlagen föras bara de regler som avser åtgärder mot förorening genom avloppsvatten och vad som likställs med avloppsvatten.

Jag övergår nu till att behandla vissa viktiga begränsningar i de sakkunnigas förslag till immissionslag, nämligen kraven på att det skall vara fråga om sådana störningar som uppkommer genom användning av fast egendom och att det skall röra sig om varaktiga störningar. Gemensamt för dessa begränsningar är att de i den juridiska begreppsbildningen ansetts utmärkande för immissionsbegreppet, vilket ligger till grund för de sakkunnigas förslag.

Begränsningen till störningar som uppkommer genom användning av fast egendom angavs redan i direktiven till de sakkunniga. Härigenom har viktiga sidor av luftförorenings- och bullerproblemen fallit utanför de sakkunnigas uppdrag, t. ex. frågor om motorfordons konstruktion och användning. I de sakkunnigas uppgift har inte heller ingått att pröva frågorna om planlagstiftning och samhällsplanering som medel att förebygga immissionsrisker. Enligt de sakkunnigas mening har detta lett till en rationell lösning av föreliggande lagstiftningsfrågor samtidigt som de föreslagna organisatoriska lösningarna kommer att få verkningar över hela miljövårdsområdet.

Vissa remissinstanser är kritiska mot att lagförslaget begränsats till att avse störningar från fast egendom. Man framhåller att störningseffekterna ofta är en följd av ett mycket stort antal immissioner från emittenter av högst varierande källstyrka. Särskilt betonas problemet med luftföroreningar och bullerstörningar från motorfordon. I många remissvar uttalas önskemål om att övriga immissionsproblem snarast blir föremål för utredning och lagstiftning, som bör samordnas med den nu aktuella lagstiftningen. Detta anses vara en förutsättning för att immissionsproblemen skall kunna effektivt bekämpas. Av de remissinstanser som särskilt uttalar sig i denna del finns också flera som delar de sakkunnigas uppfattning att störningar från fast egendom lämpligen bör behandlas för sig. Genomgående framhålls dock behovet av en rättslig reglering och en förstärkt samhällelig reaktion

också mot sådana allmänskadliga störningar som förekommer utan anknytning till fast egendom.

I några remissyttranden betonas vikten av att den blivande lagstiftningens begränsning till immissioner ej leder till att de föroreningskällor som kan nås genom lagstiftningen drabbas av ett ansvar som inte står i rimligt förhållande till deras andel i totalt förekommande störningar. Det påpekas, att en sådan snedbelastning kan uppkomma även inom den grupp som omfattas av lagstiftningen därigenom att de många små föroreningskällorna ofta är svåråtkomliga.

För egen del vill jag ansluta mig till de sakkunnigas uppfattning om lämpligheten att begränsa lagstiftningen till störningar som kan hänföras till fast egendom. Även om man vid utformningen av lagstiftningen inte bygger på immissionsbegreppet, sådant det hittills bestämts i praxis och doktrin, och låter detta begrepp bestämma ramen för lagstiftningens tillämpningsområde, är begränsningen enligt min mening ändamålsenlig. Den rimmår också med lagstiftningen på vattenvårdens område. Störningarna från fast egendom utgör en enhetlig grupp som kan regleras genom inte alltför omfattande bestämmelser. Det är också en grupp som svarar för en betydande andel av samtliga förekommande störningar. Inte minst med hänsyn till angelägenheten av att hindra olämplig lokalisering av företag är det av vikt att en rättslig reglering av detta område sker snarast möjligt. En särbehandling av störningar från fast egendom behöver inte hindra att övriga luftförorenings- och bullerproblem angrips med framgång. Regler om störningar från lös egendom har i många fall sin givna plats i särlagstiftning. Så hör t. ex. bestämmelser om motorfordons konstruktion hemma i trafiklagstiftningen. Fortsatt forskning kommer att öka möjligheterna att spåra de farliga störningskällorna. Naturvårdsverket kommer att inom eller utom verket ha tillgång till expertis på de områden som kan beröras. Det finns därför enligt min mening ingen anledning befara att de fastighetsbundna störningarna genom att bli föremål för särskild lagstiftning skall drabbas av ett större ansvar än vad som skäligen bör vila på dem.

Också fasta trafikånläggningar är att hänföra till fast egendom. De sakkunnigas förslag omfattar därför också störning som omgivningen utsätts för genom buller, luftförorening o. d. från flygplatser, vägar och järnvägar. Enligt förslaget kan den som drabbas av sådan störning föra talan vid vattendomstol mot den som driver trafikånläggningen, t. ex. väghållaren i fråga om allmänna vägar. Talan kan avse skadeersättning, skyddsåtgärder eller begränsning av den störande verksamheten. Däremot anser de sakkunniga inte att man på denna väg bör kunna utverka förbud mot driften av en ånläggning som tillkommit efter särskild prövning, t. ex. genom fastställelse av arbetsplan enligt lagen om allmänna vägar. I sådant fall bör enligt de sakkunnigas mening särskilt skäl anses föreligga att inte meddela förbud även om olägenheterna har väsentlig betydelse för omgivningen.

Jag delar de sakkunnigas åsikt att den nya lagstiftningen i princip bör omfatta också fasta trafikaneläggningar. Hänsyn måste dock tas till att dessa prövas i särskild ordning. Vid denna prövning beaktas även anläggningens störande inverkan på omgivningen. Miljövårdsintresset bör därvid kunna tillgodoses genom samråd på ett tidigt stadium. Med hänsyn härtill bör tillståndsplikt enligt den nya lagen inte krävas. Inte heller bör man kunna utverka förbud mot att anläggningen utnyttjas för avsett ändamål. Däremot bör ingripande kunna ske i form av åläggande om skäliga skyddsåtgärder eller inskränkningar i den störande verksamheten på samma sätt som i fråga om andra anläggningar. Möjlighet att söka tillstånd bör stå öppen även när det gäller trafikaneläggningar. Enskild sakägare bör alltid ha möjlighet att föra talan om ersättning.

Även i andra fall när fast egendoms omgivningsstörande användning är underkastad särskild reglering har de sakkunniga följt det mönster som föreslagits i fråga om vägar o. d. Den nya lagstiftningen skall alltså vara i princip tillämplig vid sidan av speciallagstiftningen med bara det undantaget att tillstånd som meddelats enligt den senare skall anses hindra ett ingripande med förbud enligt de nya reglerna. En viktig typ av anläggningar som på detta sätt skulle bli underkastad både speciallagstiftning och den allmänna immissionslagstiftningen är atomanläggningar. Enligt atomenergilagen får sådan anläggning inte uppföras eller drivas utan tillstånd av Kungl. Maj:t, som också fastställer erforderliga villkor för anläggningen.

De sakkunnigas förslag i fråga om atomanläggningar har kritiserats av flera remissinstanser, bl. a. sådana som har anknytning till atomenergiområdet. Sålunda anser t. ex. delegationen för atomenergifrågor att speciallagstiftningen bör vara uteslutande tillämplig och att den nya lagstiftningen alltså inte skall omfatta atomanläggningarnas inverkan från strålnings synpunkt. Däremot har delegationen ingen invändning mot att den nya lagstiftningen får gälla i fråga om dessa anläggningars omgivningsstörande verkningar i övrigt, t. ex. beträffande utsläpp av kylvatten.

Den prövning som atomanläggningar underkastas hos Kungl. Maj:t är mycket ingående. Både strålskydds- och naturvårdsmyndigheter kopplas in. Vid det här laget väl beprövade internationella säkerhetsnormer tillämpas. De är utformade så att några strålningsrisker över huvud inte skall uppkomma. Jag ansluter mig därför till den uppfattning som kommit fram i remissyttrandena. Också enligt min mening bör de strålningsproblem som sammanhänger med atomanläggningar angripas med stöd av den särskilda lagstiftning som gäller på området. Jag anser emellertid att man bör gå ett steg längre. Remissinstanserna har bara uppehållit sig vid de anläggningar som faller under atomenergilagen. Jag anser att undantag från den nya lagens tillämpningsområde bör göras för alla anläggningar och all verksamhet som är underkastade specialreglering från strålskyddssynpunkt. Förutom i atomenergilagen finns sådan reglering i strålskyddslagen. Och i fråga om er-

sättning för bl. a. strålningsskador gäller särskilda regler i atomansvarighetslagen.

Motsvarande förhållande gäller i fråga om elektriska anläggningar. Särskilda regler finns i 1902 års lag innefattande vissa bestämmelser om sådana anläggningar. Så långt specialregleringen på detta område sträcker sig bör enligt min mening de anläggningar som 1902 års lag omfattar falla utanför den nya lagstiftningen.

Jag vill understryka att om anläggning, som är undantagen från den nya lagen, har störningsverkan också i annat avseende än den särskilda lagstiftningen täcker blir den nya lagen tillämplig i detta avseende. Som exempel kan nämnas utsläpp av uppvärmt kylvatten från atomanläggning. Från strålningssynpunkt bör sådant utsläpp prövas i koncessionsärendet hos Kungl. Maj:t. Beträffande andra störningsrisker däremot bör utsläppet prövas enligt den nya lagstiftningen.

I det följande kommer jag att närmare behandla de olika typer av störningar som den nya lagstiftningen skall omfatta. Jag vill emellertid redan nu ta upp till diskussion en av dessa störningar, nämligen bullret. Bullerstörningen är av väsentlig betydelse för avgränsningen av lagens tillämpningsområde, eftersom den kan härröra från så många olika källor och kan angripas med stöd av specialregler på skilda områden.

En grundläggande utgångspunkt för de sakkunnigas förslag har varit att få till stånd en helhetsbedömning av företag som orsakar störning i flera olika hänseenden, t. ex. genom vattenförorening, luftförorening och buller. Enligt min mening är denna utgångspunkt beaktansvärd. För att åstadkomma en helhetsbedömning är det motiverat att låta lagen omfatta så många störningsformer som möjligt, också bullret. På industriområdet blir det visserligen ovanligare att anläggningar bullrar så att omgivningen störs i mera betydande utsträckning. I samma mån som industribullret motverkas i arbetarskyddets intresse minskar också störningen utåt. Undersökningar visar dock att många störs av buller från industri- och andra anläggningar.

Av ojämförligt större betydelse är det buller som härrör från flygtrafiken och från trafiken på vägar och gator. En viss begränsning i lagens tillämpning på detta område följer av att lagen som jag nyss nämnde avser störning från fast egendom. Problemet måste därför också angripas från andra utgångspunkter. Därom vill jag efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet anföra följande.

På sikt måste man i fråga om trafikbullret söka en lösning främst genom en sådan konstruktion av fordonen att onödigt buller förebyggs. Inom Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa har man sedan lång tid arbetat för att i fråga om fordon i vägtrafik få till stånd en samordning av åtgärder i skilda länder. Internationell enhetlighet i denna fråga är uppenbart av stor betydelse. När det gäller metoderna för bullermätningen har arbetet redan givit sådant resultat att en svensk standard för mätningen

har kunnat fastställas. Även i den mer svårlösta frågan om tillåtna bullergränser för olika slag av fordon har man emellertid enligt vad som upplysts under den allra senaste tiden kommit så långt att tillräckligt underlag torde föreligga för nya bestämmelser som kan tillämpas i vart fall vid typ- och registreringsbesiktning men som också övervägs bli gällande vid flygande inspektion.

Betydande förbättringar bör också kunna nås genom trafikreglerande åtgärder. Lokala trafikföreskrifter om exempelvis hastighetsbegränsning eller förbud mot vissa fordonstyper inom särskilt bullerkänsliga områden bör införas i större omfattning än hittills. Där det är påkallat bör hälsovårdsnämnden göra framställning till länsstyrelse eller trafiknämnd om sådana lokala trafikföreskrifter. Som jag senare återkommer till föreslår jag sådan ändring i hälsovårdsstadgan, att åtgärder mot buller uttryckligen tas upp bland de uppgifter som ankommer på hälsovårdsnämnden.

I det immissionsbegrepp som man hittills arbetat med i praxis och doktrin ligger som jag nyss nämnde också ett krav på att det skall röra sig om varaktiga störningar. I den juridiska litteraturen har framhållits, att det ofta just är varaktigheten som motiverar en särbehandling lagtekniskt av immissionerna. Varaktigheten anses medföra en särskilt hög grad av farlighet och skapa förutsättning för användning av sanktionsformen förbud. Till varaktigheten knyter sig också en viss beräknelighet, som får stor betydelse för skadestandsfrågan.

Lagberedningen uppställde i sina förslag till immissionsregler inte något krav på varaktighet utan nöjde sig med att i motiven ange, att immissionerna regelmässigt har en varaktig karaktär. De sakkunniga anser att varaktighetsrekvisitet är av så väsentlig betydelse att det bör komma till direkt uttryck i lagtexten. Enligt de sakkunnigas mening torde det i allmänhet inte innebära någon svårighet att bedöma, om en störning kan anses varaktig eller ej. De anordningar som vidtas för den störande användningen lämnar oftast klart besked på den punkten. Det kan emellertid uppstå tveksamma fall, och rättstillämpningen bör här få en viss frihet i bedömningen.

Flera remissinstanser ifrågasätter om varaktighetsrekvisitet bör anges i lagtexten. Några menar, att lagen bör göras tillämplig även på tillfälliga störningar och framhåller att det är naturligt att även sådana störningar motarbetas. Det påpekas att även sådana störningar i vissa fall kan ha en hög grad av farlighet. Man framhåller bl. a. svårigheten att med de sakkunnigas uppläggning avgränsa de fall, i vilka strikt ansvar blir gällande. Andra menar att lagens bestämmelser bör göras tillämpliga på störande verksamhet som ej är av endast tillfällig beskaffenhet. Vissa remissinstanser uttrycker däremot sin tillfredsställelse med att de sakkunniga infört rekvisitet varaktighet i lagen.

Begreppet varaktighet för närmast tanken till företeelser som är fortlö-

pande under längre tid. Av de sakkunnigas motivering framgår emellertid att de avsett också störningar som är kortvariga men som återkommer. Enligt min mening är varaktigheten ett alltför elastiskt och mångtydigt begrepp för att vara lämpat som bestämning av lagens tillämpningsområde. Besvärliga gränsdragningsproblem kan uppkomma. I likhet med några remissinstanser vill jag dessutom ifrågasätta om inte lagen sakligt sett får en för snäv begränsning i vissa fall genom varaktighetskravet. Jag vill också nämna att reglerna på vattenvårdens område inte är begränsade på det sätt som de sakkunniga föreslår. Någon ändring i det avseendet åsyftar jag inte med integreringen av vattenvårds- och immissionslagstiftningen.

Jag är å andra sidan inte beredd att som vissa remissinstanser förordar slopa varje begränsning och låta de nya reglerna omfatta också helt tillfälliga störningar. En sådan uppläggning skulle skapa andra gränsdragningsproblem, särskilt på ersättningsidan. Också rena vådahändelser av engångskaraktär skulle komma att falla under lagen.

Bl. a. vattenöverdomstolen har i sitt remissyttrande föreslagit att lagen görs tillämplig på störningar som ej är av endast tillfällig beskaffenhet. Enligt min mening är detta en lämplig medelväg. Rena engångsföreteelser lämnas härigenom utanför lagen samtidigt som denna får ett vidare tillämpningsområde och en klarare avgränsning än enligt de sakkunnigas förslag.

Genom att föreslå ett särskilt sakägarbegrepp vill de sakkunniga begränsa lagstiftningens tillämpningsområde i ytterligare ett avseende. Som sakägare på grund av immission räknas enligt förslaget ägare till fast egendom, som kan utsättas för olägenhet genom immissionen, samt innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt i den mån hans rätt berörs. En storimmission kan ju medföra skada för en mycket vid och obestämd krets av människor. Det bör enligt de sakkunniga inte komma i fråga att var och en som tillhör denna krets kan uppträda som sakägare och väcka talan i immissionsmål. Liksom hittills bör krävas att vederbörande har viss rättslig anknytning till den fasta egendom som träffas av immissionens verkningar. Preciseringsen av sakägarbegreppet har i förslaget kommit till direkt uttryck i lagtexten.

Några remissinstanser framhåller som angeläget att en begränsning sker av sakägarkretsen. Från flera håll riktas emellertid kritik mot förslaget i denna del. Man framhåller, att det vanligtvis inte uttryckligen anges i lag vem som är sakägare. Även en lag om immissioner bör utformas i överensstämmelse härmed och alltså innehålla de materiella regler på vilka ett anspråk kan grundas, vare sig det gäller skyddsåtgärder eller ersättning, och lämna sakägarbegreppet fritt. Det anses vidare vara en riktig princip att alla som drabbas av immissioner skall kunna åberopa immissionslagen, oavsett om de har anknytning till fast egendom eller ej. Särskilt otillfredsstäl-

lande anses det vara att endast vissa av de skadelidande skall komma i åtnjutande av de ersättningsregler förslaget innehåller.

I den nu berörda frågan har jag den principiella inställningen att man om möjligt bör undvika att i lagtexten uttryckligen ange vem som är att anse som sakägare. Med de sakkunnigas uppläggning skulle en begränsad grupp få en alltför gynnad ställning i förhållande till övriga som utsätts för olägenheter genom störningarna. Vidare skulle svåra gränsdragningsproblem uppstå, särskilt i ersättningsfrågor. Visserligen kan, som de sakkunniga har påpekat, framför allt när det gäller luftföroreningar, som ofta sprids över ett stort område, antalet personer som drabbas bli mycket stort. Med den rättsliga behandling av dessa frågor som jag kommer att föreslå behöver emellertid inte detta förhållande medföra några större olägenheter. Jag avstyrker därför den av de sakkunniga föreslagna begränsningen av sakägarbegreppet.

Den omständigheten att lagen inte kommer att innehålla någon uttrycklig bestämmning av sakägarbegreppet betyder inte att sakägarkretsen är utan varje begränsning. Sålunda bör t. ex. intrång i allemansrätt inte grunda talerätt. Kretsen av sakägare torde få bestämmas närmare i rättstillämpningen. Därvid bör de principer som tillämpas inom vattenrättskipningen kunna ge viss ledning.

Jag går nu över till frågan om i lagstiftningen på immissionsområdet de civilrättsliga och offentlighetsrättsliga reglerna bör behandlas i ett sammanhang.

Den allmänna utvecklingen, som yttrar sig i alltmer ökad industrialisering och urbanisering och i kommunikationsapparaters fortlöpande utbyggnad, har lett till att immissionsfrågorna kommit att bli viktiga samhällsproblem. Det framstår alltmer som en samhällsuppgift att hindra att immissionerna medför allmänna skadeverkningar av betydelse. Immissionssak-kunniga har också uttalat, att det i dagens läge inte är tillräckligt med enskilda initiativ för att bekämpa immissionerna. Det krävs framför allt insatser från det allmännas sida. Till skillnad från lagberedningen tar de sakkunniga i sitt förslag därför upp både civilrättsliga och offentlighetsrättsliga regler. Reglerna har utformats så att de skall kunna tillgodose behovet av en aktiv offentlig medverkan i arbetet med att förebygga och minska miljöstörningar av olika slag. Jag syftar på reglerna om obligatorisk förprovning av stora immissionsfall och bestämmelserna om fortlöpande offentlig tillsyn. Tillsynen är enligt förslaget inte begränsad till de stora fallen.

Remissinstanserna ansluter sig överlag till de sakkunnigas grundtanke att utforma lagförslagen så att de tillgodoser kravet på en aktiv offentlig kontroll. Bl. a. uttalas att de offentlighetsrättsliga reglerna torde vara avgörande för möjligheterna att på ett verkningfullt och ekonomiskt godtagbart sätt kunna lösa immissionsproblemen. Det system för den offentliga kontrollen

med obligatorisk förprovning och fortlöpande tillsyn som de sakkunniga har föreslagit vinner också remissinstansernas gillande.

Från ett par håll framhålls att det bl. a. från systematisk synpunkt hade varit av värde att ha de rent civilrättsliga reglerna samlade i jordabalkens kapitel om grannelagsrätt. Det påpekas att problemen vid storimmissioner är helt andra än vid en konflikt av mera alldagligt slag mellan grannar och att det kan finnas skäl att undersöka möjligheten att till en särskild immissionslag hänföra endast vad som har samband med skyddsåtgärder, förbud och tillstånd samt att i övrigt i huvudsak genomföra lagberedningens förslag.

Att i en och samma lag föra samman offentlighetsrättsliga och civilrättsliga regler är utan tvekan förenat med vissa avvägningsproblem, som möjligen kan tala för en reglering var för sig av offentlighetsrättsliga och civilrättsliga frågor. Sambandet mellan de allmänna och de enskilda intressena när det gäller att hindra eller minska skadliga verkningar av miljöstörande verksamhet är emellertid så starkt att en reglering enligt min mening bör ske i en gemensam lag.

Vad beträffar lagstiftningens utformning i övrigt vill jag framhålla att en lagstiftning som skall tillämpas både i fråga om storimmissioner och små enkla störningsfall och tillgodose enskilda och allmänna intressen av skiftande slag och som dessutom skall behålla sin aktualitet i den snabba utvecklingen inom forskning, teknik och ekonomi måste bli relativt allmänt hållen. Jag delar därför de sakkunnigas uppfattning, som också har stöd hos remissinstanserna, att någon mer preciserad lagteknisk utformning än förslaget upptar inte kan komma i fråga. Givetvis kommer det under sådana förhållanden att bli utomordentligt viktigt hur reglerna tillämpas. De anvisningar som de sakkunniga lämnar för den praktiska tillämpningen torde emellertid kunna bli till god vägledning för både myndigheter och enskilda. Jag återkommer härtill vid behandlingen av tillåtlighetsreglernas utformning.

6.3 Tillståndsmyndighet

Prövningen av mål om vattenförorening ankommer f. n. på vattendomsstolarna. Den som vill släppa ut avloppsvatten i en recipient kan begära tillstånd hos vattendomstolen. Vissa slag av fabriker och inrättningar får inte utföras innan tillstånd lämnats. Frågor om vattenförorening kan också komma under vattendomstols prövning genom stämningensansökan. Däremot kan vattendomstol aldrig själv ta initiativ till prövning.

Immissions-sakkunniga föreslår att vattendomsstolarna görs till koncessionsmyndigheter och i övrigt exklusivt behöriga domstolar också i mål om luftförorening, buller och andra immissioner. För att få tillstånd en helhetsbedömning av företag som förorenar i mer än ett hänseende anser de

sakkunniga att det är nödvändigt att välja samma system för immissionsmålen som för vattenföroreningsmålen. En sådan helhetsbedömning är önskvärd särskilt med hänsyn till det nära samband som råder mellan vatten- och luftföroreningar. Vattendomstolarna är också enligt de sakkunniga väl lämpade att handlägga immissionsfrågor med hänsyn till sammansättning, erfarenhet av likartade problem och lämpliga jurisdiktionsområden.

Remissinstanserna ansluter sig i övervägande grad till de sakkunnigas uppläggning och åberopar i huvudsak samma skäl som de sakkunniga har anfört. Bl. a. betonar de fördelen av en samordnad prövning av vattenföroreningsmål och immissionsmål. I de tillstyrkande remissyttrandena framhåller man vidare att de sakkunnigas förslag stämmer väl överens med svensk tradition på vattenlagstiftningens område och att det är ägnat att ge goda rättssäkerhetsgarantier.

De remissinstanser som är kritiska mot förslaget framför dels erinringar i fråga om förslagets praktiska och organisatoriska konsekvenser, dels invändningar av mera principiell natur. I flera remissvar görs gällande att vattendomstolarna i sin nuvarande sammansättning inte kan anses tillräckligt rustade för att verka som miljövårdsdomstolar. Från andra håll framhålls den nuvarande splittringen på olika specialdomstolar av frågor inom ämnesområden som ligger nära immissionsområdet. Man framför önskemål om att få till stånd en domstol med kompetens att pröva frågor om fastighetsbildning, vattenförorening, immissioner och expropriation. Bl. a. föreslås en sammanslagning av vattendomstolarna, ägodelningsrätterna och expropriationsdomstolarna. Anmärkningar riktas också mot att vattendomstolarnas kompetensområde inte blir klart avgränsat med den utformning förslaget har fått. Sålunda framhålls att valet av domstol i det enskilda fallet kan bli beroende på tolkningen av immissionsbegreppet och att ett yrkande om ersättning för skada genom störning från grannfastighet kan tas upp antingen av vattendomstol eller allmän domstol beroende på vilken grund som åberopas.

Från principiell synpunkt invänder de kritiska remissinstanserna att koncessionsärenden är typiska förvaltningsärenden, som endast undantagsvis bör ankomma på domstol. Domstolskommittén framhåller att de avvägningsfrågor som den koncessionsprövande myndigheten ställs inför ofta är sådana att deras bedömning på sikt måste påverka hela samhällsutvecklingen. Man sätter i fråga om vattendomstolarna har den vida överblick över olika planeringsområden som är önskvärd hos den beslutande myndigheten. Som koncessionsmyndighet föreslås i stället länsstyrelserna eller naturvårdsverket. Skulle sambandet mellan vattenfrågorna och immissionsfrågorna anses så starkt att gemensamma handläggningsformer är nödvändiga anvisas möjligheten att flytta över handläggningen av tillståndsärenden på vattenvårdens område helt till administrativ myndighet. Flera remissinstan-

ser förordar en administrativ koncessionsprövning men är beredda att godta den föreslagna anordningen som ett provisorium.

I sin utredning om tillståndsprövningen i immissions- och vattenföroreningsärenden går naturvårdsverket på en helt annan linje än immissionssakkunniga. Naturvårdsverket förordar att prövningen läggs på verket. Till stöd härför åberopar verket flera skäl. För det första anser verket att den avvägning som i ärenden av denna art skall ske mellan ett företags nytta och olägenheter inte är av judiciell art utan måste grundas på allmänna ekonomiska och tekniska bedömanden. Domstolarnas naturliga funktion är att fastställa vad som är rätt. På förvaltningen däremot ankommer att aktivt förverkliga statens uppgifter och ändamål. När miljövårdsverksamheten nu skall intensifieras anser naturvårdsverket det därför uppenbart att tyngdpunkten i verksamheten bör ligga hos administrativ myndighet. Prövningen av sakägarintressen, närmast skadestandsfrågan, bör dock också i fortsättningen ankomma på domstol. Naturvårdsverket framhåller att visst dubbelarbete och vissa gränsdragningsproblem kan uppkomma genom att tillstånds- och ersättningsfrågorna skiljs åt och genom att prövningen av vattenbyggnadsfrågor ligger kvar hos vattendomstolarna. Verket menar dock att dessa problem är av mindre omfattning.

Som ytterligare skäl för sitt förslag nämner naturvårdsverket att verket skall svara för översiktlig planering inom miljövårdsområdet, samordna miljövårdsarbetet inom olika län osv. Härigenom får verket överblick över alla förhållanden som inverkar på tillståndsprövningen. Vidare tillgodoser man bäst syftet med enhetlighet i tillståndsgivningen, om huvuddelen av ärendena avgörs av en instans. Naturvårdsverket rymmer dessutom samlad expertis på naturvårds-, luftvårds- och vattenvårdsområdena. Härigenom tillgodoser verket bättre än vattendomstolarna kravet på att den prövande myndigheten kan anlägga en helhetssyn på de frågor som kommer upp till bedömning i tillståndsärendena. Önskemålet om helhetsbedömning av en anläggning som vållar olägenhet och störningar från flera synpunkter är därför enligt naturvårdsverkets mening lättare att tillgodose om verket blir tillståndsgivande myndighet. Även om naturvårdsverket blir tillståndsmyndighet bör enligt förslaget vissa viktigare frågor underställas Kungl. Maj:ts avgörande.

För att handha tillståndsprövningen föreslår naturvårdsverket att en särskild koncessionsnämnd inrättas i verket. Den bör bestå av verkschefen, en jurist som är erfaren i domarvärv eller har annan särskild kompetens för uppgiften och den ledande tjänsteman till vars område ärendet huvudsakligen hör. Verkschefen bör ha rätt att sätta annan tjänsteman i verket i sitt ställe. Vissa ärenden av större betydelse bör enligt förslaget avgöras av verkets styrelse.

Förslaget innebär att ärenden kommer under koncessionsnämndens prövning antingen genom ansökan av den som utövar eller skall utöva viss miljö-

farlig verksamhet eller på initiativ av någon eller några av verkets byråer. En grundtanke i förslaget är att man skall ha en ordning med absolut och fakultativ koncessionsplikt enligt immissionssakkunnigas modell. Dispensprövningen vid fakultativ koncessionsplikt ankommer på verket självt med möjlighet för verket att hänskjuta prövningen till koncessionsnämnden om dispens ej ges.

En minoritet inom naturvårdsverkets styrelse anser att den föreliggande utredningen inte ger tillräckligt underlag för en allsidig bedömning av frågan. Enligt minoriteten kräver rättssäkerheten att prövningen förläggs till ett i förhållande till verket fristående organ. Minoriteten kan inte tillstyrka förslaget.

Av de remissinstanser som har yttrat sig över naturvårdsverkets förslag uttalar sig omkring en tredjedel klart för tillståndsprövning i administrativ ordning. Hit hör bl. a. socialstyrelsen, statens institut för folkhälsan, lantmäteristyrelsen, fiskeristyrelsen, domstolskommittén, flera länsstyrelser, LO och kommunaltekniska föreningen. Bara en mindre del av denna grupp ansluter sig dock till det konkreta förslag som naturvårdsverket har lagt fram. De övriga förordar en mera självständig ställning för koncessionsnämnden eller en från andra myndigheter helt fristående nämnd. Också andra lösningar — bl. a. att lägga prövningen hos länsstyrelserna — förs fram.

Flera andra remissinstanser kan föras samman till en grupp som i princip är positiv till en administrativ prövning men som menar att frågan i dess helhet eller vissa delproblem behöver utredas ytterligare. De flesta i denna grupp — bl. a. flera länsstyrelser och Länsingenjörers förening — föredrar länsstyrelserna som koncessionsmyndigheter.

Några remissinstanser anför skäl både för domstolsprövning och för administrativ prövning och kommer fram till att skälen för det ena eller andra alternativet väger över. Lantbruksstyrelsen stannar sålunda för administrativ prövning medan statskontoret menar att det saknas skäl att gå från immissionssakkunnigas förslag. Också för kommerskollegium och kommunförbunden väger domstolslinjen över. Kammarkollegiet finner skäl tala för båda linjerna men anser att frågan bör utredas vidare. Ytterligare utredning önskar också planverket som dock framhåller att verket inte har några avgörande betänkligheter mot administrativ prövning. Härads- hövdinge- och stadsdomarföreningen uttalar att det saknas tillräckligt underlag för att överväga en administrativ lösning.

Helt avvisande till att lägga prövningen på administrativ myndighet över huvud taget är bara några få remissinstanser, bl. a. vattenöverdomstolen. En större grupp, närmare en fjärdedel av samtliga, avstyrker naturvårdsverkets förslag utan att gå in på eller ta ställning till andra administrativa lösningar. I allmänhet utmynnar dessa yttranden i ett förord för vatten- domstolarna. Så är fallet beträffande t. ex. advokatsamfundet och För-

eningen för vattenhygien. Industriförbundet och SAF avstyrker också att tillståndsprovningen förläggs till naturvårdsverket eller något organ som är knutet till verket och förordar i stället vattendomstolarna. I andra hand förklarar de dock att de inte motsätter sig att provningen anförtros en administrativ instans som är fullt fristående från verket.

Enligt min mening ger immissionssakkunnigas och naturvårdsverkets utredningar och yttrandena över dem tillräckligt underlag för att man nu skall kunna ta ställning både till frågan huruvida tillståndsprovningen bör ligga hos domstol eller administrativ myndighet och till frågan om organisation och förfarande vid en administrativ provning. Flera av de remissinstanser som förordat ytterligare utredning avser att härigenom få belyst hur ett system med länsstyrelserna som tillståndsmyndigheter bör utformas. Som jag närmare utvecklar i fortsättningen anser jag emellertid att ett sådant system inte bör komma i fråga. Det saknas därför anledning att undersöka länsstyrelsealternativet närmare. Inte heller i övrigt tror jag att ytterligare utredning av organisationsfrågan kan tillföra lagstiftningsärendet några nya väsentliga synpunkter. En ny utredning skulle dessutom avsevärt fördröja genomförandet av denna synnerligen angelägna lagstiftning.

I det följande skall jag närmare utveckla min syn på frågan om administrativ provning eller domstolsprovning.

Till en början vill jag i likhet med immissionssakkunniga slå fast att det är nästan nödvändigt att ha en gemensam provningsordning för ärenden om vattenförorening och ärenden om andra miljöstörningar från fast egendom. Härför talar framför allt det tekniska sambandet mellan vatten- och luftföroreningar från samma källa. Men också i övrigt talar starka skäl för en helhetsbedömning av företag som stör i flera hänseenden. Det i några remissyttranden framförda förslaget om en uppdelning så att vattenföroreningsfrågor skulle ligga kvar på vattendomstolarna och övriga störningsfall läggas på administrativ myndighet kan jag därför inte biträda.

Jag kan hålla med de remissinstanser, bl. a. vattenöverdomstolen, som framhåller att vårt rättssystem inte har någon helt bestämd skiljelinje mellan förvaltande och dömande verksamhet och att också vattendomstolarna till viss del har uppgifter av förvaltningskaraktär. Men det är dock i regel en väsentlig skillnad mellan vad som hänförs till förvaltande myndigheters område och vad som är rättskipning. Det som typiskt sett utmärker förvaltningsfrågor är att avgörandena grundas på lämplighetsavvägningar, t. ex. av ekonomisk, teknisk och social natur. Ett tillstånd att utföra en anläggning eller en åtgärd som kan medföra vattenförorening eller annan störning för omgivningen måste föregås av en avvägning av denna art. Ett sådant tillstånd kan ha verkningar inom många samhällsområden. Det kan sålunda beröra hälsovård, naturvård, sysselsättning och sociala förhållanden, näringsutveckling, samhällsbyggande osv.

Enligt min mening kan man emellertid inte lösa organisationsfrågan

tillfredsställande bara utifrån teoretiska överväganden huruvida de frågor som myndigheten skall handlägga till sin natur är administrativa eller avser rättskipning. Problemet är i första hand av rent praktisk art. Det gäller att finna en lösning som gör att tillståndsprövningen blir ett led i en effektiv och samhällsgagnande miljövårdspolitik, att avgörandena kan träffas snabbt och smidigt och med sakkunnigt beaktande av den mångfald samhällsintressen som berörs samt att tillämpningen blir enhetlig och konsekvent. Samtidigt måste skäligen krav på rättssäkerhet tillgodoses.

Med de arbetsuppgifter som här kommer i fråga tillgodoser ett förfarande i administrativ ordning bättre än domstolsförfarandet önskemålen om effektivitet, snabbhet och smidighet. Överläggningar med sökanden och andra parter kan ske i fria former. Samråd med andra myndigheter kan ordnas på ett enkelt och smidigt sätt. Mera bagatellartade ärenden kan klaras av utan den onödiga tidsutdräkt som ibland följer med det omständligare domstolsförfarandet.

Som jag redan har nämnt rör tillståndsprövningen i vattenvårds- och immissionsfrågor många olika samhällsintressen. För en uttömmande behandling krävs därför samverkan mellan experter på en rad skilda områden. Detta gäller inte bara vid tillåtlighetsbedömningen. Också för att utforma villkoren för en anläggning krävs ofta undersökningar och bedömningar i fråga om processteknik, avloppsförhållanden, recipienters beskaffenhet, reningsteknik, intressen av olika slag som kan skadas osv. Även företagsekonomiska och allmänt ekonomiska överväganden kan bli aktuella.

Sammanfattningsvis anser jag mig kunna konstatera att övervägande skäl otvetydigt talar för en administrativ prövning av ärendena. Innan jag tar ställning i frågan vill jag emellertid ta upp de invändningar som flera remissinstanser, bl. a. vattenöverdomstolen, framställt mot tanken att flytta över prövningen av vattenföroreningsfrågor från domstol till administrativt organ. En vanlig invändning är att vissa nackdelar uppkommer genom att prövningen av tillståndsfrågor och ersättningsfrågor skils åt. Uppdelningen medför att den tid som prövningen kräver förlängs och att det blir dubbelarbete för parter och myndigheter genom att utredning skall presteras inför olika organ. I något fall anser man t. o. m. att det är omöjligt skilja frågorna åt, eftersom tillåtlighetsprövningen bygger på en avvägning mellan nytta och skada och man därför måste klarlägga hela skadesidan också i tillåtlighetsdelen.

Dessa uttalanden, särskilt det sistnämnda, innehåller enligt min mening betydande överdrifter och ger en inte helt rättvisande bild av hur vattendomstolarnas handläggning av avloppsmål verkligen går till. Det kan därför vara skäl att stanna något vid denna fråga. Som immissionssakkunniga har framhållit avviker vattenföroreningsmålen från övriga vattenmål bl. a. däri att prövningen av ersättningsfrågor i regel är frikopplad från tillståndsprövningen. I tillståndsmålet kan visserligen de som menar sig komma att lida

skada av företaget framställa ersättningsanspråk om de så vill. Men det ligger i vattendomstolens hand att avgöra om det är lämpligt att ta upp sådana anspråk till prövning. Det har i lagstiftningens förarbeten klart förutsatts att ersättningsfrågor mera sällan skall behandlas inom ramen för ansökningsmål. Man har räknat med att sakägarna i regel skall hänvisas att i efterhand väcka talan genom stämning, sedan man fått erfarenhet av företagens verkningar. Immissionssakkunnigas utredning om avloppsmålen handläggning visar att domstolspraxis följer de riktlinjer som förarbetena anger. De sakkunniga konstaterar sålunda att ersättningsyrkanden framställs bara i ungefär vart fjärde ansökningsmål om vattenförorening. I en mycket stor del av dessa fall blir det ändå ingen prövning i samband med tillåtlighetsbedömningen. Sakägarna hänvisas i stället att senare framställa sina anspråk efter stämning eller också uppskjuter domstolen prövningen med stöd av vattenlagens deldomsregler i 11 kap. 66 §. Immissionssakkunniga har för övrigt satt i fråga om sistnämnda förfarande är riktigt. De sakkunniga synes närmast luta åt att vattendomstolen skall anvisa stämningvägen i alla de fall då anspråket inte kan bedömas omedelbart.

Vad jag nu har anfört visar att det inte finns något sådant samband mellan tillstånds- och ersättningsfrågor i vattenföroreningsmål som utgör ett avgörande hinder mot att skilja prövningen av dessa frågor åt. Ett särskiljande behöver inte heller innebära någon ökad risk för dubbelarbete. Visserligen måste den tillståndsgivande myndigheten — både med nuvarande förfarande och med det föreslagna — skaffa sig en bild också av skadornas omfattning och art. Men härför krävs ingen detaljerad kartläggning av skadesidan. Det räcker med en mera överslagsmässig beräkning. Det är för övrigt inget som hindrar att den utredning om skadorna av företaget som läggs fram vid tillståndsprövningen utnyttjas av part som material också i ersättningsmålet.

En mera välgående invändning är att det ofta förekommer frågor om byggande i vatten och om tvångsrätt till mark i samband med avloppsföretag och att det blir svårigheter om behandlingen av dessa frågor skils ut från prövningen av frågan om tillstånd i föroreningsdelen. Åtskilliga exempel på sådana fall nämns. Till byggande i vatten hör sålunda intag av fabriktions- och kylvatten samt reglering av recipientens vattenföring och rensningar eller andra ingrepp i vattenförhållandena för att motverka olägenheter av föroreningen. Utläggning av ledningar i vatten är också att bedöma som vattenbyggnadsföretag samtidigt som åtgärden är ett led i avloppsföretaget. Vidare kan frågor om tvångsrätt till mark för reningsanläggningar och ledningar aktualiseras. Också sådana frågor hör under vattendomstolens prövning.

Enligt min mening behöver några gränsdragningsproblem inte uppkomma om vattenförorenings- och vattenbyggnadsfrågor behandlas i olika ordning. Att i praktiken avgöra till vilken kategori olika frågor hör kan knappast

vålla några svårigheter. Däremot kan det för parterna te sig mer omständligt att behöva vända sig till två prövningsorgan i frågor som nu handläggs av en och samma instans. Jag anser dock att man inte bör överdriva denna olägenhet. När vattenbyggnadsfrågor som kräver domstolsprövning är koplade samman med föreningsfrågor är vattenbyggnadsfrågorna vanligen av sekundär betydelse. Det är bara undantagsvis som ett avlopps företag är helt beroende av möjligheterna att reglera vattenavrinningen eller göra andra ingrepp i recipienten. Också frågan om intag av fabrikationsvatten o. d. är i regel av underordnad betydelse i förhållande till avloppsfrågan. Motsvarande gäller beträffande tvångsrätt till mark.

I vilken ordning frågorna skall prövas, om man skiljer avlopps- och byggnadsdelen åt, blir i första hand beroende på sökandens egna dispositioner. Eftersom avloppsfrågan i regel är den dominerande är det naturligt att ansökan först görs i den delen. Men för att vinna tid kan det ibland vara lämpligt att ansökningarna görs i stort sett samtidigt så att handläggningen kan löpa parallellt i föreningsdelen och byggnadsdelen. Bara i undantagsfall torde läget vara så tillspetsat att avloppsfrågans lösning helt betingas av möjligheterna att t. ex. reglera vattenavrinningen. I sådana fall kan det vara lämpligt att prövningsmyndigheterna samråder om en ändamålsenlig handläggningsordning.

Ett fall som är besläktat med det som jag nu har berört är att en ansökan om tillstånd till avloppsutsläpp konkurrerar med ansökan om tillstånd till vattenbyggnadsföretag. Jag tänker närmast på den situationen att en kommun eller en företagare begär att få släppa ut avloppsvatten i en sjö samtidigt som en annan kommun eller företagare ansöker om tillstånd att leda bort vatten från sjön för att använda det för vattenförsörjning. Sådana konkurrensfall skall enligt gällande ordning i första hand lösas så att de stridiga intressena jämkas samman (2 kap. 38 § andra stycket vattenlagen). En sammanjämkning bör vara möjlig också om prövningen av avloppsfrågan och prövningen av vattentäcksfrågan skiljs åt. Den normala gången bör då vara att den myndighet som har att pröva avloppsfrågan först bedömer denna med beaktande av vattentäcksintresset och att målet hos vattendomstolen vilar tills denna prövning är klar. Jag utgår från att den administrativa myndigheten, som har friare händer än en vattendomstol att förhandla med parterna, i regel skall kunna jämka samman intressena förhandlingsvägen. Det ligger i de båda sökandenas eget intresse att medverka till en samförståndslösning. De bör därför själva ta kontakt med de miljövärdande myndigheterna på ett så tidigt stadium som möjligt.

Jag räknar alltså med att uppdelningen på administrativ prövning och vattendomstolsprövning inte skall medföra några väsentliga problem. Det torde f. ö. bli anledning att ta upp de samordningsfrågor som jag nu har berört till förnyat övervägande i samband med den översyn av vattenlagen som jag avser att föreslå. En viktig uppgift för den nya utredningen bör

nämligen bli att se över formerna för prövningen av vattenbyggnadsföretag.

De överväganden som jag nu har redovisat leder enligt min mening till att tillståndsprövningen enligt den nya lagen bör ske i administrativ ordning. En allsidig bedömning av det slag som jag tidigare har angivit och en önskvärd enhetlighet i besluten synes bäst kunna erhållas om prövningen av ärendena läggs på ett centralt organ.

Kravet på allsidig överblick och helhetssyn är ett starkt skäl för en lösning av organisationsfrågan efter de linjer som naturvårdsverket förordat i sin organisationsutredning. Naturvårdsverket förfogar över huvuddelen av den expertis som behövs vid prövningen. I den mån utomstående sakkunskap behöver medverka — t. ex. inom det meteorologiska eller hydrologiska området — kan samråd åstadkommas i smidiga former. För en lösning enligt naturvårdsverkets förslag talar vidare att tillståndsprövningen kan sättas in som ett led i en målmedveten central miljövardspolitik.

Många remissinstanser, även sådana som inte har något emot administrativ prövning i princip, invänder emellertid mot naturvårdsverkets förslag att verket skulle få en olämplig dubbelställning som dels rådgivande, förhandlande och övervakande organ, dels beslutande organ. I vissa fall hävdar man att en sådan dubbelställning strider mot vedertagen rättsuppfattning och är oförenlig med rättssäkerhetens krav. Andra menar att det finns risk för att verkets funktion som beslutsorgan kan hämma verkets möjligheter att kraftfullt hävda naturvårdens intressen. Det finns vidare de som befarar att företagares, kommuners och sakägares tilltro till avgörandenas objektivitet och rättvisa minskar om verket är företrädare för ett av de intressen som prövningen omfattar. Industrins representanter men också andra remissinstanser framhåller risken för att det förtroendefulla och öppna samarbete som hittills förekommit mellan industrin och de vattenvårdande myndigheterna kan gå förlorat om verket också skall ha beslutsfunktioner.

Även om kritiken innehåller åtskilliga överdrifter anser jag dock att det finns ett visst fog för invändningarna. Om tillståndsprövningen skulle handhas av en särskild koncessionsnämnd inom naturvårdsverket på sätt verket föreslagit, skulle verket få ett avgörande inflytande på tillståndsbesluten. Detta skulle kunna uppfattas så av dem som företräder mot naturvården stridande intressen att dessa inte blir helt objektivt bedömda vid prövningen av kontroversiella frågor. En mindre förtroendefull inställning till naturvårdsverket från industrins och kommuners sida kan återverka ogynnsamt på det goda samarbete som är en förutsättning för en effektiv miljövard. Det är också klart att ett system med fakultativ koncessionsplikt med naturvårdsverket som dispensgivare svårligen går att förena med att verket samtidigt skall vara tillståndsmyndighet.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att redan den ordning som immis-

sionssakkunniga har föreslagit innebär att prövningen i mycket stor utsträckning ligger i administrativ myndighets hand. Den utan tvekan största gruppen av koncessionspliktiga företag utgörs nämligen av sådana som enligt förslaget är underkastade fakultativ koncessionsplikt. Avsikten är att domstol i regel inte skall behöva pröva tillståndsfrågan i dessa fall. I stället skall ett dispensbeslut kunna meddelas av naturvårdsverket. Ett sådant beslut skall förknippas med villkor om skyddsåtgärder och andra föreskrifter i störningsförebyggande syfte. Beslutet måste föregås av en prövning av det enskilda fallet men de sakkunniga har lämnat formerna för denna prövning i huvudsak oreglerade. De sakkunnigas förslag i fråga om fakultativ koncessionsplikt har vunnit allmän anslutning i remissyttrandena, även av dem som uttalar sig för domstolsprövning av tillståndsfrågorna. Några remissinstanser har t. o. m. förordat att man bygger ut systemet med fakultativ koncessionsplikt.

Enligt min mening kan man på ett tillfredsställande sätt tillgodose de krav som jag inledningsvis uppställde på utformningen av koncessionsprövningen om man dels bygger ut systemet med fakultativ koncessionsplikt, dels skapar en koncessionsnämnd med en helt fristående ställning. Genom att föreskriva koncessionsplikt i stor omfattning men samtidigt ge naturvårdsverket befogenhet att inom hela det koncessionspliktiga området meddela dispens från skyldigheten att söka koncession och befogenhet att fastställa villkor om skyddsåtgärder o. d. i dispensbeslutet skapar man ett smidigt, snabbt och av formregler obundet prövningsförfarande. Om naturvårdsverket inte anser sig kunna meddela dispens eller om sökanden inte godtar de villkor som verket uppställer, bör sökanden kunna hänskjuta tillståndsfrågan till koncessionsnämnden. Denna får i ett sådant system närmast karaktär av opartiskt skiljeorgan. Möjlighet bör dessutom finnas att söka tillstånd direkt hos nämnden, oavsett om koncessionsplikt föreligger eller inte. Med den lösning av organisationsfrågan som jag förordar blir naturvårdsverkets dispensprövning ett så centralt och viktigt led i koncessionssystemet att den bör komma till uttryck i lagtexten.

Vad jag har anfört till förmån för en centraliserad administrativ prövning betyder inte att jag undervärderar de skäl som har åberopats för att göra länsstyrelserna till koncessionsmyndigheter. Men jag menar att den riktiga lösningen här är att länsstyrelserna kopplas in efterhand som deras resurser ökar. Detta kan åstadkommas genom att man i den nya lagen inför en möjlighet att i viss utsträckning delegera prövningsbefogenheten till länsstyrelserna. Detta bör gälla i fråga om både dispensprövningen och tillståndsprövningen.

Den fristående och i viss mån domstolsliknande ställning som koncessionsnämnden enligt mitt förslag bör ha innebär att särskilda krav måste ställas på nämndens sammansättning. Nämnden bör inrymma bl. a. högt kvalificerad juridisk sakkunskap. Detta krav kan enligt min mening tillgodo-

ses bäst om man som ordförande i nämnden har en lagfaren person med långvarig domarerfarenhet. Härigenom markeras också nämndens opartiska ställning. Nämndens arbetsbelastning kommer utan tvivel att under över- skådlig tid bli så stor att ordföranden måste vara fast knuten till nämnden.

Med det regelmässiga dispensförfarande som jag föreslår är det sannolikt att koncessionsnämnden i huvudsak kommer att handlägga starkt kontro- versierliga och svårbedömda frågor om tillstånd och villkorsföreskrifter. Nämnden kommer ofta att få ta ställning till motstridigt utredningsmater- ial av omfattande och invecklad beskaffenhet. Erfarenheten från vatten- domstolarnas verksamhet visar att prövningens tyngdpunkt kvantitativt sett inte så mycket ligger i tillåtlighetsbedömningen. Den största arbets- insatsen faller vanligen på utformningen av allehanda villkor om renings- och andra skyddsåtgärder. Här spelar bl. a. kemiska och rent tekniska be- dömmingar en stor roll. De skäl som jag nu har anfört leder till att också en ledamot med framstående teknisk sakkunskap bör vara fast knuten till koncessionsnämnden.

Det finns enligt min mening goda skäl för att åtminstone under det första skedet av nämndens verksamhet till fasta ledamöter utse personer som har erfarenhet från vattendomstolsarbete. Även om man inte för över till koncessionsnämnden mål som vattendomstol har börjat handlägga före den nya lagens ikraftträdande kan man ändå räkna med att ärenden som nämnden får till prövning ofta har samband med tidigare vattenmål. Sär- skilt gäller detta i sådana fall när en äldre anläggning byggs ut eller ändras på annat sätt i etapper som prövas efter hand som de aktualiseras. Vidare kan nämnas fall när omprövning sker av villkor som vattendomstol har fastställt. En avloppsfråga som nämnden har att bedöma kan ha samband också med pågående eller avgjort mål om vattenbyggnadsföretag. Det bör kunna gå lättare och smidigare för nämnden att ta sig an ärenden som så- lunda hänger samman med olika slags vattenmål, om nämnden har leda- möter som är vana att handskas med de vanligen mycket vidlyftiga akterna i sådana mål och som är förtrogna med vattendomstolarnas arbetsrutin.

Utöver de två fasta ledamöterna, dvs. ordföranden och den tekniske ledamoten, bör nämnden ha ett par ledamöter utan fast anknytning men med sakkunskap och erfarenhet från särskilda verksamhetsfält som näm- dens arbete berör. Eftersom nämndens uppgifter kommer att falla inom verksamhetsområdet för naturvårdsverket är det sålunda naturligt att i nämnden ha en ledamot med erfarenhet av frågor som hör till detta om- råde. Härigenom kan man tillföra nämnden t. ex. biologisk eller annan na- turvetenskaplig expertis om detta anses behövt för prövningen i ett visst fall. Men det bör också vara möjligt, särskilt vid prövningen av anlägg- ningar som utgör stora miljövårdsproblem eller av principiellt viktiga till- ståndsförändringar i övrigt, att naturvårdsverkets chef eller annan ledande tjänste- man i verket deltar som ledamot i nämnden. Ett sådant direkt inflytande

för naturvårdsverket kan vara ägnat att främja enhetlighet i miljövårdspolitik.

Man kan räkna med att den alldeles övervägande delen av de tillståndsfrågor som koncessionsnämnden kommer att få ta befattning med avser industriföretag eller kommunala anläggningar. Särskilt de industriella föreningsproblemen kan ofta vara svårbedömda. Enligt min mening bör det därför vara en styrka för nämnden om i den ingår också en ledamot med erfarenhet från industriell eller kommunal verksamhet. Min avsikt är inte att ledamoten skall ses som en partsrepresentant. I likhet med övriga ledamöter skall han i stället företräda särskild sakkunskap och erfarenhet av värde för nämnden. Eftersom de industriella frågorna kan antas dominera bör huvudregeln vara att ifrågavarande ledamot skall ha erfarenhet av industriell verksamhet. Om ärendet huvudsakligen rör kommunala frågor bör i stället en person med erfarenhet av kommunal verksamhet ingå i nämnden. Det kan vara lämpligt att ordföranden får befogenhet att med hänsyn till ärendets art bestämma vem av dessa två som skall ta del i behandlingen av ett visst ärende.

I remissyttrandena över naturvårdsverkets organisationsförslag förekommer också uttalanden till förmån för en ännu vidare sammansättning av koncessionsnämnden än den som jag nu har angett. Bl. a. anser några att en företrädare för planverket bör ingå i nämnden. Enligt min mening kan nämnden arbeta enklare och smidigare om antalet ledamöter är begränsat. I den mån särskild sakkunskap behövs utöver den som nämnden själv förfogar över kan utomstående expertis anlitas. Vad särskilt gäller planintresset är det visserligen obestridligt att ett nära samband råder mellan bebyggelseplaneringen och samhällets åtgärder för att främja miljövården. Detta samband innebär dock inte att avgöranden som träffas i miljövårdsfrågor också binder planmyndigheterna. Däremot finns det behov av ett nära samråd mellan de myndigheter som verkar på miljövårdsområdet och på planområdet. Jag återkommer närmare till denna fråga i ett senare avsnitt. Eftersom koncessionsnämndens avgöranden inte binder planmyndigheterna är det enligt min åsikt inte påkallat att företrädare för planverket tar del i nämndens beslut. Det behov av samråd som jag nyss har nämnt är däremot ett skäl att låta planverket följa ärendenas handläggning i koncessionsnämnden. Detta kan ske genom att planverket får rätt att ta del i nämndens överläggningar och att yttra sig där utan rätt att ta del i besluten. En parallell finns redan nu i naturvårdsverkets organisation. Cheferna för domänverket och skogsstyrelsen kan sålunda delta i sammanträde med naturvårdsverkets styrelse när den behandlar fråga som rör dessa ämbetsverk. De kan få sin mening antecknad i protokollet men de får inte delta i styrelsens beslut. De bestämmelser som behövs för att reglera planverkets deltagande kan meddelas av Kungl. Maj:t.

Sammanfattningsvis innebär mitt förslag att koncessionsnämnden skall

bestå av fyra ledamöter: en ordförande som skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv, en ledamot med teknisk sakkunskap och erfarenhet, en ledamot med erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för naturvårdsverket och en ledamot med erfarenhet av industriell verksamhet. I stället för den sistnämnde skall ingå en person med erfarenhet av kommunal verksamhet, om ärendet i huvudsak rör kommunala frågor.

I fråga om förfarandet i koncessionsärenden vill jag till en början säga något om naturvårdsverkets dispensprövning. Immissionssakkunnigas lagförslag innehåller inte några regler i denna fråga. I det förslag till förprövningskungörelse som de sakkunniga utarbetat finns däremot vissa bestämmelser. Dessa innebär att naturvårdsverket skall samråda med andra myndigheter som har intresse i frågan. Vidare skall naturvårdsverkets beslut innehålla besked om de villkor som skall gälla i fråga om skyddsåtgärder och annat. De sakkunnigas förslag angående förfarandet har vunnit anslutning eller lämnats utan invändning i remissyttrandena. Vattenöverdomstolen menar dock att dipensansökningar bör offentliggöras genom kungörelse, eftersom sakägarintressen kan beröras.

Enligt min mening är det viktigt att dispensmyndigheten samråder i vid omfattning med andra myndigheter som berörs av det ärende som är under prövning. Beslutet kan härigenom grundas på ett allsidigt material och den faktiska trygghetsverkan som dispensbeslut har för sökanden stärks om beslutet uttrycker uppfattningen hos myndigheter som företräder olika allmänna intressen. I likhet med vattenöverdomstolen anser jag vidare att sakägare bör underrättas på lämpligt sätt om dipensansökningar. Sökanden bör svara för kostnaderna för underrättelseförfarandet. Bestämmelser i de frågor som jag nu har berört kan meddelas av Kungl. Maj:t. Fastställandet av villkor om skyddsåtgärder och annat är dock ett så betydelsefullt led i dispensprövningen att lagen bör fastslå en skyldighet för naturvårdsverket att meddela sådana villkor i samband med att dispens beviljas.

Med hänsyn till att dispensförfarandet bygger på en fri förhandling mellan naturvårdsverket, sökanden och övriga intressenter kan det förutsättas att också frågor om särskild utredning i dispensärenden och kostnaderna för sådan utredning skall kunna lösas förhandlingsvägen.

I fråga om förfarandet i ärenden som handläggs av koncessionsnämnden innehåller naturvårdsverkets organisationsförslag vissa regler. I stora drag går de ut på följande. Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. De som berörs av ärendet skall underrättas genom kungörelse i ortspressen eller på annat sätt. Vidare skall nämnden i regel överlägga med sökanden och med sakägare som har betydelsefulla intressen samt hålla syn på platsen.

Remissinstanserna har i allmänhet inte kommenterat de föreslagna förfarandereglererna. I några fall har man dock framställt anmärkningar. Bl. a. går dessa ut på att sakägare bör ha möjlighet att komma till tals in-

för nämnden och att sökanden bör få ta del av allt utredningsmaterial innan ärende avgörs.

Enligt min mening är de föreslagna förfarandereglerna i huvudsak lämpliga också om nämnden på sätt jag föreslår blir mer fristående och domstolsliknande. Ett par modifikationer bör dock göras. För att tillgodose kravet på rättssäkerhet i prövningen och för att vinna ökad säkerhet att ärendena blir uttömmande utredda bör nämnden i regel hålla offentliga sammanträden där alla intressenter, också enskilda sakägare, får tillfälle att lägga fram sina synpunkter. I anslutning till sammanträde eller fristående från sammanträde bör syn på platsen vanligen äga rum. Sammanträde och syn bör kunna hållas av nämnden i dess helhet eller av en eller flera av dess ledamöter. Det bör kunna bli en viktig uppgift för den tekniske ledamoten att förrätta syn och också att hålla sammanträden i vissa frågor. Jag förordar också en regel om att part skall ha rätt att yttra sig över allt utredningsmaterial i ett ärende innan nämnden avgör ärendet.

Enligt min åsikt bör koncessionsnämndens prövning inte begränsas av det material som parterna åberopar i ett ärende. Nämnden bör vara skyldig att se till att utredningen är uttömmande. För detta ändamål bör nämnden kunna förordna myndighet eller annan att som sakkunnig göra utredning på sökandens bekostnad. Den måste också själv kunna verkställa de kompletterande undersökningar som den anser behövliga. För att inte de begränsade personella resurser som finns på miljövårdsområdet skall splittras onödigt är det enligt min mening inte lämpligt att bygga upp en särskild utredningsorganisation med anknytning till nämnden. I stället bör nämnden ha befogenhet att i samråd med naturvårdsverkets ledning utnyttja verkets personal och tekniska resurser för undersökningar och fältarbeten som nämnden anser behövliga. Den tekniske ledamoten i nämnden kan få en betydelsefull roll som sammanhållande kraft i sådana undersökningsarbeten. De bestämmelser som behövs för att reglera naturvårdsverkets medverkan kan meddelas av Kungl. Maj:t.

Ansvaret för ärendenas beredning och föredragning inför nämnden bör ytterst åvila nämndens ordförande. Den tekniske ledamoten bör vara skyldig att biträda ordföranden med dessa uppgifter. Som jag redan har nämnt bör denne ledamot i stor omfattning självständigt leda och samordna undersökningsarbeten. I många fall kan det vara lämpligt att han också föredrar ärenden inför nämnden. I varje fall i mera tekniskt betonade frågor är detta naturligt. Det bör också vara möjligt att ibland anlita sekreterar- eller kanslipersonal hos nämnden för berednings- och föredragningsuppgifter. Även i frågor som jag nu har berört kan behövliga bestämmelser meddelas av Kungl. Maj:t.

Eftersom naturvårdsverkets dispensbeslut saknar formell rättsverkan har immissionssakkunniga i sitt förslag till förprövningskungörelse skrivit in en regel om att talan inte får föras mot sådant beslut. Jag ansluter mig till de

sakkunnigas uppfattning. Om naturvårdsverket avslår dispensansökningen eller om sökanden inte godtar de villkor som naturvårdsverket uppställer i dispensbeslutet bör han alltså inte kunna anföra besvär mot beslutet. Där- emot följer det av prövningssystemets utformning att han kan ansöka om tillståndsprövning hos koncessionsnämnden.

Jag har övervägt om också enskilda sakägare bör ha möjlighet att dra dispensbeslut under koncessionsnämndens prövning. Mot en sådan ordning talar emellertid starka skäl. Den lagstiftning som jag föreslår och den pröv- nings- och tillsynsorganisation som byggs upp i anslutning härtill innebär en starkt aktiv insats från det allmännas sida för att främja en god miljö- vård. Det är självklart att en sådan aktivitet också är ägnad att stärka sak- ägarintressena. Den förbättring på miljövårdens område som blir en följd av att lagstiftning och organisation blir effektivare kommer också de en- skilda som utsätts för föroreningar och andra störningar till godo. Härtill kommer att dispensbeslut saknar rättsligt bindande verkan. Som de sakkun- niga tänkt sig står det därför sakägare fritt att väcka talan vid domstol mot den som driver den störande verksamheten. Sådan talan kan bl. a. gå ut på förbud eller skyddsåtgärder. Med hänsyn till vad jag nyss har anfört om aktiveringen av miljövårdspolitiken tror jag inte att denna utväg kommer att begagnas i någon större utsträckning. I likhet med de sakkunniga anser jag emellertid att möjligheten att vända sig till domstol kan ha ett värde som rättssäkerhetsgaranti. På grund av vad jag nu har anfört anser jag att det inte finns något behov av att enskilda sakägare får rätt att påkalla kon- cessionsnämndens prövning av dispensbeslut.

Eftersom naturvårdsverket skall beakta samtliga allmänna intressen i ett dispensärende och för detta ändamål har att samråda med de myndigheter som berörs samt dessa inte är bundna av verkets dispensbeslut, är det enligt min mening inte behövligt att någon myndighet — vare sig statlig eller kom- munal — får befogenhet att, om den inte godtar dispensbeslut, påkalla pröv- ning av koncessionsnämnden.

Beträffande koncessionsnämndens avgöranden föreslår naturvårdsverket att talan skall kunna fullföljas till Kungl. Maj:t i statsrådet. Naturvårds- verket går inte in på frågan vem som bör ha besvärsrätt. Ett par remissin- stanser föreslår att besvärstalan skall kunna föras hos regeringsrätten eller vattenöverdomstolen. De flesta av dem som yttrat sig i frågan godtar dock naturvårdsverkets förslag.

Eftersom lämplighetsfrågor dominerar i tillståndsärenden som nämnden kommer att handlägga anser också jag att det stämmer bäst överens med vårt rättssystem att Kungl. Maj:t i statsrådet prövar ärendena vid över- klagande. Jag ansluter mig alltså till naturvårdsverkets förslag rörande besvärinstans. Vad sedan gäller kretsen av besvärberättigade är det enligt min mening helt klart att besvärsrätt bör tillkomma sökanden i ärendet. Om enskilda sakägare skall ha motsvarande rätt är mera tveksamt. Den för-

stärkning av det allmännas insatser till förmån också för sakägarintresset som förslaget innebär talar för att en besvärsmätt för sakägare är obehörlig. Jag har dock stannat för att inte föreslå någon begränsning. Också enskilda sakägare som berörs av ett beslut av koncessionsnämnden bör alltså kunna överklaga beslutet. Med hänsyn till den sakkunniga och allsidiga prövning som ärendena kommer att få i koncessionsnämnden räknar jag dock med att det bara i absoluta undantagsfall torde finnas förutsättningar för att ett beslut av nämnden skall upphävas eller ändras i någon omfattning av större betydelse på talan av sakägare.

Som en naturlig följd av att sökanden har besvärsmätt anser jag att naturvårdsverket som företrädare för de allmänna intressena på miljövårdsområdet bör ha samma rätt. Att tillerkänna även annan myndighet besvärsmätt anser jag inte vara behörligt.

Immissionssakkunniga berör också frågan i vad mån naturvårdsverket bör vägra dispens utan prövning i sak. De sakkunniga räknar med att verket, särskilt till en början, kommer att finna vattendomstolsprövning behörlig i åtskilliga fall. Bland skäl som kan tala för sådan prövning bör enligt de sakkunniga särskilt nämnas att det är fråga om verkliga lokaliseringsproblem eller att avsevärda sakägarintressen står på spel. Allteftersom praxis utvecklas och man kommer fram till ett användbart system med normer, gränsvärden o. d. kan dispensgivningen väntas få ökad praktisk betydelse.

Jag ansluter mig till de sakkunnigas uppfattning. Dispensförfarandet innebär inte att naturvårdsverket måste gå in i saklig prövning av alla ärenden. Dispens kan vägras också om verket anser att ärendet är av sådan art att det bör prövas av koncessionsnämnden. För att en vägledande praxis skall kunna utbildas så snart som möjligt är det av värde om principiellt viktiga frågor avgörs av koncessionsnämnden redan från början av dess verksamhet.

6.4 Tillåtighetsregler

I vattenvårdslagstiftningen uppställs vissa förutsättningar för att avloppsvatten skall få släppas ut. Dessa är olika för kloakvatten och industriellt avloppsvatten. Lagen förbjuder i princip inte utsläpp av kloakvatten även om det orsakar förorening. Som huvudregel föreskrivs i stället en reningsplikt. Enligt 8 kap. 23 § första stycket vattenlagen är sålunda den som släpper ut kloakvatten skyldig att vidta de åtgärder till motverkande av förorening som är påkallade från allmän eller enskild synpunkt. Reningspliktens omfattning beror av vattenområdets beskaffenhet och förhållandena i övrigt. Genom ändringar under senare år har denna huvudregel skärpts på väsentliga punkter. Enligt 8 kap. 23 § andra stycket gäller sålunda förbud mot att avleda kloakvatten till vissa vattentäktssområden, om det kan medföra fara för smittspridning eller eljest våda från hälsosynpunkt. Vidare innehåller

paragrafens tredje stycke förbud mot att släppa ut vissa typer av kloakvatten, när det inte uppenbarligen kan ske utan olägenhet. Detta principiella förbud omfattar kloakvatten som härrör från vattenklosett eller från tätbebyggelse och som ej undergått slamavskiljning. Vidare omfattar förbudet pressaft från siloanläggning och urin från djurstall.

Motsvarande regler för industriellt avloppsvatten är utformade på annat sätt. Enligt 8 kap. 32 § första stycket är det i princip förbjudet att släppa ut sådant avloppsvatten om det medför olägenhet av någon betydelse. Utsläpp får dock ske om föroreningens förebyggande skulle kräva åtgärder som skäligen inte kan fordras. Enligt 8 kap. 32 § andra stycket har allmänna intressen ett längre gående skydd. Om det industriella avloppsvattnet skulle medföra att fiskerinäring av större betydenhet lider väsentligt förfång eller att eljest allmänna intressen förnärmas i avsevärd mån får tillstånd lämnas bara om Kungl. Maj:t, sedan vattendomstolen hänskjutit frågan till Kungl. Maj:ts prövning, medger dispens med hänsyn till fabriken betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Enligt 8 kap. 32 § tredje stycket gäller i princip förbud mot att släppa ut vassle och galvaniskt bad eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad.

Vidare kan nämnas 8 kap. 37 §, som gäller bara i fråga om industriellt avloppsvatten. Enligt denna paragraf kan Kungl. Maj:t förbjuda all förorening genom industriellt avloppsvatten inom visst område. Förutsättningar är att förbudet har särskild betydelse med hänsyn till landets djur- eller växtvärld eller eljest från naturvårdssynpunkt och att förbudet inte medför oskäligt intrång för innehavaren av fabrik eller inrättning som anlagts dessförrinnan. Med stöd av bl. a. dessa bestämmelser har Kungl. Maj:t meddelat förbud mot förorening av vattensystemen inom vissa nationalparker.

I förslaget till ändring i vattenvårdslagstiftningen förordar naturvårdsverket att man så långt möjligt inför gemensamma bestämmelser för olika slags avloppsvatten. Det principiella förbudet mot utsläpp av helt obehandlat kloakvatten som härrör från tätbebyggelse eller från vattenklosett bör dock finnas kvar som en minimiregel. I fråga om pressaft, urin från djurstall, vassle och galvaniskt bad föreslås skärpning av bestämmelserna. Den grundläggande regeln för industriellt avloppsvatten vill naturvårdsverket formulera om på så sätt att utsläpp inte får ske om inte alla åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt skäligen vidtagits i största möjliga utsträckning. Verket föreslår också en vidgning av 8 kap. 37 § i två hänseenden. Paragrafen bör sålunda tillgodose också andra vitala intressen än dem som nu nämns där. Vidare bör den omfatta alla slags avloppsvatten.

Naturvårdsverkets krav på enhetliga bestämmelser för kloakvatten och industriellt avloppsvatten får starkt stöd i remissyttrandena. Också övriga förslag som jag nyss har nämnt har i allmänhet mottagits gynnsamt. Inställningen till förslaget om skärpta regler för industriellt avloppsvatten är dock övervägande kritisk.

Immissionssakkunnigas förslag till immissionslag innehåller i 2 kap. 1 och 2 §§ tillåtlighetsregler som i sak nära överensstämmer med de föreskrifter som gäller för avloppsvatten. Först fastslås som huvudregel en skyldighet att vidta skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått som skäligen kan fordras. Denna grundsats kompletteras med ett par hjälpregler. Den första innebär att frågan om skyldighetens omfattning skall bedömas med utgångspunkt från vad som är tekniskt möjligt vid användning av ifrågavarande slag. Den andra hjälpregeln anger att man vid avvägningen mellan olika intressen skall ta särskild hänsyn till å ena sidan beskaffenheten av det område som kan påräknas bli utsatt för immissionen och betydelsen av immissionens verkningar, å andra sidan nyttan av användningen samt kostnaden för skyddsåtgärd och verkan i övrigt av villkor som kommer i fråga.

I 2 § fastslås till en början en regel som innebär att immission som kan befaras medföra olägenhet av väsentlig betydelse trots försiktighetsmått enligt 1 § är tillåten bara om det föreligger särskilda skäl. Andra stycket innehåller en underställningsregel som nära överensstämmer med 8 kap. 32 § andra stycket vattenlagen. De sakkunniga föreslår sålunda att om de befarade olägenheterna innebär att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänna intressen förnärmas i avsevärd mån, tillstånd kan lämnas bara om Kungl. Maj:t efter underställning av frågan förklarar att hinder inte möter.

De sakkunniga har i sitt förslag inte någon motsvarighet till 8 kap. 37 § vattenlagen. De anser nämligen att redan immissionslagens allmänna bestämmelser i förening med naturvårdslagens regler om nationalparker, naturreservat, skydd för landskapsbilden m. m. ger tillräckliga möjligheter att tillgodose naturvårdsintresset.

Allmänt sett godtar remissinstanserna de sakkunnigas förslag till tillåtlighetsregler. På några punkter framförs dock kritik eller särskilda synpunkter. Jag återkommer strax till några av dessa frågor.

Också jag ansluter mig i huvudsak till naturvårdsverkets och immissionssakkunnigas förslag rörande tillåtlighetsreglerna. Jag skall i fortsättningen redogöra närmare för min syn på vissa grundläggande frågor i detta sammanhang. Vidare kommer jag att gå in på den närmare innebörden av några centrala bestämmelser. Jag kommer också att ta upp vissa anvisningar om tillämpningen av reglerna.

Till en början vill jag framhålla att regler av den typ som de sakkunniga har föreslagit, dvs. regler i vilka anges under vilka förutsättningar verksamhet som kan verka miljöstörande får drivas, är behövliga från två synpunkter, nämligen dels som hållpunkter för de miljövärdande myndigheternas agerande, dels som anvisningar till enskilda företagare, kommuner och andra som driver miljöstörande verksamhet. Tillåtlighetsregler av denna typ har sedan länge funnits i vattenvårdslagstiftningen.

Tillåtlighetsreglerna bör så långt möjligt vara enhetliga för hela det område som den föreslagna lagstiftningen täcker. De sakkunnigas förslag visar att detta mycket väl går för sig när det gäller luftföroreningar, buller och liknande störningar. Men de grundläggande tillåtlighetsreglerna på vattenvårdens område låter sig enligt min mening väl inpassas i samma schema. Detta förutsätter att den skillnad som nu görs i vattenlagen mellan tillåtlighetsreglerna för kloakvatten och industriellt avloppsvatten i princip slopas. Naturvårdsverkets förslag går ut på detta och har tillstyrkts av åtskilliga remissinstanser.

Enligt min mening har erfarenheten visat att kommunalt avloppsvatten och annat kloakvatten kan ha väl så svåra skadeverkningar som avloppsvatten från industrianläggningar. Vidare möjliggör den moderna tekniken att kommuner regionvis går samman om stora tunnel- och reningssystem. Detta i sin tur skapar större möjligheter att välja recipient. Den synpunkt som ligger till grund för den nuvarande lagstiftningens särskiljande av tillåtlighetsreglerna för kloakvatten och industriellt avloppsvatten, nämligen att ett samhälle utvecklas efter hand och skäligen inte kan vägras att släppa ut sitt avloppsvatten i lämplig närliggande recipient, har härigenom förlorat sitt berättigande. Det är inte längre en riktig principiell utgångspunkt när det gäller samhälles avloppsvattenutsläpp att bara acceptera samhällets eget val av recipient och endast ingripa med föreskrifter om reningsåtgärder. Liksom i fråga om en industrianläggnings utsläpp bör valet av lämplig recipient för ett kommunalt avloppsvatten vara det första och viktigaste momentet i bedömningen. Tillåtlighetsreglerna för kloakvatten och industriellt avloppsvatten bör alltså i princip bli desamma.

Helt kan man emellertid inte upprätthålla principen om enhetliga tillåtlighetsregler. Vissa särbestämmelser är behövliga. I 8 kap. 23 § tredje stycket vattenlagen föreskrivs en minimistandard i fråga om rening av avloppsvatten som härrör från vattenklosett eller från tätbebyggelse. Jag anser att den nya lagen bör innehålla en liknande regel, som dock bör skärpas något. Liksom nu krävs det också särskilda regler i fråga om de mycket skadliga avloppsvattnen pressaft från siloanläggning, urin från djurstall, vassle och galvaniskt bad eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad. Jag återkommer i specialmotiveringen till de närmare övervägandena i denna fråga.

Däremot anser jag att någon särskild regel om förbud mot utsläppande av smittofarligt avloppsvatten — motsvarande 8 kap. 23 § andra stycket vattenlagen — inte behövs. En allmänt hållen förbudsregel av den typ som immissionssakkunniga har föreslagit ger enligt min mening lika god möjlighet att skydda allmänheten mot vattenburen smitta.

Immissionssakkunnigas förslag har som jag nyss nämnde inte någon motsvarighet till 8 kap. 37 § vattenlagen. Inte heller jag är beredd att nu föreslå en liknande bestämmelse i fråga om immissioner. Däremot förordar jag att bestämmelsen vidgas på vattenvårdsområdet i överensstämmelse

med naturvårdsverkets förslag, vilket har biträttts av åtskilliga remissmyndigheter. Vidgningen innebär att bestämmelsen kommer att omfatta alla slags avloppsvatten. Dessutom bör kretsen av skyddsobjekt vidgas så att allmänna intressen över huvud taget kan tillgodoses. Med stöd av den föreslagna bestämmelsen kan Kungl. Maj:t freda t. ex. en särskilt skyddsvärd sjö från all tillförsel av avloppsvatten. Bestämmelsen får betydelse främst i fråga om sjöar och vattendrag som man ännu inte har börjat använda som recipienter. Om avloppsutsläpp pågår är däremot möjligheten att ingripa på denna väg starkt begränsad.

Med den nu antydda uppläggningsreglerna finns det inte längre något behov av att i lagtexten ha olika beteckningar för avloppsvatten från bostäder och samhällen å ena sidan och avloppsvatten från industriell rörelse å andra sidan. Genomgående bör därför endast beteckningen avloppsvatten användas.

En målsättning vid tillåtlighetsreglernas utformning bör vara att immisioner så långt möjligt skall förebyggas. Detta gäller enligt min mening i lika hög grad i fråga om vattenförorening. Målet att förebygga olägenheter kan realiseras på olika vägar. Ett sätt är att i vid utsträckning föreskriva koncessionsplikt, dvs. skyldighet att inhämta myndighets tillstånd till företag, innan arbeten för detta får igångsättas. En annan men mindre verksam väg är att företag inte får sättas i gång, innan anmälan skett till vederbörlig myndighet, som härigenom sätts i tillfälle att påverka företagets utformning. Båda dessa typer av förprövningsskyldighet bär upp de nuvarande reglerna till motverkande av vattenförorening och det synes lämpligt att ett sådant förprövningssystem får gälla inom hela området för den av mig föreslagna lagen. Jag återkommer i fortsättningen till den närmare utformningen av förprövningsordningen.

Olägenheter kan förebyggas också genom att redan risken för sådana beaktas vid bedömningen av om och på vilka villkor ett företag bör få komma till stånd. Det är enligt min mening nödvändigt att lagen ger de tillämpande myndigheterna möjlighet att beakta den fara från hälsosynpunkt eller andra allmänna synpunkter som kan vara förbunden med hittills okända eller otillräckligt utforskade föroreningsämnen. Jag anser det naturligt att den osäkerhet som kan råda rörande ett ämnes farlighet inte skall gå ut över allmänheten utan bör drabba den som släpper ut ämnet i luften eller vattnet. Denna grundsats är också av största praktiska betydelse. Den innebär att man inte behöver vänta med ett ingripande till dess skador har inträffat. Den innebär också att den som vill släppa ut ett otillräckligt känt ämne som man har grundad anledning anta är skadligt måste kunna visa att olägenhet inte behöver befaras.

Risken för olägenheter kan också tillmätas betydelse från en annan synvinkel. Blotta medvetandet om att en beaktansvärd fara kan vara förbunden med en anläggning kan ha en psykiskt ogynnsam inverkan på människor

som bor eller vistas i grannskapet. Det psykiska obehaget kan ibland nå sådan intensitet att det får ekonomiska konsekvenser på så sätt att fastigheterna i trakten blir mindre eftersökta och sjunker i värde. Också effekter av denna art bör beaktas, när företagens för- och nackdelar skall vägas mot varandra. Men också här skall bedömningen ske på objektiva grunder.

De tillåtlighetsregler som de sakkunniga har föreslagit är allmänt hållna. Denna fråga har ägnats stor uppmärksamhet under remissbehandlingen. Nackdelarna med allmänt hållna regler har framhållits. I allmänhet har man emellertid kommit till att de sakkunnigas modell måste väljas. Samma system utmärker de nuvarande grundläggande bestämmelserna om åtgärder mot vattenförorening (8 kap. 23 och 32 §§ vattenlagen). Till ledning för tillämpningen av dessa allmänt hållna regler finns vissa hållpunkter i förarbetena.

Bedömningen av tillåtligheten och de närmare villkoren för ett företag måste ske individuellt med hänsyn till de omständigheter som föreligger i varje särskilt fall. Dessa omständigheter kan vara av de mest skiftande slag. Lagen är avsedd att täcka ett mycket vitt fält, från små anläggningar till storföretag med vidsträckt verkningar, från företag i glesbygdsområden till företag i tätorter där många människor kan bli utsatta för störning, från störningar av ganska oskyldig art till intensiva och mångsidigt sammansatta föroreningar. Trots de nackdelar som det medför att reglerna hålls i en allmän form måste man därför godta den lagstiftningsmetod som de sakkunniga har valt. Jag vill i det sammanhanget erinra om att de sakkunniga har föreslagit att man bör komplettera lagbestämmelserna med ett system med riktvärden. Till denna fråga återkommer jag i fortsättningen.

Jag anser det vidare vara riktigt att, som de sakkunniga har gjort, bygga upp tillståndsreglerna så att säga stegvis, med en bestämmelse om skyldighet att vidta skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått i botten, därefter en bestämmelse om förbud i princip mot åtgärd som kan medföra olägenhet av väsentlig betydelse även om skyddsåtgärd vidtagits och slutligen en bestämmelse om avgörande på regeringsnivå av fall där viktiga samhälls-ekonomiska och liknande synpunkter är avgörande. Härtill kommer, som jag redan har nämnt, vissa särskilda regler för vattenföroreningar.

De av de sakkunniga föreslagna bestämmelserna har i allt väsentligt godtagits av remissinstanserna. Också jag anser att utformningen är i huvudsak lämplig. Jag vill dock föreslå vissa avvikelser.

Utöver de bestämmelser som de sakkunniga har föreslagit bör sålunda enligt min mening finnas en särskild regel vari slås fast den viktiga principen att den som vill utöva verksamhet som lagen avser är skyldig att välja sådan plats för verksamheten att intrång och olägenhet blir minsta möjliga utan att kostnaden ökas oskäligt. Denna princip ligger inbyggd i den tillåtlighetsregel som enligt 8 kap. 32 § första stycket vattenlagen gäller i fråga om avloppsvatten från industrier. När vattendomstol bedömer frågan

om tillstånd att bygga en fabrik som kan verka vattenförorenande, skall domstolen också ta hänsyn till om det finns andra förläggningsmöjligheter som är mer gynnsamma från vattenvårdssynpunkt. Med de tekniska möjligheter som nu finns att leda samhällens avloppsvatten långa sträckor och att samordna avloppsföretag är samma princip berättigad också i fråga om kommuners avloppsutsläpp. Att valet av förläggningsplats bör spela en väsentlig roll även när man bedömer ett företag som kan medföra luftförorening, buller o. d. är helt naturligt.

Jag vill vidare föreslå en viss avvikelse från sakkunnigförslaget såvitt gäller underställningsinstitutets utformning. De sakkunniga har förordat en föreskrift om underställning i nära överensstämmelse med motsvarande regler för industriella avloppsföretag (8 kap. 32 § andra stycket vattenlagen). Dessa regler innebär att, om avloppsvatten från industrianläggning kan befaras medföra olägenhet i avsevärd mån för allmänna intressen, trots att skyddsåtgärder vidtas, vattendomstolen skall hänskjuta tillståndsfrågan till Kungl. Maj:ts prövning. Motsvarande bestämmelser om underställning finns också beträffande andra vattenrättsliga företag (2 kap. 3 och 44 §§ samt 7 kap. 39 § vattenlagen). I dessa fall föreligger dock den skillnaden att vattendomstolen har en diskretionär prövningsrätt i frågan om underställning skall ske eller ej. Om vattendomstolen finner att företaget, trots skadeverkningar av den stora omfattning som förutsätts i de nämnda lagrummen, likväl har en sådan stor betydelse från allmän synpunkt att det bör komma till stånd skall frågan underställas Kungl. Maj:ts prövning. Finner vattendomstolen däremot att företaget inte bör få utföras, skall vattendomstolen avslå ansökningen.

De remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga är eniga om att underställningsinstitutet bör utformas likartat i vattenförorenings- och immisionsfallen. De flesta har därvid uttryckt sympatier för den linje som gäller enligt 2 kap. 3 § m. fl. lagrum i vattenlagen. Vattenöverdomstolen intar en mellanställning och anser att vattendomstolens prövning bör inskränkas till att avse frågan om företaget är av betydelse från allmän synpunkt. Om det är uppenbart att företaget är utan betydelse för näringslivet eller orten bör vattendomstolen kunna utan underställning förbjuda anläggningen.

Som jag tidigare har framhållit går utvecklingen mot allt större enheter, när det gäller industriella utbyggnader och lösningen av samhällenas avfallsproblem. Samtidigt ökar den växande tätortsbefolkningens krav på orörda fritids- och rekreationsområden. Dessa omständigheter gör att samhällsekonomiska och planeringspolitiska synpunkter alltmer träder i förgrunden vid bedömningen av utbyggnadsfall. Avvägningar av denna art, när de är av betydelse för större områden eller har mera principiell innebörd, bör enligt min åsikt göras av Kungl. Maj:t. Ett underställningsinstitut utgör därför en hörnpelare i en modern miljövärdslagstiftning.

En underställningsregel bör ta sikte på sådana stora företag som å ena sidan hotar viktiga allmänna intressen och å andra sidan har stor positiv betydelse för näringslivet eller eljest från allmän synpunkt. Jag anser dock att bestämmelsen bör utformas som en materiell tillåtlighetsregel. Om verksamheten kan skada väsentliga allmänna intressen i avsevärd grad bör den i princip vara otillåten. Men om verksamheten samtidigt är i hög grad samhällsnyttig bör Kungl. Maj:t ha möjlighet att avgöra om verksamheten bör få komma till stånd och att fastställa villkor som behövs för att motverka olägenheterna. För att fall av denna art skall komma under Kungl. Maj:ts prövning föreslår jag en regel om att prövningsmyndigheten skall underställa Kungl. Maj:t avgörandet om myndigheten, trots skadeverkningsarna, finner att verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt. Detta innebär att jag i princip ansluter mig till vattenöverdomstolens uppfattning att prövningen i första omgången inte skall vara av diskretionär art utan endast gå ut på att fastslå om de i lagen angivna förutsättningarna för prövning av Kungl. Maj:t föreligger.

Underställningsregeln bör inte begränsas till viss typ av miljöfarlig verksamhet. Den bör omfatta såväl vattenförorenande som luftförorenande eller på annat sätt störande företag. Den närmaste förebilden finns som jag tidigare har nämnt i 8 kap. 32 § vattenlagen, som handlar om industriellt avloppsvatten. Jag anser emellertid inte att samhällens avloppsföretag bör uteslutas från den föreslagna regeln. Med de tekniska möjligheter som man nu har att föra samman avloppsvatten till lämplig recipient och att rena avloppsvattnet kan det dock antas att samhällens avloppsutsläpp sällan kommer att vålla olägenheter av den räckvidd som förutsätts för att underställning skall ske.

Innan jag lämnar frågan om utformningen av tillåtlighetsreglerna vill jag nämna något om den betydelse som fastställd bebyggelseplan har för tillåtlighetsbedömningen. Om ett företag som är föremål för tillståndsprövning hos koncessionsnämnden strider mot fastställd plan, får det anses följa av byggnadslagens regler om plans rättsverkan att tillstånd inte kan lämnas. Motsvarande gäller i fråga om naturvårdsverkets dispensprövning. I en situation som den nu beskrivna kan alltså dispens inte meddelas. Någon bestämmelse härom i den nya lagen torde inte behövas. Det kan nämnas att vattenlagen saknar föreskrift i frågan fast det inte är ovanligt att motsvarande kollisionfall uppkommer i vattenrättskipningen. Jag utgår från att frågan i praktiken inte kommer att drivas till sin spets i tillstånds- eller dispensärenden. Så snart det blir klarlagt att företaget strider mot plan bör prövningsmyndigheten underrätta sökanden om detta och om vilka följder det har för prövningen av ärendet.

I likhet med vad som ibland sker på det vattenrättsliga området bör till-

stånd eller dispens i vissa fall kunna lämnas under förutsättning att planen ändras så att hindret undanröjs. Så kan ske t. ex. när en planändring är nära förestående.

De sakkunnigas betänkande innehåller utförliga anvisningar om tillämpningen av tillåtlighetsreglerna (bet. s. 211—223). Dessa anvisningar har i allt väsentligt godtagits i remissyttrandena. Med vissa modifikationer, som jag strax skall utveckla närmare, ansluter också jag mig till vad de sakkunniga har uttalat i fråga om huvudregeln om skyldighet att vidta skyddsåtgärder m. m. och de därtill anslutande hjälpreglerna samt i fråga om vilken betydelse som skall tillmätas omständigheter av subjektiv art, passivitet och prioritet ävensom rörande innebörden av den föreslagna förbudsregeln i 2 kap. 2 § första stycket. Dessa uttalanden synes mig i allt väsentligt också vara tillämpbara på den typ av störningar som vattenföreningarna utgör.

I fråga om bestämmelsernas tillämpning på befintliga anläggningar — dvs. anläggningar som är uppförda vid tidpunkten för tillåtlighetsprövningen, oavsett om de tillkommit före eller efter den nya lagens ikraftträdande — delar jag till en början helt de sakkunnigas uppfattning att den nya lagen bör gälla också i fråga om företag som redan finns eller är under uppförande när lagen träder i kraft. Detta gäller också beträffande vattenföreande anläggningar. I fråga om vattenföreningar innebär de nya tillåtlighetsreglerna i princip inte någon nyhet. Endast beträffande kloakvatten kan det möjligen sägas att en viss skärpning inträder, eftersom regeln om generell förbud mot åtgärder som kan medföra väsentlig olägenhet bör gälla även kloakvatten. Den grundläggande regeln i 8 kap. 23 § första stycket vattenlagen innehåller inget förbud utan föreskriver endast en reningsplikt. Skillnaden är dock i praktiken inte stor. Förhållandena i ett visst fall kan göra det nödvändigt att kräva så långtgående reningsåtgärder att företagaren väljer att lösa avloppsfrågan på annat sätt. Vidare gäller redan nu ett principiellt förbud mot utsläppande av ett par särskilt farliga typer av kloakvatten och mot utsläppande av kloakvatten som kan sprida smitta till yt-vattentäcker.

Inte heller i fråga om luftföreningar, buller o. d. utgör de nya reglerna någon principiell nyhet. Som de sakkunniga har framhållit innebär den oskrivna rätten på immissionsområdet att talan kan föras vid domstol om förbud mot eller skyddsåtgärder vid immitterande anläggningar.

Oavsett vad som nu har sagts kommer emellertid den tillåtlighetsprövning som skall göras beträffande anläggningar som redan finns vid lagens ikraftträdande att ställa de tillämpande myndigheterna inför svåra och grannliga avvagningsproblem. I regel är det tekniskt svårare att utföra behövliga skadeförebyggande anordningar och åtgärder på gamla anläggningar än att vid nyuppförande anpassa drift och anordningar efter miljövårdens krav. Om ingripande sker i efterhand kan ett företag drabbas av kostnader som man

inte alls räknade med när kalkylerna för anläggningens utförande och drift gjordes.

De sakkunniga visar stor förståelse för den vid lagens ikraftträdande befintliga industrins problem. Det får inte bli så, framhåller de sakkunniga, att industrins konkurrenskraft på det internationella planet försvagas genom alltför rigorösa krav på immissionsförebyggande åtgärder eller att bestående värden förstörs. Flera remissinstanser ansluter sig till de sakkunnigas synsätt. Men det finns också uttryck för andra värderingar i remissvaren. Vattenöverdomstolen varnar för att gå alltför försiktigt fram, när det gäller de befintliga anläggningarna, och menar att med den förordade milda behandlingen kommer väsentliga störningskällor att finnas kvar och försvåra en önskvärd sanering av den yttre miljön. Handelshögskolan i Stockholm är kritisk mot de sakkunnigas samhällsekonomiska resonemang och menar att också en god miljö hör till vår levnadsstandard. Handelshögskolan uttalar vidare bl. a. att så länge den kostnad som påtvingas en immittent inte är högre än som svarar mot den negativa yttre effekten av immissionen, det inte är meningsfullt att hävda att de immissionsbekämpande åtgärderna inte får medföra större belastning än vad »samhälls ekonomin tål».

Enligt min åsikt ligger det något mycket väsentligt i det grundläggande synsätt som handelshögskolan anlägger på miljövårdsproblemet. Också den yttre miljön måste ses från samhällsekonomisk synpunkt i vid mening. Värdet av ren luft och orörda vatten samt frihet från störande buller är en del av vår levnadsstandard. Man kan därför inte stanna vid att konstatera att inskränkningar på industrisidan som kan vara nödvändiga för att rädda en hotad miljö innebär en värdeförstörelse. Också den miljökada som uppkommer om inskränkningen inte sker kan vara en värdeförstörelse samhällsekonomiskt sett och givetvis också privatekonomiskt om skadan t. ex. försämrar andra företags produktionsförutsättningar.

Vad jag nu har sagt innebär inte att jag förordar att den nya lagen skall tillämpas fullt ut på samma sätt mot befintliga anläggningar som mot nyetableringar. Jag bortser i detta sammanhang från de fall då ändring och utbyggnad sker och uppehåller mig endast vid företag som består i oförändrad form. Men jag tror, i likhet med vattenöverdomstolen, att också befintliga störningskällor måste angripas målmedvetet och effektivt, om en önskvärd sanering av nedsmutsade vattendrag och andra skadade miljöer skall kunna åstadkommas.

Beträffande äldre anläggningar som vållar vattenförorening bör de tillämpande myndigheterna kunna få ledning i den praxis som utbildats i vattenöverdomstolarna under de snart 30 år som nuvarande lagstiftning varit gällande. Minst så långt som man ansett sig kunna gå enligt nuvarande ordning bör man i fortsättningen kunna ingripa mot vattenföroreande anläggningar som tillkommit före lagens ikraftträdande. I fråga om luftföroreningar, buller o. d. saknas en praxis av motsvarande betydelse. Man kan i

dess fall vid tillämpningen inte underlåta att beakta att anläggningarna tillkommit under tid då det i huvudsak saknats föreskrifter om skyldighet att utföra åtgärder till skydd för omgivningen. Sätillvida kan jag hålla med de sakkunniga att det med hänsyn härtill måste krävas synnerligen starka skäl för att en anläggning skall kunna tvingas att upphöra med driften. Så bör kunna ske endast om skadeverkningarna, trots skyddsåtgärder, är så stora att det framstår som oförsvarligt att driften får fortsätta. Som regel är ärendet i sådant fall av den beskaffenheten att det bör underställas Kungl. Maj:t.

Med hänsyn till de ekonomiska och sociala konsekvenserna av företagsnedläggelser måste i första hand alla utvägar prövas att komma till rätta med olägenheterna genom reningsanordningar och åtgärder i driften som företaget kan bära. Alla möjligheter bör prövas att utforma anordningarna eller åtgärderna så att de blir till nytta för företaget självt genom tillvaratagande av biprodukter, minskning av spill, ökat utbyte av råvaror o. d. En möjlighet att minska den ekonomiska belastningen för företaget kan vara att skyddsåtgärderna inte behöver genomföras i full utsträckning på en gång utan slås ut över en tidsperiod av lämplig längd. Ibland kan det vara ändamålsenligt att kombinera detta förfarande med föreskrifter om en tidsplan för olika åtgärders utförande och om kontroll av att planen följs.

Läget är väsentligt annorlunda när det gäller ingripanden i efterhand mot företag som tillkommit efter lagens ikraftträdande. Med hänsyn till den vidsträckt koncessions- och anmälningsplikt som kommer att gälla kan det visserligen antas att de flesta fall där olägenheter av större betydelse är att befara kommer under prövning innan anläggningarna utförs. Men utanför det området kan det komma till stånd miljöstörande anläggningar som inte blivit förhandsprövade. I sådana fall gör sig inte samma betänkligheter mot långtgående ingripanden gällande som när anläggningen tillkommit före lagens ikraftträdande. I princip synes man kunna kräva samma mått av åtgärder i efterhand som man skulle ha ålagt företaget, om ingripandet skett innan anläggningen utfördes. Jag vill här helt ansluta mig till de sakkunnigas uttalande att, om lagstiftningen genomförs, man måste ställa höga krav på förutseende och försiktighet i fråga om anläggningar som projekteras därefter. En företagare som, trots att omständigheterna talar därför, inte utnyttjar möjligheten att inhämta råd och anvisningar från den sakkunniga tillsynsmyndigheten eller att frivilligt underkasta sig förhandsprövning bör vara medveten om att han löper en avsevärd risk.

Med frågan om de befintliga anläggningarnas behandling sammanhänger vad de sakkunniga har anfört om prioritetens betydelse. De sakkunniga betraktar prioriteten som ett moment bland många andra som kommer under beaktande vid den skälighetsavvägning som är tillåtlighetsprövningens innebörd. De sakkunniga pekar samtidigt på den prioritetsverkan som

är förbunden bl. a. med bebyggelseplanering o. d. och med tillstånd som meddelats enligt den föreslagna immissionslagen.

Vissa remissinstanser ansluter sig till de sakkunnigas uttalanden medan andra anser att prioriteten bör tillmätas större betydelse. Särskilt framhåller företrädare för jordbruksintresset att prioritetsfrågan är av större omfattning såvitt gäller störningskällor som olika aktiviteter i jordbruksdriften kan utgöra. De som önskar ett längre gående hänsynstagande till prioriteten än de sakkunniga förordar tar till utgångspunkt för sitt resonemang det i betänkandet angivna fallet att en störningskälla kommer att medföra olägenhet för grannfastigheterna först sedan deras användningssätt har ändrats och just på grund av det nya användningssättet, t. ex. när bostadsbebyggelse har uppförts på ett tidigare obebyggt område i närheten av en störande fabrik.

Enligt min mening bör de sakkunnigas nyanserade bedömningar i denna fråga vara väl ägnade som hållpunkter för bestämmelsernas tillämpning. Lika litet som man nu tillmäter prioriteten en avgörande betydelse på vattenvårdens område kan man göra det när det gäller luftföroreningar och andra störningar som föreslås bli föremål för lagstiftning. Jag anser det riktigt att prioriteten ses som en av alla de faktorer som med olika styrka gör sig gällande när man bedömer om ett miljöstörande företag skall få komma till stånd eller vilka åtgärder som kan krävas av ett sådant företag. Sedan tillstånd erhållits inträder, som de sakkunniga har påpekat, en prioritetsverkan. Med tillståndet följer i princip en rättsligt tryggad ställning för framtiden. Häri ligger ett starkt motiv till att frivilligt underkasta sig tillståndsprovning i de fall då koncessionsplikt inte föreligger.

Det av de sakkunniga nämnda fallet med senare tillkommen bostadsbebyggelse i närheten av en fabrik bör ses mot bakgrunden av vad jag nu har sagt om tillståndsbesluts prioritetsverkan. Har fabriken innehavare fått tillstånd till verksamheten, kan han inte tvingas att upphöra därmed på grund av att ny bebyggelse vuxit upp i närheten. Huruvida han skall kunna åläggas längre gående reningsföreskrifter än förut är beroende av om förutsättningar härför finns enligt de särskilda regler om omprovning, som jag kommer in på i det följande.

Om fabriken innehavare saknar tillstånd till verksamheten synes det rimligt att, såsom de sakkunniga har tänkt sig, ingripande mot anläggningen skall kunna göras om förhållandena påkallar detta. I vad mån åtgärder skall kunna krävas beror då på utfallet av den avvägning som skall göras enligt tillåtlighetsreglerna. Som ett moment bland flera andra i den bedömningen kommer det förhållandet in att företaget var först på platsen. Härvid kan också omständigheter av subjektiv art spela in.

Vad de sakkunniga och remissinstanserna har anfört i övrigt om tillåtlighetsreglernas tillämpning ger mig anledning att utveckla mina synpunkter på ytterligare ett par punkter.

Som jag har nämnt har de sakkunniga föreslagit en hjälpregel som innebär bl. a. att skyldigheten att vidta skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått skall bedömas med utgångspunkt från vad som är tekniskt möjligt. Denna regel ägnas viss uppmärksamhet i remissvaren. I ett yttrande uppfattas uttrycket »vad som är tekniskt möjligt» — i enlighet med uttalanden i de sakkunnigas motiv — som likvärdigt med »en så god teknisk lösning som möjligt». I ett annat yttrande ser man en motsättning mellan lagtext och motiv på denna punkt. En tredje remissinstans menar att i den tekniska bedömningen alltid måste finnas ett ekonomiskt inslag och att detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Enligt min mening är den åsyftade regeln ett viktigt hjälpmedel vid tillämpningen av föreskrifterna om skyddsåtgärder. Den har också fördelen att den främjar att teknikens landvinningar kan beaktas fortlöpande. Regeln innebär att man vid bedömningen av vad som skall krävas av ett företag skall utgå från de effektivaste tekniska anordningar och metoder som företag av motsvarande typ här i landet eller utomlands använder sig av. Som de sakkunniga har uttryckt saken bör man, om jämförbara befintliga företag har visat sig kunna bemästra sina immissionsproblem genom särskilda inrättningar eller metoder, i princip 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 utgör så att säga ett idealförhållande som man bör utgå ifrån. Vid bedömningen skall emellertid också andra faktorer, bl. a. ekonomiska, beaktas. När dessa tas med i beräkningen är det inte säkert att nämnda idealförhållande alltid låter sig realiseras.

Jag anser att den nya lagen bör innehålla en hjälpregel liknande den som de sakkunniga har föreslagit.

Med anledning av vad som anförs i ett remissyttrande vill jag påpeka att när beskaffenheten av det område som kan påräknas bli utsatt för störning särskilt nämns som en faktor att beakta vid skälighetsavvägningen, så avses därmed den drabbade omgivningen sådan den faktiskt ser ut eller som den kan väntas komma att utvecklas. Som de sakkunniga har framhållit skall hänsyn tas också till sjukhus, skolor, vetenskapliga observatorier och andra anläggningar som kan vara särskilt känsliga för störningar. Motsvarande gäller i fråga om ett värdefullt fritidsområde, nationalpark eller annat naturvårdsområde eller en anläggning som man vill skydda av kulturella, vetenskapliga eller andra liknande skäl.

Såväl allmänna som enskilda intressen skall enligt de sakkunnigas förslag beaktas vid prövningen av ett företags tillåtlighet och vid fastställandet av villkoren för företaget. Jag delar denna uppfattning. Något hinder mot att också enskilda intressen beaktas föreligger inte vid prövning i administrativ ordning. Det är ingen ovanlighet f. n. att så sker. Förebilder

finns t. ex. på planväsendets och naturvårdens områden (4 § byggnadslagen och 3 § naturvårdslagen).

Vad som nu har sagts innebär inte att administrativa myndigheter på miljövårdsområdet skall slita rättstvister mellan enskilda. I första hand är det allmänna intressen som skall beaktas av de tillämpande myndigheterna. De fall som bör underkastas koncessionsplikt måste antas nästan undantagslöst vara av sådan art och omfattning att de kolliderar med viktiga allmänna intressen. Om samtidigt också enskilda intressen berörs skall emellertid också dessa så långt möjligt beaktas vid tillåtlighetsbedömningen. I regel sammanfaller naturligtvis de enskilda och de allmänna intressena och är det många enskilda fall kan de samtidigt sägas utgöra ett allmänt intresse. Men den föreslagna lagstiftningen omfattar allt från storimmissioner med vidsträckta och ingripande verkningar till små störningsfall, där bara några enstaka närboendes ekonomiska eller eljest privata intressen berörs. Rättstvister av sistnämnda typ bör avgöras av domstol och inte i administrativ ordning. Enligt min åsikt bör den skadelidande därför ha kvar den möjlighet som nu finns på den oskrivna immissionsrättens område att föra talan vid domstol om förbud, skadeförebyggande åtgärder eller skadestånd. Också den som orsakar störningen bör kunna ta initiativ till en domstolsprövning av skadeståndsfrågan. Jag kommer att behandla frågan om domstolsprövning närmare i ett senare avsnitt.

Vad sedan gäller vilka allmänna intressen som skall beaktas kan jag i huvudsak hänvisa till den exemplifiering som de sakkunniga har gjort. Eftersom jag förordar att också vattenförorenande företag förs in under lagstiftningen är det skäl att dessutom nämna det allmänna fiskeintresset.

Jag delar de sakkunnigas uppfattning att man efter vissa utländska förebilder också i vårt land bör eftersträva ett system av emissions- och immissionsgränser och av tekniska normer på miljövårdens område. Fördelarna härmed har ingående belysts av de sakkunniga och i remissyttrandena. Inte minst är ett sådant system av värde för att ge fasthet och konsekvens åt tillämpningen av de med nödvändighet allmänt hållna tillåtlighetsreglerna.

Jag ansluter mig också till åsikten att man — åtminstone f. n. — bör nöja sig med riktvärden och rekommendationer och att rättsligt bindande normer bör undvikas. Det blir en maktpåliggande uppgift för naturvårdsverket att samordna arbetet med sådana riktvärden och rekommendationer. Det är därvid naturligt att samråd sker med industrins branschorganisationer och med sakkunniga myndigheter. Men framför allt är det viktigt att arbetet grundas på vetenskapens aktuella rön. Härvid räknar jag med att värdefulla resultat skall erhållas genom den starka satsning som nu sker på miljövårdsforskningens område enligt riktlinjer som dragits upp i prop. 1968: 37 och som godkänts av riksdagen (rskr 165).

De sakkunnigas uttalanden om riktvärden o. d. avser luftföroreningar, buller och andra sådana störningar. Däremot har de sakkunniga saknat anledning gå in på motsvarande frågor på vattenvårdens område. Även här är riktvärden av typen emissions- och immissionsgränser helt naturligt av betydelse. I någon mån förekommer redan vissa rekommendationer om gränsvärden, t. ex. när det gäller tolerabel bakteriehalt i vatten som används för olika ändamål.

6.5 Förprovning

Tillståndsfrågor bör kunna komma under koncessionsnämndens prövning genom ansökan av den som utövar eller ämnar utöva miljöstörande verksamhet. Ansökningsmöjligheten bör stå öppen, oavsett om verksamheten är underkastad koncessionsplikt eller inte. Varje företagare, kommun eller annan som utövar eller skall utöva verksamhet som den nya lagen omfattar bör alltså kunna begära tillstånd för att trygga sin ställning för framtiden. Men i vid omfattning måste det också finnas en skyldighet att underkasta sig tillståndsprovning. Som jag tidigare har understrukit måste en grundprincip för miljövården vara att olägenheter så långt möjligt förebyggs. Prövningen av verksamhet som kan medföra miljöskador bör därför helst sättas in redan på projekteringsstadiet, alltså en förprovning i ordets verkliga mening.

Vattenlagen innehåller i 8 kap. 38 § sista stycket ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att föreskriva förprovningsskyldighet i fråga om vattenförorenande företag. I 5 § lagen den 30 november 1956 om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden bemyndigas Kungl. Maj:t vidare att föreskriva skyldighet att göra anmälan hos tillsynsmyndighet om sådana företag. I den s. k. förprovningsskyldighetskungörelsen den 30 november 1956 har Kungl. Maj:t med stöd av dessa bemyndiganden föreskrivit bl. a. att vissa uppräknade typer av fabriker eller inrättningar inte får anläggas innan föroreningsfrågan prövats och att vissa andra uppräknade fabriker eller inrättningar inte får anläggas innan anmälan gjorts hos länsstyrelsen.

Immissions-sakkunniga föreslår samma system. Förslaget till immissionslag innehåller i 2 kap. 5 § ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att föreskriva förprovningsskyldighet — enligt de sakkunnigas terminologi omfattande både koncessionsplikt och anmälningsplikt — i fråga om luftförorenande m. fl. företag. Beträffande vattenförorenande företag föreslås motsvarande bemyndigande i en ny bestämmelse, 8 kap. 38 a § vattenlagen. De sakkunniga har också utarbetat ett förslag till ny förprovningsskyldighetskungörelse. Den är gemensam för vattenförorenande företag och företag som omfattas av förslaget till immissionslag. Den väsentligaste avvikelser från den nuvarande förprovningsskyldighetskungörelsen är att den föreslagna innehåller — förutom anmälningsplikt — två typer av koncessionsplikt. Den ena avser en absolut koncessionsplikt, som dock omfattar ett betydligt färre antal företagstyper än en-

ligt gällande ordning. Den andra typen är som jag redan har framhållit en nyhet. Den avser en fakultativ koncessionsplikt med naturvårdsverket som dispensgivare och omfattar 30 typer av fabriker och inrättningar.

Remissinstanserna har genomgående godtagit vattenlagens och immissionssakkunnigas lagtekniska lösning med ett bemyndigande i lagen och den närmare utformningen av förprovningssystemet i en av Kungl. Maj:t utfärdad kungörelse. Enligt min mening kräver förprovningsordningen en detaljerad reglering som samtidigt måste vara flexibel så att den smidigt kan anpassas efter utvecklingen och ändrade erfarenheter. Detta förutsätter att bestämmelserna i huvudsak meddelas av Kungl. Maj:t. Själva lagen bör innehålla endast ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att meddela behövliga regler.

Enligt immissionssakkunnigas förslag skall koncessionsplikt och anmälningsplikt kunna föreskrivas bl. a. i fråga om ändring av fabriker eller andra inrättningar. Den föreslagna skyldigheten förutsätter dock att ändringen kan medföra väsentlig ökning av störningen eller eljest är av väsentlig betydelse från störningssynpunkt. Flera remissinstanser anser emellertid att bemyndigandet i denna del inte bör begränsas till att ändringen skall vara väsentlig. För egen del vill jag framhålla följande. Vad som är väsentligt kan lätt bli föremål för delade meningar mellan provningsmyndighet och företagare. Det är inte en tillfredsställande ordning att föreningen själv skall avgöra om olägenheten kan väntas bli väsentlig eller inte. Betydande ökning av föreningens mängder kan därigenom komma till stånd efter hand utan att myndigheterna får kännedom härom i tid. Principen bör snarare vara den omvända, så att varje ombyggnad, utbyggnad eller ändring som kan medföra att föreningen ökar eller att ny förening uppkommer eller som eljest är av betydelse från störningssynpunkt skall prövas i förväg med undantag endast för uppenbara fall. Bemyndigandet för Kungl. Maj:t bör alltså inte begränsas till väsentliga ändringsfall.

Som framgår av vad jag nu har sagt anser jag i likhet med de sakkunniga att förprovningsskyldighet bör kunna föreskrivas i fråga om ändring som är av betydelse från störningssynpunkt, även om ändringen inte ökar föreningen. Jag tänker på sådana fall när ändrade driftsförhållanden gör det möjligt att nedbringa de föreningar eller andra störningar som härrör från anläggningen. För att de miljövårdande organen skall få vetskap om driftsändringarna så att de blir i tillfälle att föreskriva önskvärda åtgärder bör någon form av förprovningsskyldighet finnas i dessa fall. Närmast till hands ligger att föreskriva anmälningskyldighet.

Som jag redan har berört bör naturvårdsverkets befogenhet att meddela dispens från att söka tillstånd omfatta hela det koncessionspliktiga området. Själva lagen bör vidare innehålla en föreskrift om dispensbefogenheten.

Det bemyndigande som immissionssakkunniga tar upp i 8 kap. 38 a § förslaget till ändring av vattenlagen omfattar också möjlighet att föreskriva

förbud mot att avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning släpps ut utan tillstånd eller anmälan. Detta stämmer överens med gällande rätt. Kungl. Maj:t kan alltså redan nu föreskriva att befintliga föroreningskällor av vissa typer skall undergå provning trots att det inte är fråga om ändring av driften. I denna del har bemyndigandet dock inte tagits i anspråk.

De sakkunnigas uppfattning att möjligheten att föreskriva provningsskyldighet för befintliga föroreningskällor bör behållas, delas av många remissinstanser. Även jag är av denna mening. Bemyndigandet bör utformas så att provningsskyldighet kan införas i fråga om pågående avloppsvattenutsläpp. Detta är av intresse framför allt när det gäller befintliga kommunala avloppsvägar. Naturvårdsverket föreslår i sin framställning om ändring av vattenföroreningslagstiftningen koncessionsplikt i viss omfattning för sådana företag. Förslaget har fått bred anslutning i remissyttrandena. Provningsskyldighetens omfattning och den tid inom vilken provning skall påkallas är frågor som — i överensstämmelse med både nuvarande ordning och den som immissionssakkunniga föreslår — bör regleras på administrativ väg.

I naturvårdsverkets framställning om lagändring behandlas flera andra frågor om provningsskyldighet än dem som jag redan har berört. Förprovningsskyldighetens omfattning och utformning har också väckt stort intresse i remissyttrandena över naturvårdsverkets framställning liksom i yttrandena över immissionssakkunnigas betänkande. Bland de frågor som sålunda tas upp av naturvårdsverket och i remissyttrandena kan nämnas anslutning av industriavlopp till kommuns ledningsnät. Naturvårdsverket föreslår förprovningsskyldighet i detta fall. Denna lösning förordas också allmänt i remissyttrandena. Vidare berör naturvårdsverket frågan om bättre kontroll av vissa åtgärder i vatten, såsom tippning av muddermassor o. d.

De frågor som jag nu har nämnt är av sådan art att de faller inom ramen för den reglering av förprovningsordningen som Kungl. Maj:t har att besluta om med stöd av det bemyndigande som bör ges i lagen.

6.6 Tillsyn

Genom förprovningsförfarandet och genom den rätt som skall finnas att söka tillstånd till företag eller åtgärder som kan vara miljöstörande kommer frågor om miljöfarlig verksamhet under myndigheternas provning ansökningsvägen. Men myndigheternas verksamhet på miljövårdsområdet kan inte stanna vid att behandla ärenden som aktualiseras genom ansökningar. Verksamheten måste också ha ett aktivt innehåll för att utvecklingen på miljövårdsområdet skall kunna styras i rätt riktning. Här kommer tillsynsuppgifterna in. Hit hör t. ex. att myndigheterna, som immissionssakkunniga har uttryckt det, själva är aktivt verksamma för att spåra upp fall där

åtgärder behövs. Vidare hör hit övervakning och kontroll av störningskällor och av att skyddsföreskrifter efterlevs. Andra betydelsefulla aktiviteter är inventering och kartläggning av vatten- och luftföroreningar och störningskällor av olika slag samt planering av det allmännas insatser.

Sedan naturvårdsverket tillkom den 1 juli 1967 omfattar tillsynsorganisationen på vattenvårdsområdet både verket och länsstyrelserna. Fördelningen i stort av funktionerna regleras genom en tillämpningskungörelse till 1956 års tillsynslag. Där föreskrivs att naturvårdsverket har den centrala tillsynen, leder och samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet samt lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelserna utövar fortlöpande tillsyn. Kungörelsen innehåller också bestämmelser som skall trygga behövligt samråd mellan naturvårdsverket och länsstyrelserna.

De sakkunnigas organisationsförslag anknyter i allt väsentligt till gällande ordning. Såväl naturvårdsverket som länsstyrelserna är enligt förslaget tillsynsmyndigheter. Tyngdpunkten i det löpande tillsyns- och övervakningsarbetet läggs på länsplanet. Den centrala myndighetens insatser på tillsynsområdet begränsas i princip till kvalificerade fall som kräver speciell sakkunskap. Den närmare regleringen av tillsynsuppgifternas fördelning tänker sig de sakkunniga skall ske genom bestämmelser som meddelas av Kungl. Maj:t.

De sakkunnigas uppläggning i stort av tillsynsorganisationen vinner i allmänhet anslutning i remissvaren. Vissa remissinstanser invänder emellertid att resurserna splittras om både naturvårdsverket och länsstyrelserna skall vara tillsynsorgan. De kritiska remissinstanserna har i regel förordat större decentralisering.

För egen del anser jag det ofrånkomligt att tillsynsuppgifterna fördelas på naturvårdsverket och länsstyrelserna. Med anledning av de invändningar som framförts under remissbehandlingen vill jag framhålla att det naturligtvis inte får bli så att de centrala och regionala tillsynsuppgifterna löper parallellt. En funktionsuppdelning måste genomföras så långt det är praktiskt och lämpligt. Liksom i huvudsak enligt gällande ordning bör sålunda naturvårdsverket vara planerande, ledande och samordnande. En väsentlig uppgift för verket blir därvid att utarbeta allmänna råd och anvisningar till ledning för länsstyrelsernas verksamhet. Även i övrigt bör naturvårdsverket bistå länsstyrelserna med behövlig expert hjälp. En annan central uppgift blir, som jag tidigare har nämnt, att svara för att tekniska normer och gränsvärden utarbetas och förs ut i praktisk tillämpning. Jag anser således att den särskilda sakkunskap och erfarenhet som naturvårdsverket besitter utnyttjas bäst om verket får en centralt ansvarig och ledande roll av den art jag nyss har nämnt.

Däremot bör den löpande tillsynen i princip inte ankomma på naturvårdsverket. För en sådan passar länsstyrelserna bättre av flera skäl. Jag anser dock inte att man helt bör avskära naturvårdsverket från befattning

med särskilda tillsynsärenden. Det kan vara praktiskt att naturvårdsverket t. ex. i samband med handläggningen av koncessionsfrågor också har möjlighet att undersöka andra företag i samma ort och meddela råd och anvisningar eller ingripa på annat sätt.

Gränsen mellan naturvårdsverkets och länsstyrelsernas tillsynsfunktioner blir med den angivna uppdelningen kanske något oklar. Detta behöver dock inte medföra några väsentliga olägenheter. Genom bestämmelser om samråd mellan tillsynsmyndigheterna bör man kunna sörja för att kollisioner inte uppkommer. Närmare bestämmelser om sådant samråd och om tillsynsuppgifternas fördelning kan meddelas av Kungl. Maj:t.

Immissionssakkunniga för samman bestämmelser om tillsynens huvudsakliga inriktning samt tillsynsmyndigheternas befogenheter och vad därmed sammanhänger till en särskild miljötillsynslag. Vad gäller tillsynens inriktning avviker sakkunnigförslaget i ett viktigt hänseende från nuvarande ordning. De sakkunniga vidgar ämnesområdet så att det omfattar inte bara vattenföroreningar utan också luftföroreningar och buller och över huvud störningar av immissionskaraktär. Jag finner det självklart att tillsynsområdet vidgas på detta sätt så att det kommer att sammanfalla med det område som den nya lagstiftningen skall täcka. Eftersom jag till skillnad från de sakkunniga för samman vattenvårds- och immissionsfrågorna till en enda lag anser jag det naturligt att bestämmelserna om tillsynsverksamheten inarbetas i denna lag.

De sakkunniga begränsar inte tillsynsordningen till störningar som härrör från fast egendom. Här frångår alltså de sakkunniga anknytningen till immissionsbegreppet. För min del anser jag att tillsynen bör avse samma område som lagen i övrigt. Häri ligger att tillsynsverksamheten när det gäller störningar från trafikapparaten inte avser enskilda fordon.

I fråga om naturvårdsverkets och länsstyrelsernas befogenheter som tillsynsmyndigheter vill jag i likhet med de sakkunniga understryka värdet av att bygga på företagarnas frivilliga medverkan. Att meddela råd och anvisningar blir därför ett väsentligt led i tillsynsverksamheten. Det är större garanti för ett positivt resultat av skyddsanordningar och andra åtgärder mot förorening och störningar, om företagarna själva uppfattar dessa som berättigade. Detta innebär inte att man efterger kravet på effektiva och målmedvetna miljövårdsåtgärder. Men det betyder att rådgivningsverksamheten måste ha ett starkt inslag av information och undervisning. Erfarenheterna från vatteninspektionens och naturvårdsverkets hittillsvarande arbete visar att goda resultat kan vinnas genom ett förtroendefullt samarbete mellan tillsynsorgan och företagare. Inte minst har branschorganisationernas medverkan betytt en hel del.

Dessvärre är det dock inte alltigenom så väl beställt att tillsynsorganen bara skulle kunna gå fram på rådgivningens och övertygandets väg. Trots att ett principiellt förbud mot att släppa ut obehandlat avloppsvatten från

tätbebyggelse funnits sedan år 1957 saknar ett mycket stort antal kommuner fortfarande tillfredsställande reningsanordningar för sina avloppsutsläpp. Också vid många industrier och andra anläggningar åsidosätts rimliga hänsyn till miljövårdens krav. Det förekommer i inte så ringa omfattning t. o. m. direkt nonchalans mot givna reningsföreskrifter. Skall rimliga miljövårdskrav kunna hävdas, måste därför också effektiva maktmedel stå till tillsynsorganens förfogande.

De maktbefogenheter som de sakkunniga föreslår innebär dels att länsstyrelserna i klara fall får meddela förelägganden eller förbud, dels att naturvårdsverket får väcka talan hos vattendomstol. Frågan hur initiativrätten skall ordnas kommer i ett annat läge genom att vattendomstolarnas befattning med tillståndsfrågor faller bort. I sin organisationsutredning berör naturvårdsverket också frågan om initiativrätten. Om verket skall få reell möjlighet att driva en effektiv miljövårdspolitik, sägs det i utredningen, måste verket kunna självant ta upp frågor om villkor till prövning när det behövs för att t. ex. tillgodose naturvårds-, hälsovårds- och andra allmänna intressen. Verket menar att på så sätt också äldre anläggningar kan bli föremål för prövning.

Jag delar uppfattningen att länsstyrelserna bör ha möjlighet att ingripa med tvångsförelägganden eller förbud i fall som är uppenbara. Men jag anser att också naturvårdsverket bör ha möjlighet att ta initiativ. Framför allt är en sådan initiativrätt av värde om man vill åstadkomma en samordnad sanering inom ett större område. Ofta kan man nå en tillfredsställande lösning av föroreningsfrågor bara under förutsättning att man gör ett samlat ingripande mot flera föroreningskällor. Av dessa kanske några är koncessions- eller anmälningspliktiga. De kommer härigenom under prövning utan åtgärd från myndigheternas sida. Men andra föroreningskällor i samma område faller kanske utanför all förprövningsskyldighet. Om inte också dessa kan underkastas prövning när man inte det eftersträfvade syftet att få till stånd en samordnad lösning. Jag anser att naturvårdsverket för att tillgodose allmänna intressen bör få befogenhet att påkalla prövning hos koncessionsnämnden av frågor om dels förbud mot miljöfarlig verksamhet, dels åläggande att vidta skyddsåtgärd. Naturvårdsverket bör ha möjlighet att ingripa på detta sätt oberoende av om förprövningsskyldighet är föreskriven för den miljöfarliga verksamhet som är i fråga.

När en fråga om förbud mot viss verksamhet sålunda kommer under prövning av koncessionsnämnden, bör denna på samma sätt som i tillståndsärenden ha möjlighet att underställa frågan Kungl. Maj:ts prövning. Det är av särskild vikt att denna möjlighet står öppen i fall, när det blir fråga om att ingripa med förbud mot ett bestående företag.

Utän särskild föreskrift är det klart att länsstyrelserna inom ramen för det nära samarbete som skall äga rum mellan dem och naturvårdsverket kan fästa verkets uppmärksamhet på fall där verket bör använda sin initia-

tivrätt. Gången i ett tillsynsärende, där tvångsföreläggande anses nödvändigt, kan alltså bli den att länsstyrelsen själv utfärdar föreläggande om det är fråga om ett uppenbart fall. Brister denna förutsättning eller är ärendet eljest av sådan art att det bör prövas centralt kan länsstyrelsen hos naturvårdsverket föreslå att verket ingriper. Naturvårdsverket kan då hos koncessionsnämnden yrka förbud eller skyddsåtgärd.

Som de sakkunniga anför får man räkna med att behovet av ingripande i regel först aktualiseras på det regionala planet. Ibland kan det emellertid vara så att naturvårdsverket självt i sin tillsynsverksamhet kommer på fall då det bedöms nödvändigt med ett ingripande. Som jag har nämnt kan detta bli aktuellt t. ex. för att åstadkomma en samordnad lösning av föroreningsproblem inom ett större område med både förprövningsskyldiga och inte förprövningsskyldiga anläggningshavare. Naturvårdsverket kan då självt ingripa, men inget hindrar att verket överlämnar ett ärende till länsstyrelsen, om förutsättningar finns för länsstyrelsen att vidta åtgärd och det anses lämpligare med hänsyn till utredningen eller eljest att länsstyrelsen tar hand om saken.

Naturvårdsverkets befogenhet att ingripa bör avse fall då det inte finns något tillstånd till den anläggning eller åtgärd som man ingriper mot. Om det däremot föreligger ett tillstånd bör verket kunna åstadkomma ändring bara inom ramen för lagens omprövningsregler. Länsstyrelserna däremot bör ha viss befogenhet att inskrida med föreläggande också mot anläggning som underkastats tillståndsprövning. Jag anser nämligen i likhet med de sakkunniga att en motsvarighet bör finnas till den rätt som 8 kap. 40 § tredje stycket vattenlagen nu ger länsstyrelse att, när särskilda omständigheter föreligger, meddela föreskrifter utan hinder av vattendomsstols eller synemäns beslut. Tanken bakom bestämmelsen i vattenlagen är främst att länsstyrelse skall kunna meddela provisoriska bestämmelser när extraordinaära förhållanden påkallar ett snabbt ingripande, t. ex. vid en snabbt uppblående epidemi. Regeln bör i fortsättningen omfatta inte bara vattenföroreningar utan alla typer av miljöstörningar som den nya lagen avser.

Med den utbyggnad som har skett av den regionala tillsynsorganisationen anser jag i likhet med vissa av de myndigheter som har yttrat sig över immissionssakkunnigas förslag att det inte längre finns något behov av att kunna förordna särskilda tillsynsmän. Denna möjlighet torde också ha utnyttjats i ringa omfattning.

Liksom gäller f. n. bör det finnas en befogenhet för tillsynsorganen att vinna tillträde till fabriker eller andra anläggningar, att göra behövliga undersökningar på platsen och att avkräva innehavare av anläggning behövliga upplysningar om anläggningen.

Naturvårdsverket föreslår vidare att det meddelas föreskrifter om att uppgifter angående mängd och beskaffenhet av avloppsvatten skall hållas tillgängliga på sätt tillsynsmyndigheten närmare bestämmer. Vissa remiss-

instanser ställer sig positiva till det. Jag anser emellertid inte nödvändigt att meddela uttryckliga föreskrifter om uppgiftsskyldighet av den art som naturvårdsverket föreslår. I varje fall kan frågan enligt min mening anstå till dess närmare erfarenheter vunnits av det nya provnings- och tillsynssystemet. Det är vanligt att vattendomstolarna i samband med att tillstånd lämnas till avloppsföretag ålägger sökanden att fortlöpande lämna tillsynsorgan uppgifter om avloppsvattnets mängd och beskaffenhet och om andra förhållanden som är av intresse från kontrollsynpunkt. Jag anser att detta förfarande med fördel bör kunna tillämpas också i det provnings- och tillsynssystem som jag föreslår. Genom denna ordning och genom den möjlighet som tillsynsorganen får att kräva upplysningar om förorenande anläggning kan ändamålet med naturvårdsverkets förslag om uppgiftsskyldighet i huvudsak tillgodoses.

6.7 Samordningsfrågor

Immissionssakkunniga understryker behovet av att naturvårdsverket och länsstyrelserna samarbetar med andra myndigheter som har anknytning till miljövårdsområdet. Det gäller såväl på det lokala och regionala planet som på det centrala planet. Behovet av samarbete gör sig enligt de sakkunniga gällande såväl i fråga om tillsynsverksamheten som vid handläggningen av provnings- och anmälningsärenden. De sakkunniga nämner särskilt hälsovårdsnämnderna och kommunernas styrelser samt planverket, socialstyrelsen och statens institut för folkhälsan bland de organ som samråd bör ske med. Remissinstanserna ansluter sig allmänt till de sakkunnigas synpunkter. Också andra myndigheter med vilka samarbete bör ske nämns i yttrandena, t. ex. SMHI, vägverket, luftfartsverket, olika forskningsinstitutioner, arbetsmedicinska institutet, statens växtskyddsanstalt.

En effektiv miljövårdspolitik förutsätter självfallet ett vittförgrenat men samtidigt smidigt samarbete mellan många myndigheter, både lokalt, regionalt och centralt. Detta är som redan har framgått ett av de avgörande skälen för att både tillsynsverksamheten och tillståndsprovningen bör ligga på ett administrativt organ. I enlighet med vad de sakkunniga föreslår (2 § andra stycket i förslaget till miljötillsynslag) bör lagen innehålla en grundläggande regel om samverkan på tillsynsområdet. Om det behövs närmare bestämmelser för att reglera samarbetet inom tillsynsverksamheten, kan dessa meddelas av Kungl. Maj:t. I fråga om samverkan i dispens- och anmälningsärenden innehåller de sakkunnigas förslag till förprovning-kungörelse vissa bestämmelser (12 §). Också här anser jag att den närmare regleringen av samarbetet bör ske genom administrativa föreskrifter.

När det gäller tillståndsärenden har de sakkunniga inte haft anledning att föreslå särskilda samverkansregler. De sakkunnigas förslag anknyter i fråga om förfarandet till vattenlagen och därmed också till vattenlagens

bestämmelser om skyldighet och rätt att höra andra myndigheter. Eftersom mitt förslag innebär att tillståndsprövningen läggs på en särskild koncessionsnämnd och i viss utsträckning länsstyrelserna behövs emellertid regler för samråd i tillståndsärenden. Själva lagen bör emellertid endast innehålla en principbestämmelse om samråd. De närmare reglerna kan meddelas av Kungl. Maj:t.

Av särskild vikt är de samordningsfrågor som aktualiseras på hälsovårds- och planområdena. Både inom tillsynsverksamheten och i prövningsärenden är det nödvändigt att naturvårdsverket och länsstyrelserna nära samarbetar med lokala och centrala hälsovårds- och planmyndigheter, särskilt hälsovårdsnämnderna och planverket. Jag skall uppehålla mig något närmare vid denna fråga.

Genom sina övervakande och kontrollerande uppgifter på det sanitära området spelar hälsovårdsnämnderna en viktig roll inom miljövärden vid sidan av de särskilda tillsynsorganen. I 38 § hälsovårdsstadgan nämns särskilt tillsyn för att motverka vattenförorening. Detta innebär dock inte att hälsovårdsnämndens kompetensområde är begränsat till vattenförorening. I hälsovårdsnämnds allmänna åligganden ingår också att övervaka luftföroreningar, buller och andra sådana störningar. Detta bör emellertid nu komma till tydligt uttryck.

Av särskilt intresse är hälsovårdsstadgans bestämmelser om industriella och andra anläggningar och upplag (62 och 63 §§). Enligt 62 § skall anläggning för industri, hantverk eller annan näring samt upplag av varor eller avfall anordnas och inrättas så att de inte medför sanitär olägenhet. Detsamma gäller underhåll, drift och skötsel. Det är hälsovårdsnämndens uppgift att se till att bestämmelsen efterlevs. 63 § innehåller föreskrift om tillståndstvång. Där räknas upp ett stort antal typer av anläggningar och upplag (f. n. 22 punkter) som inte får anordnas utan hälsovårdsnämndens tillstånd. Utan sådant tillstånd får de inte heller ändras så att det kan bli ökad sanitär olägenhet.

De sakkunniga behandlar ingående hälsovårdsnämndernas roll i det nya tillsyns- samt dispens- och anmälningsförfarandet. Enligt de sakkunnigas mening bör hälsovårdsnämnderna ha betydelsefulla uppgifter på miljövärdsområdet också i fortsättningen. Hälsovårdsnämndernas medverkan i dispens- och anmälningsärenden tänker sig de sakkunniga säkerställa genom föreskrifter i förslaget till förprövningskungörelse om att hälsovårdsnämnd alltid skall få del av ansökningar och anmälningar och om beslut som meddelas i sådana ärenden. Däremot föreslår de sakkunniga att den nuvarande tillståndsprövningen enligt 63 § hälsovårdsstadgan slopas. Också i den löpande tillsynen på miljövärdsområdet bör hälsovårdsnämnderna enligt de sakkunniga ha viktiga uppgifter. Detta kommer till uttryck i den allmänna bestämmelsen i förslaget till miljötillsynslag om att tillsynsmyndighe-

terna skall samarbeta med bl. a. kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden.

De sakkunnigas uttalanden och förslag rörande hälsovårdsnämnderna mottas i allmänhet positivt i remissvaren. Också jag ansluter mig till vad de sakkunniga anför.

En grundläggande princip bör vara att dubbelprovning undviks så långt det är möjligt. Företagare, kommuner och andra som söker tillstånd till åtgärder och anläggningar som kan vara miljöstörande skall om möjligt bara behöva vända sig till en myndighet. Det är därför helt följdriktigt att som de sakkunniga föreslår upphäva tillståndstvånget enligt 63 § hälsovårdsstadgan. Denna bestämmelse bör ersättas med en hänvisning till de särskilda bestämmelserna om förprovning m. m. Om det visar sig vara behov av att i särskilda fall ha ett tillståndstvång av nuvarande typ kan detta regleras i lokal hälsovårdsordning. Sådan lokal föreskrift får emellertid inte gripa in på det område som täcks av den nya förprovningsordningen.

Slopandet av tillståndsprövningen enligt 63 § innebär inte någon försvagning av hälsovårdsintressets bevakning på miljövårdsområdet. Hälsovårdsnämndernas aktiva medverkan kan vinnas på andra vägar. I tillstånds-, dispens- och anmälningsärenden bör hälsovårdsnämndernas lokalkännedom i allmänhet vara av värde. Ofta torde dessutom hälsovårdsnämnderna, särskilt i de större städerna, sitta inne med utrednings- och annat informationsmaterial som kan utnyttjas i sådana ärenden. Närmare regler för samrådet kan meddelas av Kungl. Maj:t.

Kanske ännu större betydelse kan hälsovårdsnämndernas insats få i den löpande tillsynen på miljövårdsområdet. Som lokala organ har hälsovårdsnämnderna särskilda förutsättningar att övervaka störningskällor, tillse att fastställda reningsvillkor följs o. d. Hälsovårdsnämnderna har också goda möjligheter att kontinuerligt bevaka hur förorenings- och störningssituationen i en ort utvecklas och att slå larm i god tid innan missförhållanden uppkommer.

Bortsett från slopandet av tillståndsprövningen enligt 63 § hälsovårdsstadgan rubbar det nya systemet inte hälsovårdsnämndernas befogenheter. De kommer alltså att ha kvar möjligheterna att meddela förbud och förelägganden för att motverka sanitära olägenheter. Härigenom kan risk föreligga för kollision mellan hälsovårdsnämnds beslut och beslut av statlig miljövårdsmyndighet. Motsvarande kollisionsrisk föreligger nu såvitt gäller hälsovårdsnämnds och vattendomstols avgöranden. Frågan har i nuvarande system lösts så att vattendomstols beslut alltid tar över. Om sålunda vattendomstol fastställt föreskrifter för ett avloppsföretag kan hälsovårdsnämnd inte meddela föreläggande rörande samma företag som strider mot vattendomstolens avgörande. Vattendomstolen däremot kan meddela före-

skrifter oberoende av att det redan finns ett föreläggande av hälsovårdsnämnd.

De sakkunniga behåller denna ordning i sitt förslag såvitt avser förhållandet mellan vattendomstol och hälsovårdsnämnd. När det gäller dispensbeslut av naturvårdsverket har förslaget en annan innebörd. Sådant beslut vinner inte rättskraft och binder alltså inte heller hälsovårdsnämnd. Kommerskollegium har kritiserat denna lösning av rättssäkerhetsskäl. Kollegiet menar att hälsovårdsnämndens befogenheter i immissionsärenden bör begränsas till att nämnden anmäler till naturvårdsverket eller länsstyrelsen om sanitära olägenheter föreligger.

Jag anser att kollisionsfrågan bör lösas på i princip det sätt som de sakkunniga föreslår. Villkor som koncessionsnämnden fastställt bör sålunda inte kunna rubbas genom föreläggande av hälsovårdsnämnd. Har å andra sidan hälsovårdsnämnd ålagt företagaren vissa åtgärder bör det stå honom fritt att ansöka hos koncessionsnämnden om prövning av villkoren för företaget. De föreskrifter som då meddelas bör ta över hälsovårdsnämndens beslut. Ett dispensbeslut av naturvårdsverket inom ramen för den fakultativa koncessionsprövningen bör däremot inte ha någon rättsligt bindande verkan. Hälsovårdsnämnd kan alltså ingripa med tvångsföreläggande, oavsett om det finns ett dispensbeslut. Som jag redan har nämnt skall emellertid samråd ske med hälsovårdsnämnderna i dispensförfarandet. Dessa kommer därför att få inflytande på dispensprövningen och utformningen av de villkor som skall knytas till dispensbeslutet. I regel kan man därför vänta att hälsovårdsnämnderna kommer att acceptera sådana beslut. Rent faktiskt får besluten därigenom en trygghetsverkan för företagaren. Med hänsyn härtill anser jag att fog saknas för kommerskollegiums farhågor om försämrad rättssäkerhet.

Det bör framhållas att koncessionsnämndens avgörande inte kan vara bindande i andra frågor än dem som beslutet omfattar. Ingenting hindrar därför att hälsovårdsnämnden inom ramen för sin allmänna övervakningskyldighet ingriper mot ett företag med föreläggande i frågor som tillståndsmyndigheten inte behandlat.

Jag har tidigare berört den befogenhet som länsstyrelsen bör ha att i brådskande fall meddela nödvändiga föreskrifter. Om sanitära missförhållanden anses böra föranleda ett sådant ingripande kan hälsovårdsnämnd spela en roll genom att ta initiativ till att länsstyrelsen får pröva fallet.

Frågan om samverkan på planområdet måste ses mot bakgrunden av att det allmännas insatser för miljövården är ett väsentligt led i samhällsplaneringen i stort. Det krävs därför ett nära samarbete mellan de miljövårdande myndigheterna och de myndigheter som verkar inom samhällsplaneringen i övrigt. Som jag tidigare har framhållit måste gällande bebyggelseplaner beaktas i tillstånds- och dispensärenden enligt den nya lagen. Det

är därför av vikt att prövningsmyndigheterna har kännedom om pågående arbete med sådana planer. Å andra sidan har planmyndigheterna intresse av att känna till dispens- och tillståndsärenden som är av betydelse från plansynpunkt. Vidare behövs en samordning i det löpande planeringsarbetet. Det är sålunda av vikt att de miljövårdande myndigheterna får komma till tals så tidigt som möjligt i den fysiska planeringen. Men också i naturvårdsverkets och länsstyrelsernas uppgifter som miljövårdsorgan ingår att utarbeta planer. Naturvårdsverket skall dessutom meddela anvisningar till ledning för länsstyrelserna och andra organ som har anknytning till miljövården. Denna planerande och ledande verksamhet är i mångt och mycket sammanvävd med bebyggelseplaneringen. Också från denna synpunkt aktualiseras därför ett samarbete.

Det nära sambandet mellan miljövård och samhällsbyggande når emellertid också utanför planeringsområdet. Sålunda kan bestämmelser som meddelas för byggnadsverksamheten vara av direkt betydelse för miljövården. Planverket har befogenhet att meddela föreskrifter, råd och anvisningar om tillämpningen av byggnadslagstiftningen. Föreskrifter är i motsats till råd och anvisningar bindande för de byggande och för myndigheterna. Tanken är att föreskrifterna i princip skall avse grundläggande krav på egenskaper eller funktioner som är av betydelse från säkerhetssynpunkt eller hygienisk synpunkt. Mer detaljerade regler i dessa hänseenden skall utformas som råd och anvisningar (prop. 1967: 81 s. 18).

Det är klart att föreskrifter och anvisningar som planverket meddelar om utförande och konstruktion av byggnader, värmeanläggningar, skorstenar o. d. också är av betydelse med hänsyn till möjligheterna att motverka vatten- och luftföroreningar, buller och liknande störningar. Det är därför av vikt att miljövårdens synpunkter beaktas på ett tidigt stadium av arbetet med sådana föreskrifter och anvisningar. I 76 § 1 mom. byggnadsstadgan finns regler om samråd, vilka tillförsäkrar naturvårdsverket medinflytande på utformningen av byggnadsföreskrifter. Utan stöd av uttrycklig bestämmelse torde motsvarande gälla i fråga om icke bindande anvisningar (jfr prop. 1967: 81 s. 19). Det är också viktigt att undvika kollision mellan byggnadsföreskrifter och bestämmelser som i konkreta fall meddelas på miljövårdsområdet. Tillståndsgivande myndighet bör sålunda beakta vad som i annan lagstiftning — bl. a. byggnadslagstiftningen — gäller i fråga om miljöfarlig verksamhet. Härigenom torde det vara sörjt för att tillstånd och villkor som meddelas enligt den nya lagstiftningen inte kommer i strid med bindande föreskrifter på byggnadsområdet.

6.8 Domstolsprövning

Enligt gällande ordning kan den som kräver ersättning för skada genom vattenförorening stämma in sin talan till vattendomstol. Ersättningsanspråk kan också framställas i mål om tillstånd att släppa ut avloppsvatten. Genom stämning till vattendomstol kan den skadelidande vidare föra talan om förbud mot det företag eller den verksamhet som vållar olägenhet eller om skyddsåtgärder för att motverka olägenheten. I fråga om luftförorening, buller och andra immissioner kan den som lider skada föra talan genom stämning till allmän domstol. Också sådan talan kan gå ut på ersättning, skyddsåtgärder eller förbud.

Immissionssakkunniga föreslår samma system för handläggning av ersättningsfrågor m. m. i immissionsmål som nu gäller i fråga om vattenföroreningar. Saken kommer emellertid i ett annat läge med en ordning där tillståndsprövningen förläggs till administrativ myndighet. Vid tillståndsgivningen skall visserligen beaktas inte bara allmänna intressen utan även så långt det är möjligt enskilda intressen. Lagen omfattar emellertid både stora och små företag och anläggningar. Bara en del av dem kan göras koncessionspliktiga. Många kommer därför aldrig under tillståndsprövning. Ofta kan det vara fråga om företag som stör bara de närmaste grannarna och inte rör några allmänna intressen. I sådana fall saknas anledning för tillsynsmyndigheterna att ingripa. Det är därför nödvändigt att man behåller nuvarande möjlighet att föra talan vid domstol om förbud mot den störande verksamheten eller om skyddsåtgärder för att motverka olägenhet av verksamheten. Men framför allt måste domstolsvägen finnas för prövning av ersättningsfrågor. Dessa är till sin art sådana att de bara kan avgöras i ett domstolsförfarande.

Beträffande prövningen av skadelidande sakägares krav på ersättning, skyddsåtgärder eller förbud — med en gemensam beteckning enskilda anspråk — är det två huvudproblem som anmäler sig, nämligen dels vilka domstolar som skall anförtros prövningen, dels hur den administrativa tillståndsprövningen och domstolsprövningen skall samordnas.

Vad först gäller valet av domstol faller givetvis vattendomstolarna i blickpunkten. Några av dem som yttrar sig över naturvårdsverkets organisationsförslag förordar vattendomstolarna, i varje fall till dess man skapat ett system med fastighetsdomstolar. För att lägga prövningen på vattendomstolarna talar enligt min mening deras erfarenhet av ersättningsfrågor av den typ som det här gäller. Vidare har de en sammansättning som i huvudsak är lämplig för sådana frågors behandling. Å andra sidan råder ovissheit om vattendomstolsorganisationens framtida utformning. Den föreslagna ändringen i fråga om tillståndsgivningen i vattenföroreningsfrågor kommer att minska vattendomstolarnas arbetsuppgifter. En krympning av ar-

betsbelastningen följer också av att vattenkraftens roll i kraftförsörjningen minskar. Samtidigt sker efter hand slutliga avgöranden i kvarstående ersättningsfrågor i äldre kraftutbyggnadsmål. Härtill kommer att hela domstolsorganisationen för närvarande omprövas. En riktning härvid är att så långt möjligt skapa enhetliga underrätter. Bl. a. som ett led i detta arbete kan man se den översyn av vattenlagen som jag tidigare har nämnt. Mot bakgrunden av vad jag nu har anfört kan det inte anses välbetänkt att lägga nya arbetsuppgifter på vattendomstolarna.

De allmänna domstolarna har sämre förutsättningar än vattendomstolarna att pröva ersättningsfrågor m. m. enligt denna lagstiftning av det skälet att de saknar tekniker. Med hänsyn till att vatten- och luftföroreningar kan ha vidsträckta verkningsområden är dessutom de allmänna underrätternas domkretsar i regel för små för denna typ av mål. I annat sammanhang har jag emellertid lagt fram förslag om att inrätta nya domstolar för fastighetsbildningsmål. Jag har därvid uttalat att dessa domstolar lämpligen bör handha också expropriationsmål. De nya domstolarna, som föreslås få namnet fastighetsdomstolar, skall knytas till underrättsorganisationen på så sätt att vissa underrätter utses att i särskild sammansättning handlägga alla fastighetsbildningsmål från län eller större område än län. Enligt förslaget skall i fastighetsdomstolen ingå två domare vid den allmänna underrätten, en tekniker och två nämndemän. För fastighetsbildningsmålen fordras att teknikern har erfarenhet av fastighetsbildningsverksamhet. När det gäller expropriationsmål kommer kravet på erfarenhet av fastighetsvärdering i förgrunden.

Jag anser — som jag antydde redan när jag lade fram förslaget om fastighetsdomstolar — att en domstol av de föreslagna fastighetsdomstolarnas typ och med deras stora domsområden i princip är lämpad att handlägga också mål om enskilda anspråk enligt förevarande lag. Genom att till en domstol föra samman olika grupper av mål som i huvudsak eller till stor del inrymmer likartade värderingsfrågor vinner man ökad enhetlighet i tillämpningen av värderingsprinciper.

I fråga om vilken teknisk sakkunskap domstolen bör ha i mål enligt denna lag gör sig vissa särskilda synpunkter gällande. Som utgångspunkt för övervägandena i denna del är det av intresse att beröra hur det tekniska inslaget i vattendomstolarna är ordnat.

På den tekniska sidan ingår i vattendomstolen två vattenrättsingenjörer. Vattenlagen säger ingenting annat om deras kompetens än att de skall vara i vattenfrågors tekniska behandling sakkunniga och erfarna män (11 kap. 2 § tredje stycket). Denna regel kompletteras av mera detaljerade föreskrifter i 3 § vattendomstolsstadgan. Där anges att vattenrättsingenjörerna skall ha sakkunskap särskilt i fråga om byggande i vatten (vattenbyggnadstekniska ingenjörer) och särskilt i fråga om torrläggning av mark (agrikulturtekniska ingenjörer). Om två vattenrättsingenjörer skall tjänstgöra i ett

mål — i undantagsfall räcker det med en — skall den ene vara vattenbyggnadsteknisk ingenjör och den andra agrikulturteknisk. I mål om grundvattnen eller avloppsvatten får dock i stället för endera förordnas annan ingenjör med särskild sakkunskap i ämnet.

I olika sammanhang, senast av immissionssakkunniga, har föreslagits att kompetenskravet för den agrikulturtekniske ingenjören ändras så att det bättre motsvarar den funktion som han numera främst har, nämligen skadevärdering. De sakkunniga föreslår sålunda att den ene ingenjören liksom hittills skall ha sakkunskap företrädesvis beträffande byggande i vatten och den andre sakkunskap företrädesvis beträffande andra på vattendomstol ankommande frågor, särskilt värdering av fast egendom.

Immissionssakkunnigas överväganden i fråga om vattendomstolarnas behov av teknisk sakkunskap har naturligtvis inte fullt samma giltighet när det gäller fastighetsdomstolarna. Dessa kommer i varje fall tills vidare inte att syssla med vattenbyggnadsfrågor. De kommer inte heller att befatta sig med tillståndsfrågorna i vattenförorenings- och immissionsmål. Det är framför allt vid tillståndsbedömningen och utformningen av villkor för tillstånd som de tekniska synpunkterna gör sig gällande. I ersättningsdelen träder erfarenhet av och sakkunskap i fastighets- och skadevärdering i förgrunden. Men också här kan det ibland bli fråga om att klarlägga rent tekniska förhållanden och förlopp, t. ex. att utröna orsakssammanhang mellan vissa drift- eller reningsåtgärder och föroreningsskador. Ännu starkare kan rent tekniska synpunkter göra sig gällande i mål som avser skyddsanordningar, ändringar i driftsätt och andra åtgärder för att motverka förorening eller störning av annat slag.

Vad jag nu har anfört visar att man i mål enligt denna lagstiftning har behov av teknisk sakkunskap utöver den som en uteslutande på värderingsfrågor specialiserad ledamot besitter. Det finns emellertid f. n. ingen utbildningsgång som tillförsäkrar den allsidiga sakkunskap inom avlopps- och immissionsområdet som den tekniske ledamoten helst borde ha. I likhet med vad som gäller för vattendomstolarna får man sikta på tekniker med lämplig grundutbildning och erfarenhet och sedan vidga deras kunskapsområde genom fortbildningskurser. Jag vill också framhålla att man inte skall överdriva behovet av att den tekniske ledamoten har detaljerade kunskaper på olika områden. I den mån speciell expertis behöver tillföras målen bör det ske genom att utomstående sakkunniga förordnas på sätt som nu sker inom vattenrättskipningen.

Erfarenheten från vattendomstolarnas verksamhet ger vid handen att det är stora fördelar med att två tekniska ledamöter deltar i handläggningen. I mål enligt förevarande lagstiftning kommer emellertid de tekniska synpunkterna inte tillnärmelsevis på samma sätt i förgrunden. Det saknas därför anledning att efterbilda vattendomstolarnas mönster på denna punkt. I stället måste tillses att den i fastighetsdomstolen ingående teknikern i mål

enligt förevarande lagstiftning har den breda sakkunskap som enligt vad förut sagts måste anses nödvändig.

Uppdelningen på administrativ prövning av tillståndsfrågor och domstolsprövning av enskilda anspråk aktualiserar flera samordningsproblem. Ett viktigt sådant gäller vilken betydelse tillståndsbeslut bör ha för möjligheten att föra talan vid domstol. Vad först beträffar ersättningstalan är det klart att sådan talan skall kunna föras oavsett om det finns tillstånd till företaget eller inte. I fråga om talan om förbud och skyddsåtgärder är förhållandet annorlunda. Vattendomstols tillstånd till avloppsföretag är enligt 8 kap. 39 § vattenlagen gällande mot envar. Endast under vissa i lagen angivna förutsättningar kan villkoren för tillståndet prövas om. Immissionssakkunniga föreslår samma ordning för luftföroreningar, buller och liknande störningar. Vad som motiverar principen om att tillstånd skall bestå oförändrade under lång tid är önskemålet att ge företagaren trygghet för att inte överraskande utsättas för nya förpliktelser som han inte tagit hänsyn till vid planeringen av företaget.

Lagberedningen föreslog i 1947 och 1960 års jordbalksförslag en ordning med frivillig koncession för företag som kunde vålla immissioner. Genom koncessionen skulle man få ett rättsligt skydd mot oberäkneliga krav på förbud eller förebyggande åtgärder. I anslutning härtill förordade lagberedningen en regel som innebar att den som fått tillstånd inte kunde åläggas, så länge han följde föreskrivna villkor, att upphöra med verksamheten eller utföra andra skyddsåtgärder än som kunde genomföras utan oskäligen kostnad.

En av de myndigheter som yttrat sig över naturvårdsverkets organisationsförslag ifrågasätter om tillstånd bör kunna hindra domstol att ta upp sakägares förbudstalan.

För egen del vill jag i denna fråga anföra följande. Det innebär en stor rättsosäkerhet om tillståndshavaren riskerar att domstol när som helst på grundval av en annan värdering av de faktorer som är avgörande för tillåtligheten kan ompröva tillståndet på talan av sakägare som inte godtar de villkor som tillståndsmyndigheten har fastställt. En företagare som fått tillstånd att driva viss verksamhet bör för sin ekonomiska och tekniska planering kunna gå ut ifrån att tillståndet normalt sett kommer att bestå i oförändrad form för längre tid. Lagberedningens förslag tillgodoser dessa önskemål i stor utsträckning men inte tillräckligt. Det inrymmer som jag har nämnt en möjlighet för domstol att ålägga tillståndshavaren ytterligare skyddsåtgärder. Även med den begränsning som ligger i att man inte får kräva andra åtgärder än som kan genomföras utan oskäligen kostnad skulle förslaget medföra vissa nackdelar. Lagberedningens konstruktion utesluter inte att en domstol kan komma att föreskriva andra kostsamma skyddsåtgärder på grund av en annan bedömning av vad som i ett visst fall är

skäligt. Härigenom kan väsentliga delar av ett tillståndsbeslut rivas upp och den trygghetsverkan som tillståndsbeslutet skall ge blir mer eller mindre illusorisk.

En annan svårighet som lagberedningens förslag kan vålla i tillämpningen hänger samman med att hindret mot domstolsprövning faller bort om tillståndshavaren inte följer de villkor som beslutet innehåller. Frågan huruvida villkor följs eller inte kan emellertid ofta vara kontroversiell. Det kan därför mycket väl tänkas att just frågan om villkorens efterlevnad blir den primära tvisten i ett mål som rör förbud eller skyddsåtgärder. Det kan vidare vara vanskligt att dra en gräns för vad som skall anses som tolerabel avvikelse. Det är enligt min mening inte en tillfredsställande ordning att frågan huruvida domstolen över huvud taget skall gå in på prövning i sak beror på tolkningen av en så vag regel.

Jag delar å andra sidan uppfattningen att bara den som lojalt följer de villkor som är förknippade med tillstånd bör kunna påräkna den trygghetsverkan som tillståndet har. Redan av allmänna regler torde f. ö. följa att tillstånd förfaller om något villkor av stor betydelse eftersätts (se t. ex. SvJT 1964 s. 699). Men enligt min åsikt är det en uppgift för tillsynsorgan och hälsovårdsnämnder att övervaka efterlevnaden av fastställda villkor och att ingripa för att framtvinga rättelse när villkoren åsidosätts. För detta ändamål bör länsstyrelserna ges befogenhet att meddela behövliga förelägganden. I grava fall bör det finnas möjlighet att återkalla tillståndet. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

Sammanfattningsvis anser jag alltså, som de sakkunniga har föreslagit, att ett tillståndsbeslut bör ge företagaren en tryggad ställning. Tillståndet bör kunna omprövas bara under vissa förutsättningar och omprövningen bör ske i samma ordning som tillståndsprövningen, dvs. av koncessionsnämnden eller länsstyrelse. Däremot bör möjligheten att vid domstol utverka förbud eller skyddsåtgärder vara utesluten när tillstånd föreligger. Denna lösning skapar en klar och otvetydig gräns mellan tillståndsmyndigheters, tillsynsorgans och domstolars befogenheter. Vad domstolsprövningen beträffar är det alltså klart att talan om förbud eller skyddsåtgärder skall ogillas om företagaren åberopar att han har lagakraftvunnet tillstånd till verksamheten.

Den situation som jag hittills har gått ut från är den att tillståndsbeslut föreligger när talan väcks vid domstol. Men läget kan också vara det att domstolsprövning och tillståndsprövning kommer ungefär samtidigt. Ett motsvarande fall inom vattenrättskipningen regleras i 11 kap. 83 § första stycket vattenlagen. En stämningstalan vid vattendomstol kan mötas genom ansökan om tillstånd till företaget i fråga. Stämningmålet går då upp i ansökningsmålet. I detta behandlas stämningstalan som en lagligen gjord erinran mot ansökningsmålet.

Med tillståndsprövning i administrativ väg blir sammanslagning av ären-

det om tillstånd och en vid fastighetsdomstol förd talan om förbud eller skyddsåtgärder inte möjlig. I stället bör stämningmålet förklaras vilande i avbidan på utgången i tillståndsärendet.

Vissa regler torde behövas för att domstolen skall få kännedom om meddelade tillstånd och om ärenden angående tillstånd, förbud och skyddsåtgärder som är under prövning hos administrativ myndighet. Sådana regler kan meddelas av Kungl. Maj:t.

6.9 Ersättningsregler

De sakkunniga anser av flera skäl — bl. a. det nära samband som finns mellan vattenförorening och luftförorening — att ersättningsreglerna på vattenförorenings- och immissionsområdena bör bringas att överensstämma så nära som möjligt. Om man, såsom jag föreslår, sammanför reglerna om vattenföroreningar, luftföroreningar, buller och andra störningar från fast egendom i en gemensam lag stärks ytterligare skälen att helt samordna ersättningsbestämmelserna. Vid bestämmelsernas utformning bör, förutom allmänna skadeståndsrättsliga principer, reglerna i 8 och 9 kap. vattenlagen tjäna som ledning.

Däremot måste man skilja mellan frågan om verksamhetens tillåtlighet och frågan om sakägares rätt till ersättning. Genom en sådan uppläggning får man överensstämmelse med vad som gäller i vattenföroreningsfall, där man skiljer tillåtlighetsfrågan och ersättningsfrågan åt. Ersättningsfrågan bör vara underkastad parternas fria disposition. I motsats till vad som gäller om tillåtlighetsfrågan krävs här inte någon offentlig kontroll. Rätt till ersättning föreligger även i fall då tillstånd till anläggningen eller verksamheten meddelats. Också i det avseendet råder alltså överensstämmelse med hittills gällande regler i fråga om vattenföroreningar. Lagberedningen har motsvarande bestämmelse i sitt förslag till ersättning för immissionsskada.

Den oskrivna grannelagsrättens skadestandsregler bygger på principen om strikt ansvar, alltså ett ansvar oberoende av uppsåt eller vårdslöshet. Domstolarna har haft stöd för att tillämpa denna princip i motiven till 1909 års jordabalksförslag. Av uttalanden i förarbetena till 1941 års lagstiftning om vattenförorening framgår, att avsikten var att i detta avseende ansluta skadestandsreglerna i 8 kap. vattenlagen till grannelagsrättens regler. Så har också dessa skadestandsregler tillämpats i praxis. Även om alla skäligena reningsåtgärder vidtagits för att hindra skador genom vattenförorening, kan företagaren bli skyldig att betala skadeersättning. I 1947 års jordabalksförslag ansåg sig lagberedningen böra lagfästa den ståndpunkt som redan intagits i praxis i fråga om immissionsskador.

De sakkunniga låter principen om strikt ansvar på immissionsområdet komma till direkt uttryck i förslaget till lagtext. Beträffande varaktiga immissionsstörningar innebär det att man kodifierar en princip som sedan

länge tillämpats i praxis. Som förut framgått föreslår jag emellertid ett vidare tillämpningsområde än de sakkunniga genom att kravet på varaktighet bortfaller. Också olägenheter och störningar som inte kan anses varaktiga bör alltså falla under den nya lagen, dock inte om det är fråga om rena engångsföreteelser. Enligt min mening finns det goda skäl att låta det strikta ansvaret gälla inom hela tillämpningsområdet för lagen. En alltför vidlyftig tillämpning av strikt ersättningsansvar kan man förhindra genom att uppställa krav på att det skall vara fråga om väsentliga olägenheter som varken är Orts- eller allmänvanliga. Som framgår av vad jag förut har anfört innebär principen om strikt ansvar inte någon nyhet på vattenvårdsområdet.

Jag har härmed kommit in på vissa för ersättningsrätten grundläggande frågor som diskuterats i tidigare lagstiftningsärenden och nu behandlas av de sakkunniga och under remissbehandlingen. Väsentlighets- och ortsvanlighetsrekvisiten går tillbaka till 1909 års jordabalksförslag, som i sin tur bygger på förebilder i tysk rätt. Rekvisiten har i vattenlagen och i de tre jordabalksförslagen utformats något olika, och meningarna har varit delade om det närmare förhållandet dem emellan. I de senare jordabalksförslagen är det ortsvanlighetsrekvisitet som helt träder i förgrunden. Där har också vid sidan av väsentligheten och ortsvanligheten införts rekvisitet »besvärets allmänna förekomst under jämförliga förhållanden», det s. k. allmänvanlighetsrekvisitet.

Vad först väsentlighetsrekvisitet beträffar bör det avse att utesluta mera bagatellartade störningar, även om de går utöver vad som är vanligt. Det bör utformas i anslutning till lydelsen i 8 kap. 30 § vattenlagen.

Ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten föreslås av de sakkunniga bli grundläggande rekvisit i ersättningshänseende. De sakkunniga vill inte lägga dessa rekvisit som grund vid utformningen av tillåtlighetsreglerna men finner det naturligt att tillmäta det förhållandet att en störning går utöver vad som är vanligt i orten den största betydelse för frågan om strikt ersättningsansvar skall inträda. Dessutom skall beaktas vad som allmänt förekommer under jämförliga förhållanden på andra orter.

Från ett par håll utsätts ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten för stark kritik. Sålunda ifrågasätter häradsövdingeföreningen om rekvisiten ger tillräcklig ledning för ersättningsfrågornas bedömande. Många av de erinringar som riktats mot ortsvanligheten i samband med kritiken av lagberedningens förslag, t. ex. att begreppet är dunkelt och vagt, är enligt föreningen tillämpliga också när det gäller ersättningsfrågor. I situationer då det är fråga om successivt ökande immissioner från nytillkomna immissionskällor eller då det gäller helt nya typer av immissioner ger rekvisiten enligt föreningen en bristfällig ledning. Föreningen hävdar, att rekvisiten bör ges en mindre avgörande betydelse och att väsentlighetskravet i stället bör framhåvas mer. Vattenöverdomstolen är kritisk mot allmänvanlighetsrekvisitet och menar att man inte har något behov att begränsa skadestånds-

skyldigheten med hänsyn till allmänvanligheten, när man i likhet med de sakkunniga kopplar loss ersättningsreglerna från tillåtlighetsreglerna. Behovet av rörelsefrihet i samhällsutvecklingen bör enligt vattenöverdomstolen tillgodoses genom tillåtlighetsreglernas utformning. Rätten till skadestånd bör inte vara beroende av hur förhållandena på en ort av helt annan karaktär gestaltar sig. Vattenöverdomstolen anser, att rekvisitet som i sig är oklart rent av kan leda till att den som förorenar oförstörda vattendrag eller orörd natur kan bli fri från skadeståndsskyldighet. Enligt vattenöverdomstolen synes ersättningsfrågorna kunna lösas tillfredsställande, om rekvisiten väsentlighet och ortsvanlighet tillämpas på ett förnuftigt sätt. En ledamot av vattenöverdomstolen anser dock övertygande skäl vara anförda för att ersättningsskyldigheten utformas i enlighet med förslaget. Övriga remissinstanser som särskilt uttalar sig i denna del framhåller, att väsentlighets-, ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten synes ha stöd i rättstillämpningen.

Som jag redan har berört anser jag att man måste skilja mellan de grunder som uppbär tillåtlighetsreglerna och de grunder som ersättningsreglerna vilar på. Om man vid utformningen av tillåtlighetsreglerna skulle uppställa det ortsvanliga som avgörande norm, skulle det, såsom immissionssakkunniga framhåller, innebära en risk för att man så småningom passivt glider mot allt sämre förhållanden. För att aktivt kunna motverka störningar måste den allmänna skyldigheten att förebygga störningar även gälla ortsvanliga sådana och möjlighet finnas att ingripa mot en störning även i det fall att störningar av samma slag allmänt förekommer under jämförliga förhållanden på andra orter. När det gäller förutsättningarna för den rent civilrättsliga sanktionsformen skadestånd är läget däremot ett annat. I likhet med de sakkunniga finner jag det naturligt att begränsa det strikta ersättningsansvarets inträde till olägenheter av störningar som inte är ortsvanliga eller allmänvanliga. Detta utesluter inte att skadeståndsskyldighet kan inträda på annan grund även för ortsvanliga störningar. Till detta återkommer jag senare.

Ortsvanligheten bör hänföras icke till den störande fastigheten utan till den olägenhet en störning orsakar. Ortsbegreppet kan inte närmare bestämmas i lagtexten. Med orten bör förstås den störda fastighetens omgivning. Hur långt denna omgivning skall anses sträcka sig får överlämnas åt rättspraxis att avgöra. Det torde finnas skäl att understryka att begreppet inte bör tolkas alltför snävt.

Allmänvanlighetsrekvisitet fördes fram av lagberedningen i 1947 års jordabalksförslag vid sidan av ortsvanlighetsrekvisitet. Ortsvanligheten ansågs i vissa fall ej vara tillräcklig för att bedöma om en immission skulle anses tillåten eller ej, och i sådant fall kunde enligt beredningen ledning hämtas genom en jämförelse med vad som förekommer på andra håll. Bestämmelsen synes främst ha föranletts av behovet att kunna förlägga nya industrier

till orter där dessa industrier ej är ortsvanliga. Men beredningen nämner också det fallet att en företagare i ett industrisamhälle utsätter grannarna för en immission av annat slag än som tidigare förekommit i orten.

Immissionssakkunniga anser att vad som allmänt förekommer under jämförliga förhållanden i andra trakter bör vara ett rimligt mått på vad som får tålas utan ersättning.

Till en början är att märka att allmänvanlighetsrekvisitet synes ha en viss motsvarighet i gällande rätt. Tendensen att låta trafikimmissioner uppgå till särskilt hög nivå utan att man inskrider med skadeståndssanktion är ett uttryck härför. Inom vattenrätten har allmänvanlighetspunkter kommit till uttryck i rättsfallen NJA 1960 s. 726 och 1965 s. 359.

Det saknas enligt min mening anledning att avvika från de grundsatser som tillämpas i stadgad praxis inom grannelagsrätten. I regel torde man kunna begränsa det strikta ersättningsansvaret på sätt som hittills skett i praxis enbart med tillämpning av väsentlighets- och ortsvanlighetsrekvisiten. I vissa fall ger dessa emellertid inte tillräcklig ledning. Man bör då kunna falla tillbaka på en jämförelse med förhållandena i stort. Allmänvanlighetsrekvisitet bör dock tillämpas med en viss återhållsamhet. Som exempel på fall då detta rekvisit kan medföra befrielse från ersättningskyldighet kan nämnas förlust av skönhetsvärde och bullerstörningar från en motorväg, som dras fram genom en förut orörd natur. Det skulle inte vara rimligt att medge ersättning enligt reglerna om strikt ersättningsansvar åt var och en som lider olägenhet av någon betydelse genom buller från en motorväg med åberopande av att motorvägar tidigare inte har förekommit i trakten. Det är emellertid inte blott immissionens art utan även dess intensitet som skall beaktas. En störning kan anses allmänvanlig endast upp till en viss nivå. Enstaka skadelidande, som drabbas av olägenheter därutöver, t. ex. vid trafikimmissioner sådana fastigheter som ligger mycket nära immissionskällan, bör således ha rätt till ersättning.

Sammanfattningsvis anser jag starka skäl tala för att utforma den grundläggande ersättningsregeln i enlighet med vad de sakkunniga föreslår. Väsentlighets-, ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten bör alltså ingå i lagförslaget.

Sådana skador som har sin grund i att den drabbade fastigheten eller den skadelidande personligen tål särskilt litet, dvs. är speciellt immissionskänslig, bör falla utanför regeln om strikt ersättningsansvar. Detta blir en följd av ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten och torde stämma överens med gällande rätt.

Som jag tidigare har antytt utesluter inte huvudregeln om strikt ersättningsansvar att även andra skadeståndsprinciper och ersättningsregler kan få praktisk betydelse. Sålunda kan, om någon speciell förutsättning för strikt ansvar brister, den allmänna skadeståndsrättens oskrivna regler om ansvar för vållande till sak- och personskada bli tillämpliga. I det fall som

nyss nämndes då skada drabbar speciellt immissionskänsligt objekt kan försumma att vidta försiktighetsmått som betingas av de speciella förhållandena grunda skadeståndsskyldighet (jfr NJA 1951 s. 55). En olägenhet kanske inte överskrider det ortsvanliga, och strikt ansvar kan av den anledningen inte komma i fråga. Olägenheten skulle emellertid ha kunnat förebyggas eller minskas genom åtgärder som den störande bort iaktta. Den skadelidande bör i ett sådant fall kunna grunda sin ersättningstalan på att den störande vållat olägenheten genom underlåtenhet att vidta dessa åtgärder. En remissinstans har framhållit att man genom kravet på skyddsåtgärder och försiktighetsmått i övrigt inför en sträng culpastandard och att den begränsning i det strikta skadeståndsansvaret, som kravet på ortsvanlighet eller allmänvanlighet innebär, i praktiken inte torde få den betydelse, som den kan synas ha, genom att ersättningsansvar likväl inträder på grund av culpa. I det sammanhanget bör erinras om ett påpekande av de sakkunniga, att frågan om vilka krav på försiktighetsmått man kan ställa kommer i ett nytt läge genom den nya lagstiftningen och att det blir nödvändigt att därvidlag göra skillnad mellan anläggningar som tillkommit före den nya lagstiftningen och sådana som inrättats därefter.

De nu behandlade ersättningsreglerna begränsar inte den rätt till ersättning som kan föreligga enligt bestämmelser i speciallagstiftning. Sålunda gäller exempelvis särskilda regler om ersättning för skada från järnvägsanläggning enligt 1886 års lag angående ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift. I vissa fall bör som jag tidigare anfört sådan verksamhet som är specialreglerad uttryckligen undantas från den nu aktuella lagstiftningens tillämpning. Detta gäller dock bara i det hänseende som specialregleringen direkt omfattar. Frågorna om skyddsåtgärder och skadeersättningar vid elektriska anläggningar regleras sålunda uteslutande av 1902 års lag om sådana anläggningar, såvitt avser inverkan av elektrisk ström. Inträffar däremot störning av annat slag från elektrisk anläggning bör den nu föreslagna lagen bli tillämplig. Ett annat exempel är ersättning för skada från atomanläggning. Särskilda regler gäller i detta fall enligt atomansvarighetslagen.

Flera remissinstanser efterlyser klarare uttalanden i frågan huruvida fastighetsägare bör vara underkastad strikt ansvar i fall då störningarna orsakas av annan än fastighetsägaren. Det framhålls att besvärande rättsosäkerhet kan uppkomma, om man inte noga klargör vem som skall bära det strikta ansvaret.

Enligt gällande rätt får från fall till fall avgöras i vad mån fastighetsägaren kan göras ansvarig för störning från fastigheten som har sin grund i annans förfogande över fastigheten. Ägarens ansvar torde vara beroende av vilken rättsgrund för att bruka fastigheten som vederbörande kan åberopa och även i övrigt ställa sig olika allt efter omständigheterna. Jag anser därför att spörsmålet inte bör regleras i lagen. Så har ej heller skett i de fall

av liknande slag som behandlas i det till lagrådet remitterade förslaget till jordabalk. Liksom tidigare får spørsmålet överlämnas åt rättspraxis.

När det gäller skadeståndsberäkningen uppkommer frågan om ersättning skall utgå endast för den del av en skada som ligger över gränsen för vad som enligt huvudregeln skäligen bör tålas eller för hela skadan. Olika meningar gör sig här gällande. De sakkunniga menar, att det är naturligt att grunda skadeståndsberäkningen på en fördelning av skadan i den mån det låter sig göra att bestämma »överskottet». De framhåller dock, att bevis- och bedömningssvårigheterna är stora, och påpekar vidare, att det ibland just är immissionsöverskottet som utlöser skadan, t. ex. när det gäller men för människors hälsa. Till slut måste det enligt de sakkunniga bli fråga om en skälighetsbedömning med många möjligheter till nyansering. Flera remissinstanser hävdar, att ersättning bör utgå endast för vad som ligger över skälighetsgränsen, och anser sig ha stöd för sin uppfattning i gällande rätt.

Man kan i gällande rätt finna visst stöd för uppfattningen att en fördelning av skadan bör ske. Emellertid finner jag i likhet med immissionssakkunniga, att det inte går att ge ett entydigt svar på denna fråga. De situationer som kan tänkas uppkomma varierar alltför starkt för att man skall kunna lösa detta spørsmål genom en enkel formel. Här som i så många andra fall måste frågan få sin lösning i rättstillämpningen.

Från något håll framförs önskemål om att få klart fastslaget en möjlighet att från ersättning till fastighetsägare för skada som förorsakats av immitterande verksamhet få avräkna nytta när — som ofta torde vara fallet — verksamheten även medfört stegring av fastighetsvärdena trots att den orsakar störningar. Här får enligt min mening allmänna skadeståndsrettsliga grundsatser tillämpas. Enligt rättspraxis torde man åtminstone i vissa fall kunna kvitta skada som drabbar en fastighet genom störningar från ett företag i omgivningen mot nytta som uppkommer för fastigheten genom företaget (jfr NJA 1944 s. 516).

Immissionssakkunniga framhåller att s. k. allmän förmögenhetsskada utan samband med person- eller sakskada är ersättningsgill på immissionsområdet till skillnad mot vad som gäller på den allmänna culparegelns område. Till stöd härför åberopar de sakkunniga två rättsfall, NJA 1936 s. 552 och 1940 s. 508. Enligt min mening är det tveksamt om dessa rättsfall berättigar till den slutsats som de sakkunniga drar. I den juridiska litteraturen förekommer auktoritativa uttalanden om rättsfallen som tyder på att andra betraktelsesätt än grannelagsrettsliga varit avgörande (se Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1944 s. 105 och Karlgren, Skadeståndsrett, tredje uppl. s. 194). Inom vattenrätten torde allmän förmögenhetsskada inte ersättas utan samband med skada eller intrång på fast egendom eller på rättighet till sådan egendom. Enligt min mening får det liksom hittills överlämnas åt rättspraxis att lösa frågan vilka skadetyper som bör vara ersättningsgilla.

Immissionssakkunniga tar i sitt förslag upp en regel om att ersättning kan jämkas, om den skadelidande medverkat till skadan genom eget vållande. De sakkunniga framhåller, att det av allmänna rättsgrundsatser torde följa, att den som inser att han löper risk att träffas av olägenhet genom immission själv har att ta skälig hänsyn därtill och inrätta sig så att olägenheten inte blir onödigt stor. Försummar han detta, kan han enligt de sakkunniga bli medvållande till inträffad skada och riskerar då att få ersättningen jämkad. Av stor praktisk betydelse är enligt de sakkunniga att medvållandet kan bestå i passivitet. Sålunda framhåller de sakkunniga, att underlåtenhet från skadelidandes sida att fästa immittentens uppmärksamhet på skador och skaderisker bör, oavsett skadans art, kunna tillmätas betydelse för ersättningsskyldigheten. Detta anser de sakkunniga bäst kunna ske inom ramen för en allmänt hållen regel om jämkning vid medvållande. Även om medverkansregeln i 6 kap. 1 § strafflagen får anses tillämplig i förevarande fall, är det enligt de sakkunniga befogat att i lagtexten skriva in en särskild regel om jämkning vid medvållande.

Remissinstanserna godtar i allmänhet de sakkunnigas förslag. Dock framhålls att medvållande från den skadelidandes sida som grund för nedsättning av skadestånd torde följa av allmänna skadeståndsrättsliga principer. En remissinstans anser det med hänsyn härtill olämpligt att på detta område tillskapa en särskild jämkningsregel. Från något håll påpekas att det kan synas väl strängt mot den skadelidande att jämkning på grund av medvållande kan föranledas av att den skadelidande underlåtit att fästa immittentens uppmärksamhet på skador och skaderisker. Från annat håll understryks betydelsen av uttalandet att passiviteten hos den skadelidande kan bedömas som ett medvållande som kan föranleda jämkning av ersättningen ända ned till noll.

Jag delar uppfattningen att det redan av allmänna regler följer att ersättning också i förevarande fall kan jämkas om den skadelidande medverkat till skadan. Det saknas anledning att på det område som den nya lagen omfattar frångå den allmänna medverkansregeln. Beträffande denna regels tillämpning torde de allmänna riktlinjer som de sakkunniga anger kunna ge viss ledning. Förslaget bör i tydlighetens intresse innehålla en hänvisning till allmänna skadeståndsrättsliga grunder.

Ett problem som uppkommer även i ersättningssammanhang är frågan om prioritetens betydelse. Undantagsvis kan enligt de sakkunnigas mening regeln om jämkning vid medvållande också bidra till lösningen av prioritetsfrågor. Omständigheterna måste då emellertid vara speciella — innefatta ett speciellt risktagande. Enligt de sakkunniga är lösningen av prioritetsproblemen i allmänhet främst att söka i ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten. Den som har inrättat sitt företag så att störningarna därifrån inte överstigit vad som är vanligt i orten eller allmänt förekommer under jämförliga förhållanden behöver sedan i regel inte riskera att bli ålagd er-

sättningsskyldighet, om grannfastigheternas användningssätt ändras genom ny bebyggelse och olägenheter uppkommer vid det nya användningssättet. Anledningen härtill är då enligt de sakkunniga inte att immittenten var först på platsen utan att olägenheterna redan är ortsvanliga eller allmänvanliga, s. k. kollektiv prioritetsrätt.

Jag kan i huvudsak ansluta mig till de synpunkter som de sakkunniga anför. Även om praxis uppvisar fall, där man synes ha tillmätt prioriteten betydelse vid sidan av ortsvanligheten, bör dock huvudregeln vara att man endast undantagsvis tar hänsyn till individuella prioritetssynpunkter. Sålunda bör den som bebygger sin fastighet i överensstämmelse med gällande byggnadsbestämmelser normalt inte anses medvällande till senare inträffande immissionsskador, även om byggnadsbestämmelserna var olämpliga med hänsyn till risken för störningar från äldre anläggningar. Dock bör man kunna kräva av den byggande att han vid bebyggandet av fastigheten tar sådan hänsyn till äldre störande anläggningar att onödiga störningsrisker undviks.

De sakkunniga inför en möjlighet att i immissionsfall bestämma ersättning för framtida skada. Som förebild har de sakkunniga haft vattenlagens regler i ämnet. Den omständigheten att många anläggningstyper samtidigt är vatten- och luftförorenande gör det naturligt att söka en lösning i anslutning till motsvarande bestämmelser i vattenlagen. Emellertid framhåller de sakkunniga att möjligheten att få till stånd en förhandsbestämning av immissionsersättning torde kunna utnyttjas endast i ett begränsat antal fall.

I de sakkunnigas förslag hänvisas beräffande beräkningen av framtida skada till bestämmelserna i 9 kap. vattenlagen. Härför talar enligt de sakkunniga inte bara det sakliga sambandet mellan vattenföroreningar och immissioner utan även den omständigheten att ersättningsfrågorna enligt förslaget i båda fallen skall handläggas av vattendomstolsorganisationen och att det skulle innebära besvärliga tekniska komplikationer, om olika ersättningsprinciper skulle tillämpas. Genom hänvisningen får vidare nedsettningsfrågan en tillfredsställande lösning enligt beprövade linjer. Förslaget medför, att vattenlagens generösa ersättningsregler, som bl. a. tar hänsyn till affektionsvärde, blir tillämpliga.

De sakkunniga räknar med att ersättning för framtida skada i immissionsfall — när sådan över huvud blir aktuell — vanligen kommer att utgå i form av årliga belopp och inte som engångsbelopp. I förslaget till immissionslag finns en särskild bestämmelse om ersättning genom årliga belopp och om möjlighet att jämka sådan ersättning.

Remissinstanserna har ingen erinran mot förslaget att ersättning skall kunna bestämmas för framtida skada. Däremot framkommer delade meningar om formen för ersättningen, engångsbelopp eller årliga belopp. En remissinstans anser engångsbelopp olämpliga, eftersom de snabba tekniska framstegen på mycket kort tid kan medföra, att tämligen svårartade im-

missioner utan större kostnader kanske helt kan elimineras, och det därför måste vara mycket vanskligt att för någon längre period bedöma det framtida men som kan uppkomma genom viss verksamhet. Andra anser, att årliga belopp bör vara en ersättningsform som skall användas endast i undantagsfall, t. ex. då det är omöjligt att på förhand uppskatta en skada till engångsbelopp eller då det finns särskild anledning att utdöma årliga belopp.

Med hänvisning till att den i de sakkunnigas förslag gjorda hänvisningen till 9 kap. vattenlagen avser endast framtida skada framhåller några remissinstanser att ersättning för redan inträffad skada och för framtida skada bör beräknas efter samma grunder. Med de sakkunnigas uppläggning blir, påpekar vattenöverdomstolen, t. ex. den för den skadelidande förmånliga bestämmelsen i 9 kap. 8 § vattenlagen tillämplig endast på framtida skada. Vattenöverdomstolen framhåller, att det inte kan vara någon ändamålsenlig lösning att låta ersättningsbedömningen ske efter olika grunder, beroende på om ersättningen skall bestämmas på förhand eller ej. Hovrätten för Nedre Norrland och häradshövdingeföreningen framför liknande synpunkter.

I en integrerad lagstiftning bör ingå en motsvarighet till bestämmelserna i 9 kap. 47 § och 8 kap. 41 § vattenlagen om ersättning för framtida skada och möjlighet att jämka sådan ersättning. I likhet med de sakkunniga anser jag vidare, att denna ersättningsform bör kunna användas även när ersättning skall utdömas för olägenhet av andra störningar från fast egendom än vattenförorening. På grund av svårigheten att på förhand bedöma en skada torde emellertid, såsom de sakkunniga framhåller, möjligheten att utdöma ersättning för framtida skada kunna utnyttjas endast i begränsad omfattning. Det bör enligt min mening stå öppet för parter och domstolar att allt efter omständigheterna välja mellan engångsbelopp och årliga belopp. Engångsersättning bör vara den normala formen.

Ersättningsbestämmelserna bör vara fullständiga och inte utformas som hänvisningar till vattenlagen. Samma grunder blir därigenom gällande för redan inträffad skada och för framtida skada.

Som en nyhet för immissionsområdet föreslår de sakkunniga en regel om inlösen. Som förebild tjänar bestämmelsen i 9 kap. 3 § vattenlagen. Enligt denna bestämmelse kan den som utför vattenuppdämning eller annan åtgärd enligt vattenlagen bli skyldig att lösa in fastighet eller fastighetsdel som skadas genom åtgärden. Förutsättningen är att fastigheten eller fastighetsdelen blir onyttig för ägaren eller att det uppkommer synnerligt men vid dess begagnande. Vidare krävs att ägaren begär inlösen. Bestämmelsen gäller också t. ex. skada genom avloppsutsläpp. De sakkunniga föreslår (3 kap. 3 § förslaget till immissionslag) en motsvarande bestämmelse för immissioner. De sakkunniga räknar inte med att inlösenregeln skall få någon praktisk betydelse i vattenföroreningfallen. De framhåller att, såvitt de känner till, frågan hittills inte aktualiserats i rättspraxis. Däremot utgår de

sakkunniga från att inlösen kan komma i fråga på immissionsområdet. Särskilt nämner man fastigheter som utsätts för störningar från flygplatser och motorvägar men också fastigheter i omedelbar närhet av en stor industriell immissionskälla.

Förslaget vinner anslutning eller lämnas utan erinran i remissyttrandena.

Jag delar uppfattningen att en inlösenföreskrift av vattenlagens modell har en funktion att fylla i regelsystemet på miljövårdsområdet. Inte heller jag tror att inlösenfrågor kan få större betydelse än nu på vattenvårdsområdet. Lagstiftningens syfte är ju att man genom skyddsåtgärder o. d. skall motverka förorening så att i princip inga väsentliga olägenheter uppkommer. Det är emellertid att märka att den föreslagna inlösenregeln är tillämplig oavsett om skadan härrör från ett i laga ordning medgivet företag eller inte. Den skiljer sig därigenom från ersättningsreglerna i 9 kap. vattenlagen, vilka i regel bara är tillämpliga i fråga om företag eller åtgärder som tillstånd lämnats till enligt vattenlagen. Också om ett företag av någon anledning inte blivit prövat — det kan t. ex. falla utanför koncessionsplikten — kan alltså den drabbade fastighetens ägare enligt förslaget påkalla inlösen om förutsättningar härför finns. Företagaren kan naturligtvis möta en inlösentalan i sådant fall med ansökan om tillstånd till företaget. Inlösenfrågan bör då förklaras vilande i avvaktan på utgången av tillståndsprövningen.

De sakkunniga antar att verkningar av sådan omfattning som förutsätts för inlösen så gott som uteslutande torde komma i fråga när det gäller immissioner som innebär risk för människors hälsa. Med anledning av vissa remissyttrandena vill jag framhålla att de sakkunnigas uttalande naturligtvis inte skall förstås så att skadeverkningarna måste överskrida det hälsovådliga gräns för att kunna beaktas. Också andra omfattande eller intensiva skador — t. ex. på hus, växtlighet o. d. — kan vara inlösengrundande.

Ett par remissinstanser efterlyser uttalanden om vilka principer som skall följas vid bestämmandet av lösenbelopp. I ett av yttrandena hänvisar man till vattenlagens ersättningsregler och i ett annat till expropriationslagens. Flera skäl talar enligt min mening för den senare linjen. Genom att reglerna om vattenförorening bryts ut ur vattenlagen och förs samman med bestämmelserna på immissionsområdet finns det inte samma anledning som med de sakkunnigas uppläggning att anknyta till de vattenrättsliga ersättningsreglerna. Däremot blir sambandet med expropriationsrätten starkare. Sålunda skall ersättningsfrågorna bedömas av fastighetsdomstol som också torde få hand om tillämpningen av expropriationslagen. Vidare kan inlösen enligt expropriationslagen och enligt den föreslagna lagstiftningen ibland förekomma samtidigt vid ett och samma företag. Jag tänker särskilt på sådana fall då fastigheter exproprieras för en flygplats eller

en motorväg. Buller eller luftförorening från flygtrafiken respektive biltrafiken kan medföra så stora olägenheter för andra fastigheter i trakten att inlösengrund föreligger beträffande dessa fastigheter. Det är naturligtvis önskvärt och lämpligt att lösenbeloppet så långt möjligt fastställs efter enhetliga grunder i samtliga inlösenfallen, oavsett om dessa grundas på expropriationslagen eller denna lagstiftning.

Jag anser alltså att expropriationslagens regler bör följas när det gäller att bestämma inlösenbeloppets storlek. Men också i övrigt bör expropriationslagen följas i tillämpliga delar. Av särskilt intresse är reglerna om hur ersättning skall erläggas och när expropriation skall anses fullbordad.

Både de sakkunniga och en del remissinstanser berör vissa andra expropriationsfrågor som har samband med förslaget. I anslutning till ett uppslag av flygbullerutredningen framhåller de sakkunniga sålunda att det är önskvärt att expropriation skall kunna ske också när ändamålet är att tillskapa frizoner kring stora trafikanläggningar. Jag anser för min del att denna fråga är väl värd att övervägas närmare. Det bör dock ske inom ramen för pågående översyn av expropriationslagstiftningen. Expropriationsutredningen framhåller i sitt yttrande att utredningen f. n. uppmärksammar frågan.

Ett annat expropriationsproblem som de sakkunniga berör utan att förorda någon lösning avser utvidgning av sakägarbegreppet. Också här ligger ett uppslag av flygbullerutredningen till grund. Utredningen menade att man måste uppge det nuvarande snäva expropriationsrättsliga sakägarbegreppet och bereda samtliga intressenter som störs av flygplatsbuller tillfälle att kräva ersättning i expropriationsmålet. I likhet med de sakkunniga anser jag att det närmast ankommer på expropriationsutredningen att överväga också denna fråga. Utredningen har förklarat att man har sin uppmärksamhet riktad på den. Mitt förslag om inlösen och ersättningar på miljövårdsområdet torde inte försvåra expropriationsutredningens överväganden.

I flera remissyttranden tar man upp frågan om rätt för företagare att kräva inlösen av hans fastighet eller ersättning för åtgärder som han nödgas utföra. Denna synpunkt framhävs särskilt när det gäller jordbruket som immissionskälla. Tankegången är i huvudsak den att det inte är rimligt att ett jordbruksföretag som varit först på platsen skall utan gottgörelse kunna tvingas att lägga ned driften eller vidta betungande skyddsåtgärder av hänsyn till en senare framväxande bebyggelse. I några yttranden synes man mena att det allmänna bör ha en inlösenplikt i sådana fall. Enligt andra yttranden bör inlösen- eller ersättningsplikt åvila dem som vill undgå störning.

De synpunkter som jag nu har berört är av stor räckvidd. Frågan om inlösenkyldighet för det allmänna är bara en del av det större problemet om finansieringshjälp över huvud taget till miljövårdsåtgärder. Vad gäller in-

lösen- och ersättningskyldighet för dem som vill skydda sig mot miljöstörning har jag följande uppfattning.

Ersättningskyldighet av denna art skulle inte innebära någon principiell nyhet. Ett sådant system finns i viss mån redan på vattenvårdsområdet. Enligt 8 kap. 28 § andra stycket vattenlagen kan sålunda en kostnadsfördelning ske mellan vattenförsörjningsintresse och avloppsintresse. Innehörden är i huvudsak följande. Ytvattentäkter för samhällen, livsmedelsindustrier o. d. åtnjuter ett långtgående skydd. Den som vill släppa ut kloakvatten i en sådan vattentäkt kan få underkasta sig särskilda reningskrav. Om det finns risk för spridning av smitta, kan utsläppet förbjudas. Det blir då nödvändigt att söka en annan lösning som kanske blir dyrare. Det samhälle eller det företag för vars skull en dyrare lösning av avloppsfrågan måste sökas kan åläggas att bidra till den ökade kostnaden efter skälighet. Motsvarande regel gäller beträffande industriellt avloppsvatten (8 kap. 33 § vattenlagen).

En bidragsskyldighet av den typ som jag nu har beskrivit rymmer emellertid mindre väl med det förslag till lagstiftning som jag nu lägger fram, åtminstone vad gäller nya företag. Förslaget är ett led i en allmän skärpning av vattenvårdens krav, särskilt vad gäller kommunala avloppsföretag. En väsentlig grund för skärpningen är att de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för allsidiga lösningar av avloppsproblemen nu är större än förut. Man bör inte längre vara bunden av den grundsyn som präglar gällande bestämmelser om kommunala avloppsföretag — däribland bidragsregeln i 8 kap. 28 § andra stycket — nämligen att ett samhälle inte kan förvägras att utnyttja lämplig närliggande recipient. Samma betänkligheter gör sig gällande i fråga om bidragsskyldighet gentemot nya företag och anläggningar som medför luftförorening, buller e. d. Med hänsyn till vad jag nu har anfört bör någon regel om bidragsskyldighet till förmån för nyanläggningar inte finnas i den nya lagstiftningen.

Beträffande befintliga anläggningar är läget annorlunda. Vissa skäl kan otvivelaktigt anföras till förmån för ett bidragssystem i dessa fall. Som jag tidigare nämnt är prövningen av de befintliga anläggningarna förenad med särskilda problem. De miljövärdande organen måste ha för ögonen vilka sociala följder ett ingripande kan få, om företag måste läggas ned eller inskränka driften. Det skulle naturligtvis vara lättare att ingripa med långtgående åtgärder om företagaren kunde erhålla bidrag till kostnaderna av dem vilkas intressen skall skyddas. Frågan om bidragsskyldighet behandlas dock inte av de sakkunniga. Åtskilliga svårlösta problem är förknippade med ett bidragssystem, även om det begränsas till bestående företag. Frågan kräver närmare övervägande och jag är inte beredd att nu förorda någon lagstiftning. Jag vill dock framhålla att inget hindrar att prövningsmyndigheterna tar hänsyn till frivilliga åtaganden att utge bidrag. I motiven till 8 kap. 32 § vattenlagen finns ett uttalande härom som är av intresse för bidragsfrågan också idag. Departementschefen anförde i propositionen

(1941:45 s. 114) att det kan tänkas att åläggande enligt 8 kap. 32 § om långtgående åtgärder anses böra ges bara under förutsättning att bidrag därtill erhålls från de intressen som påkallar åtgärderna. Någon särskild bestämmelse som ger stöd åt en sådan tillämpning ansåg han inte vara behövlig. Enligt min mening har detta uttalande allmän giltighet. Utan stöd av uttrycklig bestämmelse bör det alltså vara möjligt för prövningsmyndighet att ålägga ett förorenande eller immitterande företag särskilda skyddsåtgärder utöver sådana som eljest skulle kunna krävas, under förutsättning att den intressent eller grupp av intressenter som påkallar åtgärderna förbinder sig att betala merkostnaderna. Ibland kan det säkert vara lämpligt att myndigheten aktivt verkar för att få till stånd sådana samförståndslösningar.

6.10 Avgifter m. m.

I den allmänna debatten under senare tid har man ägnat stort intresse åt frågan om miljövårdsavgifter. De sakkunniga behandlar inte frågan eftersom de anser att den faller utanför uppdraget. Flera remissinstanser, bl. a. vattenöverdomstolen, ställer sig positiva till tanken. Det finns också enstaka negativa remissuttalanden. Naturvårdsverket berör i sitt förslag den särskilda avgift — fiskeavgift — som regleras i 8 kap. 34 § vattenlagen. Verket menar att frågan om denna avgift torde behöva omprövas men att detta fordrar utredning. Några remissinstanser uttalar sig för en vidgning av området för fiskeavgift. Vattenöverdomstolen däremot ifrågasätter om den nuvarande avgiften bör behållas. Längst av remissinstanserna i kravet på en allmän miljövårdsavgift går handelshögskolan i Stockholm som ser ett utbyggt avgiftssystem som ett alternativ — och teoretiskt sett ett bättre sådant — till systemet med reglerande lagbestämmelser.

En allmän miljövårdsavgift skulle enligt vattenöverdomstolens förslag läggas på större industriella anläggningar, såvida de inte utförts enligt gällande bebyggelseplaner och företagaren vidtagit skäligen skyddsåtgärder. Vattenöverdomstolen hänvisar till att liknande avgifter redan nu förekommer inom vattenlagstiftningen. Enligt 2 kap. 10 § vattenlagen kan en årlig avgift läggas på vissa vattenbyggnadsföretag. Avgiften används för att främja fisket inom landet. För att tillgodose allmänna ändamål inom den bygd som berörs har vattenregleringsföretag av viss storlek att betala årlig avgift enligt 4 kap. 14 § vattenlagen. I fråga om industriella vattenföreningar finns bestämmelser om avgiftsskyldighet i 8 kap. 34 § vattenlagen. Också denna avgift används för fisket inom landet.

Ett syfte med en allmän avgift anser vattenöverdomstolen vara att ersätta skada som inte kan gottgöras enligt den föreslagna immissionslagen med hänsyn till den begränsning av skadeståndsskyldigheten som det förordade sakägarbegreppet medför. Vattenöverdomstolen anser vidare att avgiften bör användas för allmänna ändamål inom anläggningens omgivning.

Liknande uppfattning har en länsstyrelse som menar att en allmän avgift skulle kunna användas t. ex. för att anordna sociala naturreservat och andra kompensationsmiljöer.

Det är enligt min mening mycket svårt att finna en rättvis metod för att konstruera en allmän avgift, om metoden inte skall bli alltför komplicerad. Den nuvarande avgiften enligt 8 kap. 34 § vattenlagen bestäms efter skälighetsuppskattning inom en vid latitud. Som jag har nämnt skall avgiften emellertid tillgodose bara ett intresse, nämligen fisket. En så fri uppskattning anser jag inte vara en tillfredsställande metod när det gäller en allmän avgift som skall fastställas med beaktande av många olika allmänna intressen. Jag vill vidare framhålla att det skäl för en allmän avgift som vattenöverdomstolen anfört med hänvisning till den begränsning av skadeståndsskyldigheten som det av de sakkunniga förordade sakägarbegreppet medför bortfaller med den lösning av ersättningsfrågorna som jag har föreslagit.

Enligt min åsikt är ändamålet att tillgodose allmänna intressen med anknytning till den bygd som drabbas av miljöstörningar värt allt beaktande. Även om skäliga renings- och driftsåtgärder vidtas kan det ibland kvarstå svårämbara allmänna olägenheter i en miljöstörande anläggnings omgivning. Detta är f. ö. den principiella motiveringen för avgiften enligt 8 kap. 34 § vattenlagen. Departementschefen yttrade nämligen i prop. 1941: 45 s. 117 att avgiften skall utgå på grund av de mera svårbestämbara skador som inte kan motverkas genom andra åtgärder eller inte kan bestämt lokaliseras.

De allmänna bygdeintressena kan emellertid tillgodoses enklare på annan väg än genom en avgift. Jag föreslår en bestämmelse som innebär att Kungl. Maj:t i underställningsärenden kan förknippa tillstånd med villkor för att tillgodose allmänna intressen inom den bygd som berörs. Som modell för bestämmelsen bör den praxis tjäna som utbildats i ärenden enligt 4 kap. 13 § vattenlagen. I samband med att Kungl. Maj:t lämnar medgivande till vattenregleringsföretag som underställs Kungl. Maj:ts prövning enligt detta lagrum brukar särskilda villkor föreskrivas för att främja olika allmänna intressen i orten. Det kan vara fråga om kontanta bidrag till gemensamma anläggningar eller till ortens näringsliv över huvud taget. Villkoren kan också gå ut på att företagaren själv skall utföra anläggningar eller åtgärder som är av allmänt intresse för bygdens befolkning. Förfarandet tillämpas också i fråga om större vattenbyggnadsföretag som hänskjuts till Kungl. Maj:ts avgörande enligt 2 kap. 20 § 3 mom. vattenlagen. Ett system av den typ jag nu har beskrivit ger möjlighet att på ett smidigt sätt kompensera allmänna olägenheter i ett företags omgivning vilka inte kan ersättas i annan ordning. Ett nära till hands liggande exempel är att företaget lämnar bidrag till eller utför fritidsanordningar eller fritidsområden i

stället för sådana som gått förlorade genom den miljöstörande anläggningen.

Jag anser vidare att den nuvarande avgiftsskyldigheten för vattenförorenande industrianläggningar (8 kap. 34 § vattenlagen) bör upphöra. Det är enligt min mening inte motiverat att ha kvar en avgift som gäller bara för en del av miljövårdsområdet och dessutom endast tillgodoser ett av de många allmänna intressen som berörs. Avgiften har inte heller haft någon större ekonomisk betydelse. Det totala beloppet brukar röra sig om 100 000 kronor om året. Redan utgående avgifter bör upphöra efter en lämplig övergångstid.

En annan men mycket mera begränsad synpunkt på avgifters styrande verkan kommer fram i några remissyttranden, där man förordar avgift eller särskild skatt på svavelhaltig brännolja. Syftet är att stimulera förbrukarna att övergå till svavelfattigare oljor som är mindre farliga från luftföroreningssynpunkt. I den allmänna debatten har man också nämnt andra ämnen som bör beläggas med avgift, t. ex. blyhaltig bensin och fosfatrika tvättmedel.

Verkningarna av en avgiftsbeläggning är enligt min mening svårbedömbara. Frågan kräver ingående överväganden. Det är inte heller nödvändigt att ta ställning till frågan inom ramen för detta lagstiftningsärende, eftersom avgifterna får ses som ett komplement och inte som ett alternativ till lagstiftning. Vad särskilt gäller eldningsoljorna är att märka att Kungl. Maj:t i en nyligen avlämnad proposition (1968: 122) föreslagit bestämmelser i syfte att tvinga fram en successiv minskning av svavelhalten i oljorna. Vidare är frågan om avvägningen av energiskatten på eldningsoljorna f. n. föremål för behandling inom finansdepartementet. En proposition i frågan förbereds.

Enligt immissionssakkunnigas mening är det av största betydelse att man skapar motiv för frivilliga insatser på miljövårdsområdet. Ett sätt som de sakkunniga framhåller är att vid inkomstbeskattningen införa gynnsammare avskrivningsregler beträffande investeringar för vatten- och luftvård. De sakkunnigas förslag om införande av sådana regler vinner mycket starkt stöd hos ett stort antal remissinstanser.

Motionsyrkanden om gynnsammare avskrivningsregler beträffande investeringar för vatten- och luftvård framställdes både vid 1965 och 1966 års riksdagar utan att då föranleda någon åtgärd från riksdagens sida (BeU 1965: 10 och 1966: 7). Efter en ny motion i ämnet vid 1967 års riksdag hemställde riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t att motionen skulle överlämnas till företagsskatteutredningen för beaktande (BeU 34, rskr 170). Detta har sedermera skett. Företagsskatteutredningen har i ett nyligen avgivet förslag till ändrade avskrivningsregler för rörelse och hyresfastigheter (SOU 1968: 26) föreslagit en utvidgning av inventariebegreppets omfattning så att anordningar till förebyggande av vatten- och luftföroreningar vid av-

skrivning i beskattningshänseende blir att hänföra till inventarier i rörelse. Därigenom anser företagsskatteutredningen kravet på en snabb skattemässig avskrivning av kostnader för anläggningar till förebyggande av sådana föroreningar tillgodosett utan någon särbehandling av frågan. Utredningsförslaget remissbehandlas f. n.

Ställning till frågan om gynnsammare avskrivningsregler vid inkomstbeskattningen för investeringar för vatten- och luftvård får tas sedan remissbehandlingen av företagsskattutredningens förslag avslutats.

6.11 Författningsförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

- 1) lag om skydd mot miljöfarlig verksamhet,
- 2) lag om ändring i vattenlagen,
- 3) lag om ändring i naturvårdslagen den 11 december 1964 (nr 822),
- 4) kungörelse om ändring i hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 (nr 663).

Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

7. Specialmotivering

7.1 Förslaget till lag om skydd mot miljöfarlig verksamhet

Enligt 1 § är den nya lagen avsedd att tillämpas på vissa åtgärder som förts samman under den gemensamma beteckningen miljöfarlig verksamhet. Lagen har i anslutning härtill getts namnet lagen om skydd mot miljöfarlig verksamhet. Genom att beteckningen miljöfarlig verksamhet ingår i namnet på lagen avspeglas redan i detta en av grundtankarna i lagförslaget, nämligen att miljöstörande företeelser generellt sett inte går att helt undvika i ett modernt samhälle men att lagen syftar till att förebygga störningar så långt det är praktiskt möjligt och ekonomiskt rimligt.

Inledande bestämmelser

Under denna rubrik har förts samman bestämmelser som anger lagens tillämpningsområde och förhållandet till annan lagstiftning. Dessutom innehåller avsnittet vissa begreppsbestämningar, som i huvudsak förts över från 8 kap. vattenlagen.

1 §.

Genom denna paragraf fastslås lagens tillämpningsområde. I första och andra punkterna i första stycket tas upp regler om vattenförorening, vilka i huvudsak hämtats från 8 kap. 1 och 2 §§ vattenlagen. Första stycket tredje punkten har sin motsvarighet i 1 kap. 1 § första stycket i immissionsakkunnigas förslag till immissionslag. Andra stycket upptar vissa undantag från första stycket. I sista stycket tas upp en samlingsbeteckning för vad som faller inom lagens tillämpningsområde.

Gällande regler om avloppsvatten. I 8 kap. vattenlagen regleras avledande av spillvatten och annan flytande orenlighet från samhälle eller fastighet (8 kap. 1 §). I kapitlet skils mellan två typer av avloppsvatten — kloakvatten och industriellt avloppsvatten. Kloakvatten definieras som spillvatten och flytande orenlighet som kommer från bostäder eller från verksamhet som inte är hänförlig till industriell rörelse. Industriellt avloppsvatten utgörs av spillvatten och flytande orenlighet som härrör från sådan rörelse. Begreppet industriell rörelse har en vidsträckt innebörd. Dit räknas även t. ex. mejeri, slakteri och tvättinrättning.

Enligt 8 kap. 2 § vattenlagen gäller bestämmelserna om avledande av kloakvatten eller industriellt avloppsvatten i tillämpliga delar även ut-

kastande, utsläppande eller uppläggande av fast avfall från samhälle eller fastighet så, att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas. Åtgärd som nu har nämnts kan samtidigt vara att bedöma enligt 2 kap. vattenlagen. Enligt 2 kap. 35 § är det sålunda i princip förbjudet att kasta ut, släppa ut eller lägga upp fasta ämnen så att de kan vålla uppgrundning eller hinder för vattnets fria lopp. Länsstyrelsen kan ingripa mot sådana åtgärder med föreläggande. Genom att 2 kap. 35 § avser fasta ämnen har paragrafen ett vidare tillämpningsområde än 8 kap. 2 § som är begränsad till fast avfall.

Immissionssakkunniga. Som tidigare berörts avser de sakkunnigas förslag endast användning av fast egendom. Detta begrepp nyttjas i samma betydelse som det har enligt lagen den 29 juli 1966 (nr 453) om vad som är fast egendom (jfr prop. 1966: 24 s. 58 och 115). Den fasta egendomens indelning i rättsligt bildade fastigheter saknar alltså avgörande betydelse. Det kan vara fråga om fast egendom över huvud, t. ex. gatumark eller eljest för gemensamt bruk avsedda områden. Vidare åsyftas användning av fast egendom, oavsett om den grundas på äganderätt, nyttjanderätt eller annan rättstitel till egendomen (eller möjligen t. o. m. helt saknar rättslig grund). Immission kan enligt de sakkunniga ha sitt upphov i verksamhet som drivs i byggnad på ofri grund eller i gruva. Den användning som kan komma i fråga kan vara av de mest skilda slag, såsom industriell anläggning, upplag, jordbruk, trafikanelläggning, värmecentral, sopförbränningsstation etc.

Objektet för störning genom immission anger de sakkunniga i lagtexten med ordet omgivningen. Med uttrycket avser de sakkunniga fast egendom (utanför själva störningskällan) som är så belägen att verkningarna av den störande användningen kan sträcka sig dit. Omgivningen kan i ett fall vara ett mycket vidsträckt område och i ett annat ha ganska begränsad omfattning. Det förutsätts inte att störningen når över en fastighetsgräns. Man kan tänka sig det fallet att ett störande företag anläggs på en stor fastighet som tillhör företagaren själv och att väsentliga störningar uppkommer inom fastighetens gränser men inte utanför dessa. Om det då visar sig att störningarna förnärmar naturvårdsintressen eller andra allmänna intressen, kan ingripande ske med stöd av lagen. En viktig begränsning ligger däri att själva störningskällan — den störande anläggningen — inte omfattas av begreppet omgivningen. Frågan om skydd för personer som är verksamma inom anläggningen regleras i allmänhet av arbetarskyddslagstiftningen. På det område som täcks av denna lagstiftning får immisionsreglerna inte någon tillämpning.

Immissionsreglerna är inte avsedda att tillämpas på förhållandet mellan två hyresgäster i samma byggnad. Om de två hyresgästerna nyttjar olika hus — t. ex. så att A har en fabrik i det ena och B en bostadslägenhet i det andra — ändras emellertid förutsättningarna, även om husen råkar höra

till samma registerfastighet och har samma ägare. Det bör då vara möjligt för B att föra talan mot A om störning från fabriken.

I de sakkunnigas förslag nämns som första störningsform luftförorening. Det motsvaras i lagberedningens förslag närmast av orden rök och stank. Ordet luftförorening torde inte tidigare ha använts i någon svensk lag. Till luftförorening kan i och för sig hänföras varje ämne som ändrar luftens-atmosfärens naturliga sammansättning. När begreppet används i den föreslagna lagen torde emellertid av sammanhanget framgå, att det skall vara fråga om ämnen i sådan mängd och av sådan varaktighet att de medför menlig påverkan — på människors hälsa eller trivsel eller på egen- dom — eller risk för sådan påverkan.

Luftföroreningar förekommer i gasform, t. ex. svaveldioxid, klor, merkaptaner, kolväten. De förekommer också i partikelform, t. ex. sot, damm, flygaska, metalloxider. Det kan påpekas att de skadliga ämnena ibland inte bildas vid den ursprungliga processen, t. ex. förbränning, utan först genom sekundära reaktioner i atmosfären. Luftburna bakterier och virus skulle också kunna räknas som luftförorening men brukar i allmänhet inte hänföras dit. Från immissionssynpunkt är de emellertid i varje fall att jämställa med luftförorening, dvs. hänförliga till »annat dylikt».

Nära luftförorening, särskilt sådan som orsakar sakskada, kommer också gnistor. Lagberedningen tar upp dem som en särskild immissionsform. Gnistor torde emellertid numera knappast spela sådan praktisk roll som störningsfaktor att de förtjänar att nämnas särskilt. Även de får hänföras till »annat dylikt».

Viktiga immissionsformer är däremot buller och skakning. De återfinns både i lagberedningens och i de sakkunnigas förslag. Den allmänt accepterade hygieniska definitionen på buller är »allt icke önskat ljud». När begreppet används i lagförslaget, gör sig emellertid samma synpunkter gällande som beträffande luftförorening. Det skall vara fråga om en sådan störning som medför menlig påverkan eller risk för sådan påverkan. Skakning kan ge upphov till både sakskada och personskada.

Som exempel på immissionsformer innehåller de sakkunnigas förslag också strålning. Bland det som kan hänföras under detta begrepp nämns i lagberedningens förslag hetta och köld. Värmestrålning spelar knappast nämnvärd roll som störningsfaktor utanför de anläggningar där strålningen har sitt upphov. Större räckvidd och betydelse har ljusstrålning. Störande ljuseffekter från reklamannonser, trafikantläggningar m. m. föranleder ganska ofta klagomål. Det finns också andra viktiga strålningsformer. De sakkunniga tänker särskilt på den joniserande strålningen. Beträffande denna gäller visserligen en omfattande specialreglering. Man bör emellertid inte förbise att den kan innebära omgivningsstörningar, som i regel står luftförorening nära. Bl. a. kan de immissionsrättsliga ersättningsreglerna

få betydelse vid störningar av detta slag. Det förtjänar också erinras, att utsläpp av radioaktivt avloppsvatten är en uppmärksammas form av vattenförorening.

Som förut nämnts slutar uppräknningen med en hänvisning till »annat dylikt». Så var också fallet i lagberedningens förslag. Det öppnar möjlighet för rättstillämpningen att efter fri bedömning av olika faktiska omständigheter jämställa andra störningsformer med de uppräknade. Här kan hittillsvarande rättspraxis på immissionsområdet tjäna till vägledning. Det bör exempelvis inte råda någon tvekan om att obehag genom insekter (NJA 1938 s. 479) eller psykisk inverkan (NJA 1878 s. 78) kan innebära immission. Vidare bör det anses klart att elektriska störningar kan falla inom immissionsområdet.

Remissyttrandena. Vattenöverdomstolen anser att uttrycket »för ändamål» i inledningsparagrafen av de sakkunnigas förslag bör utbytas mot »på sätt», eftersom själva användningssättet i många fall otvivelaktigt kan förorsaka immission, även om användningens ändamål i och för sig ej leder till störningar för omgivningen. Ett liknande påpekande gör *hovrätten för Nedre Norrland*.

Beträffande de sakkunnigas uttalande i motiven i anslutning till tolkningen av begreppet omgivningen, att lagens bestämmelser inte avses bli tillämpliga på förhållandet mellan hyresgäster i samma bostadshus men däremot på förhållandet mellan hyresgäster i olika byggnader på samma registerfastighet, uttalar *vattenöverdomstolen* att denna begränsning av begreppet omgivningen bör komma till uttryck i lagtexten. *Kammarkollegiet* anser däremot att man i en modern lagstiftning bör undvika gränsdragningar av detta slag. Hyresgästerna i det hus i de sakkunnigas exempel, där A:s verksamhet bedrivs, bör enligt kollegiets mening med samma rätt som hyresgästerna i det intilliggande huset kunna föra talan mot A.

I fråga om de i lagtexten uppräknade störningsformerna framhåller *vattenöverdomstolen* att hänvisningen till »annat dylikt» lämnar rättstillämpningen frihet att med ledning av hittillsvarande praxis på immissionsområdet jämställa andra störningsformer med de uppräknade. Enligt *vattenöverdomstolens* mening för emellertid uttrycket »annat dylikt» tanken främst till störningsformer av liknande slag som de uppräknade. Dit torde ej utan vidare kunna hänföras t. ex. förfulning av landskapsbilden, som dock ej sällan jämföras med immissioner. *Vattenöverdomstolen* anser att det genom ett klart motivuttalande bör fastslås om sådana olägenheter kan anses som immission.

Departementschefen. Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen innebär det förslag som nu läggs fram att man ur 8 kap. vattenlagen bryter ut de regler som handlar om skyldighet att motverka vattenförorening och

om ersättning för olägenhet genom sådan förorening och sammanfogar dessa regler med immissions-sakkunnigas förslag till en enhet. Det betyder att lagens tillämpningsområde väsentligt utvidgas. Den inledande paragrafen anger lagens omfattning.

I den allmänna motiveringen har behandlats lagens begränsning till fast egendom. Jag ansluter mig till vad de sakkunniga har anfört om innebörden av detta begrepp. Det kan således vara fråga om fast egendom över huvud, t. ex. även gatu- och vägmark.

I den allmänna motiveringen har jag också utvecklat varför man bör frångå vattenlagens särskiljande av industriellt avloppsvatten och kloakvatten. I lagförslaget använder jag den enhetliga beteckningen avloppsvatten. Vad som avses med avloppsvatten framgår av 3 §.

Punkt 1 i 1 § avser »utsläppande av avloppsvatten, gas eller fast ämne i vattendrag, sjö eller annat vattenområde». Uttrycket »utsläppande av avloppsvatten» omfattar i första hand det fall att avloppsvatten leds till vattenområdet genom en särskild ledning (jfr 8 kap. 1 § vattenlagen) men också t. ex. ett sådant förfarande som att avloppsvatten från fast egendom med tankvagnar eller liknande körs till och släpps ut i ett vattenområde.

Vidare tas i punkt 1 upp utsläppande av gas. Denna bestämmelse saknar motsvarighet i 8 kap. 1 och 2 §§ vattenlagen. Frågan har kanske ingen större praktisk betydelse. Den har dock behandlats i juridisk litteratur, varvid skäl anförts för att anse bestämmelserna i 8 kap. vattenlagen analogiskt tillämpliga på vattenförorening som uppkommer genom utsläpp av gas i vattenet. För att undanröja varje tvekan anser jag lämpligt att nämna också gas i paragrafen.

Enligt 8 kap. 2 § vattenlagen gäller bestämmelserna om avloppsvatten i tillämpliga delar också utkastande, utsläppande eller uppläggande av fast avfall från samhälle eller fastighet så, att vattendrag, sjö eller annat vattenområde kan förorenas därav. Tippning i vattenområde av sand eller sten eller andra icke förorenade ämnen faller alltså ej under bestämmelsen. Bara om tippningsmassorna innehåller avfall, t. ex. från en fabrik, är bestämmelsen tillämplig. Vattenöverdomstolen menar att all slags tippning bör komma under bestämmelsen, oavsett om den medför förorening eller ej, och vill göra bestämmelsen tillämplig på »utkastande, utsläppande eller uppläggande av fast avfall från samhälle eller fastighet i vattendrag, sjö eller annat vattenområde».

Jag föreslår att lagen blir generellt tillämplig på utsläppande av fasta ämnen i vattenområde. Den utvidgning av tillämpningsområdet i förhållande till vattenlagen som sålunda sker medför den fördelen att tillämpligheten inte blir beroende av att avfall ingår i det som släpps ut, vilket ofta kan vara svårt att avgöra. Även om utsläppet inte innehåller i egentlig mening förorenande ämnen, uppkommer i regel viss förorening genom grumling. Uttrycket

»utsläppande», som motsvarar vad som i 8 kap. 2 § vattenlagen innefattas i orden »utkastande» och »utsläppande», avser också tippning av fasta ämnen.

Jag vill erinra om att tippning av fasta ämnen i vatten samtidigt kan vara att bedöma enligt 2 kap. 35 § vattenlagen (jfr rättsfallet NJA 1967 not A 17). Enligt denna bestämmelse är det i princip förbjudet att kasta ut, släppa ut eller lägga upp fasta ämnen så att de kan vålla uppgrundning eller hinder för vattnets fria lopp. Liksom nu är fallet kan således tippning av muddermassor och annat bli underkastad prövning från två olika synpunkter, nämligen dels enligt den nya lagen med hänsyn till vattenvårdens intresse, dels enligt vattenlagen med hänsyn till inverkan på vattenstånd och vattenföring.

I några av yttrandena över naturvårdsverkets förslag till lagändringar har regler efterlysts som skärper kontrollen över tippning av fasta ämnen. Jag delar uppfattningen att en sådan skärpning är angelägen. Den effektivare tillsyn över vattenförorenande verksamhet som den nya lagen kommer att möjliggöra är ett medel att åstadkomma den önskvärda skärpningen. Dessutom bör någon form av förprövningsskyldighet för tippningsåtgärder införas. Jag avser att föreslå regler härom i en tillämpningskungörelse till lagen.

Även i fråga om muddring, sandsugning och liknande åtgärder i vatten har i remissyttrandena framförts önskemål om regler som kan möjliggöra effektivare ingripande från vattenvårdssynpunkt. Företag som de nu nämnda faller utanför den nuvarande lagstiftningen om åtgärder mot vattenförorening. Däremot kan 2 kap. vattenlagen bli tillämpligt och företagen sålunda bli föremål för vattendomstols prövning. Som jag redan har framhållit i den allmänna motiveringen rubbar mitt lagförslag inte gränsen mot reglerna för vattenbyggnadsföretag. Jag räknar dock med att den allmänna upprustning av tillsynsorganisationen på vattenvårdsområdet som nu sker skall möjliggöra också en bättre kontroll av vattenbyggnadsföretags verkningar från vattenvårdssynpunkt. Frågan om gränsen mellan vattenvårds- och vattenbyggnadslagstiftningen får övervägas närmare inom ramen för en allmän översyn av vattenlagen.

Punkt 2 har en vid omfattning som emellertid begränsas i ett viktigt avseende genom att undantag görs för byggande i vatten. Därmed avses alla åtgärder i eller vid vatten som enligt 2 kap. 1 § vattenlagen utgör eller jämföras med byggande i vatten. I den mån sådana byggnadsföretag medför olägenhet ankommer det på vattendomstolarna att föreskriva åtgärder också i vattenvårdens intresse. I 11 kap. 36 § sista stycket vattenlagen finns bl. a. en bestämmelse om att vattendomstolen skall tillställa naturvårdsverket ett exemplar av ansökningshandlingarna och kungörelsen i mål om företag som kan antas leda till ökad vattenförorening. Dessutom skall länsstyrelsen få en avskrift av kungörelsen. Detta förfarande ger de vattenvårdande myndig-

heterna möjlighet att i tid få kännedom om vattenbyggnadsföretag som kan medföra föroreningsverkningar samt att följa handläggningen och bevaka vattenvårdsintresset i målet.

Som exempel på vad som går in under punkt 2 kan nämnas anordnande av upplag som kan medföra vattenförorening och vidare utspridande av gödningsmedel och andra ämnen som genom avrinning kan spridas till sjöar och andra vattenområden.

Som tidigare har framhållits omfattar lagen endast störningar från fast egendom. En erinran om de bestämmelser som finns om vattenförorening från fartyg har därför ansetts påkallad, särskilt som motsvarande erinran f. n. finns i 8 kap. 2 § vattenlagen.

Punkt 3 har i huvudsak samma lydelse som i immissionssakkunnigas förslag. Den väsentliga avvikelser föreligger emellertid att något krav på att störningen skall vara varaktig inte uppställs. Å andra sidan faller rent tillfällig störning, dvs. störning av engångskaraktär som är snabbt övergående, utanför lagens tillämpningsområde.

I fråga om vattenförorening bereder det i regel ingen svårighet att fastställa objektet för störningen. Föroreningen begränsas till vattenområdet och dess närmaste grannskap. När det gäller de i punkt 3 upptagna störningarna, särskilt luftförorening, är det däremot betydligt svårare att fastställa störningsobjektet. Detta anges i lagtexten med ordet omgivningen. Avgörande för tolkningen blir störningens räckvidd i det särskilda fallet. I motsats till immissionssakkunnigas förslag innehåller mitt förslag — såsom närmare utvecklats i den allmänna motiveringen — inte någon särskild begränsning av sakägargruppen.

I likhet med immissionssakkunnigas förslag uppställs i departementsförslaget inte som förutsättning för lagens tillämpning att en störning går utöver fastighetsgräns. En störning kan alltså vara otillåten även om den berör endast den störandes eget område. Om störningen i sådant fall förnärmar naturvårdsintressen eller andra allmänna intressen, kan myndighet ingripa med stöd av lagen. Detta torde innebära en nyhet i förhållande till gällande immissionsrätt men däremot inte i förhållande till vattenföroreningsbestämmelserna, där principen redan nu gäller.

Jag delar också de sakkunnigas uppfattning när det gäller tolkningen av begreppet omgivningen att detta inte omfattar den störande anläggningen. Personer som är verksamma inom själva störningskällan skyddas genom arbetarskyddslagstiftningen. Det torde inte komma att bereda några svårigheter att avgränsa miljövårdsorganens kompetensområde från arbetarskyddsorganens.

Enligt immissionssakkunniga är immissionslagen inte avsedd att tillämpas på förhållandet mellan två hyresgäster i samma hus men väl mellan hyresgäster i skilda hus, även om husen hör till samma registerfastighet och har samma ägare. I likhet med kammarkollegiet anser jag att man

bör undvika en sådan gränsdragning. Det bör alltså i princip inte vara något hinder för en hyresgäst att återopa lagens bestämmelser mot annan hyresgäst i samma hus. En annan sak är att det i fråga om störningar hyresgäster emellan, oavsett om de bor i samma hus eller i skilda närliggande hus på samma fastighet, oftast torde vara lämpligast att söka rättelse på annat sätt än med stöd av denna lagstiftning. Vad som i första hand kommer i fråga är bestämmelser som reglerar hyresförhållandet och vidare hälsovårdsstadgans regler om sanitär olägenhet.

Exemplifieringen av störningsformer i punkt 3 följer med ett undantag immissionssakkunnigas förslag. Detta bygger i sin tur i stor utsträckning på lagberedningens jordabalksförslag. Remissinstanserna har i allmänhet inte haft några erinringar mot exemplifieringen. Vattenöverdomstolen pekar dock på att tvekan kan råda om t. ex. förfylning av landskapsbilden, som i praxis ej sällan jämföras med immission, faller in under lagen och efterlyser ett klagande motivuttalande. I likhet med de sakkunniga vill jag därför framhålla att avsikten inte är att begränsa tillämpningsområdet i förhållande till gällande immissionsrätt.

Undantaget från immissionssakkunnigas förslag avser »strålning», som i mitt förslag bytts ut mot »ljus». Förklaringen härtill ligger i den sakliga avvikelse som jag gör från de sakkunnigas förslag genom att jag utesluter joniserande strålning helt från lagens tillämpningsområde. Joniserande strålning brukar användas som en beteckning för strålning från radioaktiva ämnen, röntgenstrålning och därmed till sin biologiska verkan likartad strålning (SOU 1956: 38 s. 28). I fråga om sådan strålning skall den speciallagstiftning som finns i strålskyddslagen, atomenergilagen och atomansvarighetslagen vara exklusivt tillämplig. Den enda strålningsform av praktisk betydelse som blir kvar inom den nya lagen är ljusstrålning, t. ex. från reklamannonser och trafikplaneringar.

Som de sakkunniga har anfört faller i och för sig elektriska störningar inom det område som den nya lagen skall täcka. Jag har dock föreslagit undantag för den störning från elektrisk anläggning som regleras i 1902 års lag om sådan anläggning.

Av praktiska skäl har som förut berörts införts en samlingsbeteckning för åtgärd eller verksamhet som faller inom lagens tillämpningsområde. Det är emellertid svårt att finna en träffande beteckning. Uttrycket »miljöfarlig verksamhet» har valts bl. a. av det skälet att det ger uttryck för grundtanken att även risken för olägenhet skall beaktas.

2 §.

Paragrafens första stycke motsvarar 1 kap. 1 § andra stycket i förslaget till immissionslag och 8 kap. 2 § andra stycket första punkten vattenlagen. Andra stycket hänvisar till vattenlagen, bl. a. till vissa regler som vid inte-

greringen blir kvar i 8 kap. vattenlagen. Tredje stycket motsvarar 8 kap. 2 § första stycket andra punkten vattenlagen.

Immissionssakkunniga. De sakkunniga hänvisar till att lagstiftningen på flera områden redan innehåller regler som kan läggas till grund för åtgärder mot immissioner och framhåller att sådana bestämmelser påträffas främst inom hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning men också t. ex. i lagar om olika slag av anläggningar, såsom atomanläggningar och elektriska anläggningar samt flygplatser och andra trafikanläggningar. Utgångspunkten för de sakkunnigas förslag är att denna lagstiftning skall gälla vid sidan av immissionslagen (gälla »därutöver») och att de organ som genom särslagstiftningen tilläggs olika befogenheter alljämt skall ha att utöva dessa, i den mån ej annat särskilt anges i immissionslagen eller den särskilda författningen. Hänvisningen till annan lagstiftning innebär inte bara att enligt denna lagstiftning speciella organ kan ha att vidta åtgärder av betydelse från immissionssynpunkt utan också att de myndigheter som har att handlägga frågor om immissioner kan ha att tillämpa eller eljest beakta sådana bestämmelser som i särskilda hänseenden meddelas i annan lagstiftning. De sakkunniga pekar på hälsovårdsstadgans bestämmelser om sanitär olägenhet och naturvårdslagens bestämmelser till skydd för landskapsbilden.

Departementschefen. Som framhållits i tidigare sammanhang utesluts vissa typer av immissionsstörning helt från lagens tillämpningsområde, nämligen inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning och joniserande strålning. Vidare blir lagen inte fullt ut tillämplig på flygplatser, vägar och järnvägar. Med reservation för vad som nu sagts ansluter jag mig till vad de sakkunniga anför i fråga om lagens förhållande till annan lagstiftning. De synpunkter som de sakkunniga framför äger enligt min mening giltighet också i fråga om vattenföroreningar. Det torde i fråga om dessa bli i första hand hälsovårdsstadgans bestämmelser som kan bli tillämpliga vid sidan av denna lag (jfr nuvarande lydelse av 8 kap. 2 § andra stycket första punkten).

Med stöd av det bemyndigande som har skrivits in i 8 kap. 2 § första stycket andra punkten vattenlagen har Kungl. Maj:t utfärdat kungörelsen den 31 juli 1956 (nr 435) om meddelande av bestämmelser mot förorening genom fast avfall. Enligt kungörelsen kan länsstyrelsen meddela föreskrifter för att hindra att vatten förorenas genom »utkastande, utsläppande eller uppläggande av fast avfall från samhälle eller fastighet». Länsstyrelserna synes visserligen hittills ha utnyttjat sin befogenhet endast i begränsad omfattning. Eftersom bemyndigandet emellertid inte torde sakna praktisk betydelse har det tagits med även i den nya lagen.

3 §.

Paragrafen innehåller i huvudsak vissa från vattenlagen hämtade begreppsbestämningar och har sin närmaste motsvarighet i 8 kap. 1 § första och tredje styckena.

Departementschefen. Med hänsyn till att uppdelningen i kloakvatten och industriellt avloppsvatten försvinner behöver endast anges vad som i lagen avses med avloppsvatten. Punkterna 1, 3 och 4 är överförda från 8 kap. 1 § vattenlagen. Punkt 2 innebär att man lagfäster den praxis som f. n. tillämpas av vattendomstolarna. Utsläpp av kylvatten, som inte innehåller föroreningsämnen och därför enligt ordalagen knappast kan inrymmas under »spillvatten och annan flytande orenlighet», brukar i rättstillämpningen jämföras med industriellt avloppsvatten. Man kan räkna med att utsläppen av uppvärmt kylvatten kommer att öka bl. a. genom tillkomsten av nya värmekraftverk. Denna form av avloppsvatten vållar stora problem från vattenvårdssynpunkt. Det har därför klart utsagts att med avloppsvatten avses också sådant vatten som används för kylning vid driften av fabrik eller annan inrättning.

Tillåtlighetsregler

Departementschefen. I det följande avsnittet av lagen har förts samman regler som anger under vilka förutsättningar man får utöva miljöfarlig verksamhet samt vissa förbudsregler.

Vattenlagens tillåtlighetsregler är i fråga om industriellt avloppsvatten utformade som ett principiellt förbud mot utsläpp som orsakar olägenhet av någon betydelse från allmän eller enskild synpunkt. Från förbudet görs dock undantag för det fall att förorenings förebyggande åtgärder som inte skäligen kan fordras (8 kap. 32 § första stycket vattenlagen). Vattenlagen förbjuder däremot i princip inte utsläpp av kloakvatten, även om det medför förorening. Som huvudregel föreskrivs att den som släpper ut sådant vatten är skyldig att vidta de åtgärder för att motverka förorening som med hänsyn till beskaffenheten av vattenområdet och förhållandena i övrigt kan anses påkallade ur allmän eller enskild synpunkt (8 kap. 23 § första stycket vattenlagen). Genom ändringar, som tillkommit under senare år, har emellertid denna huvudregel skärpts på väsentliga punkter.

Som framhållits i den allmänna motiveringen föreslår jag enhetliga tillåtlighetsregler för hela det område som den nya lagen är avsedd att tillämpas på (4—6 §§). De har i huvudsak utformats i överensstämmelse med immissionssakkunnigas förslag. I förhållande till vattenlagens regler om vattenförorening innebär alltså förslaget att samma tillåtlighetsregler blir gällande på allt slags avloppsvatten. Reglerna får visserligen en utformning som avviker från nuvarande 8 kap. 23 § första stycket och 32 § första stycket

vattenlagen. I praktiken blir emellertid ändringen långt mindre än en jämförelse av ordalagen kan ge vid handen. Immissionssakkunniga har nämligen utformat tillåtlighetsreglerna med vattenlagens 8 kap. 23 § första stycket och 32 § första stycket såsom dessa tillämpas av vattendomstolarna som förebild. Beträffande kommunernas avloppsutsläpp innebär förslaget en viss skärpning, som betingas av de ökade tekniska möjligheterna att välja lämplig recipient. I övrigt är någon nämnvärd ändring av de allmänna tillåtlighetsreglerna i förhållande till vad som f. n. gäller i fråga om villkor för utsläpp av avloppsvatten inte avsedd. Införandet av enhetliga tillåtlighetsregler kommer att underlätta den helhetsbedömning av företag som är önskvärd och som den nya lagens provningsregler skapar förutsättningar för.

Ett avsteg från principen om enhetliga tillåtlighetsregler utgör 7 §, som innehåller bestämmelser om vissa särskilt farliga slag av avloppsvatten. Bland tillåtlighetsreglerna har även en motsvarighet till 8 kap. 37 § vattenlagen fått sin plats (8 §).

Tillåtlighetsreglerna skall tjäna till ledning både för den enskilde, som med hjälp av dem skall kunna bedöma vad som fordras av honom, och för de myndigheter som skall pröva ansökningar om tillstånd, utöva tillsyn m. m. Reglerna kommer att gälla i fråga om både befintliga anläggningar och nyanläggningar, såsom utförligt behandlats i den allmänna motiveringen.

4 §.

Departementschefen. Denna paragraf saknar motsvarighet i immissions-sakkunnigas förslag. Den ger emellertid uttryck för en princip som redan gäller i fråga om avloppsvatten. Som framhållits i den allmänna motiveringen kan principen sägas vara inbyggd i 8 kap. 32 § första stycket vattenlagen. I förarbetena till 8 kap. vattenlagen framhölls att den som vill utföra en industriell anläggning i viss utsträckning har möjlighet att välja mellan flera platser och att det uppenbarligen kan vara av stor betydelse om en fabrik läggs vid kusten i stället för vid ett mindre vattendrag ett stycke in i landet. Denna valmöjlighet var en av anledningarna till att industriellt avloppsvatten kom att behandlas strängare än kloakvatten i 8 kap. vattenlagen. I vattendomstolspraxis har frågan om alternativ förlägningsplats haft viss betydelse vid bedömningen av tillståndsansökningar. Principen blir nu gällande i fråga om allt slags avloppsvatten. Detta är motiverat med hänsyn till de tekniska möjligheter som numera finns att välja mellan flera recipienter också för utsläpp av kommunalt avloppsvatten. Också när det gäller risken för luftförorening, buller, skakning o. d. har valet av förlägningsplats ofta avgörande betydelse för frågan om företaget bör få komma till stånd.

5 §.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § i immissionssakkunnigas förslag till immissionslag. För de sakkunniga har 8 kap. 23 och 32 §§ vattenlagen delvis stått som förebild.

Immissionssakkunniga. Enligt de sakkunniga åligger det den som använder eller ämnar använda fast egendom på sätt som kan medföra störning för omgivningen att vara aktivt verksam för att förebygga störningar genom att vidta skäligen skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Vad som innefattas i skyddsåtgärd har de sakkunniga inte ansett nödvändigt att exemplifiera. Däremot utvecklar de sakkunniga närmare vad som skall förstås med försiktighetsmått i övrigt.

Som försiktighetsmått bör enligt de sakkunniga en begränsning av användningen kunna komma i fråga. I skyldigheten att iaktta skäligen försiktighetsmått ingår även att inhämta råd och anvisningar från sakkunnig myndighet och att på förhand underrätta sakägare som kan befaras bli utsatta för störningar. Försiktigheten bör bjuda den som planerar en ny anläggning, som kan befaras orsaka störningar, att söka sakkunniga råd, även om anläggningen inte är av sådan typ att den är underkastad förprövning. Sakkunniga råd kan erhållas både hos tillsynsmyndighet och på annat håll. Det åligger inte tillsynsmyndighet att tillhandagå med förslag till lösningar i speciella fall. En företagare bör dock kunna få generella anvisningar om hur han bör gå till väga för att lösa sina immissionsproblem. De sakkunniga understryker särskilt önskvärdheten av att företagarna sätter sig i förbindelse med tillsynsmyndigheten på ett så tidigt stadium som möjligt. För att skyldighet att underrätta sakägare skall anses föreligga bör det enligt de sakkunniga vara fråga om fall då företagaren har anledning räkna med att olägenhet av någon betydelse kan uppkomma för sakägaren och att denne därför har särskilda intressen att bevaka. I regel torde detta vara fallet endast beträffande en ganska begränsad krets av sakägare i den planerade störningskällans omgivning.

Ofta bör företagaren underrätta också lokala myndigheter såsom hälsovårdsnämnd och byggnadsnämnd om sina planer. Sakägare kan f. ö. göra sina intressen gällande även hos sådan myndighet, t. ex. i ärende om byggnadslov.

Bestämmelsen om skyldighet för företagaren att iaktta skäligen försiktighetsmått innebär inte att sakägaren skall vara fritagen från att visa försiktighet. Det bör åligga sakägaren att ta skäligen hänsyn till risken för olägenhet genom immission och att medverka till att skada förebyggs, åtminstone i den mån det kan ske utan nämnvärd uppoffring för hans del. Detta kan få relevans både vid tillåtlighetsprövningen och vid ersättningsprövningen.

Departementschefen. Paragrafen innehåller de grundläggande villkoren för att miljöfarlig verksamhet över huvud skall få förekomma. Som jag närmare utvecklat i den allmänna motiveringen delar jag de sakkunnigas upp-

fattning att tillåtlighetsreglerna bör vila på en allmän bestämmelse om skyldighet för var och en som utövar miljöfarlig verksamhet att vidta de skyddsåtgärder och försiktighetsmått i övrigt som kan anses skäliga och rimliga.

De skyddsåtgärder som kan bli aktuella kan vara av de mest skiftande slag beroende på vilken form av störning det gäller. Föroreningar i vatten och luft kan sålunda förebyggas genom reningsåtgärder som hindrar att skadliga ämnen släpps ut. I den mån farliga ämnen kan isoleras, ökas möjligheterna att oskadliggöra dem. I fråga om andra störningsformer kan tekniska anordningar av olika slag bidra till att förebygga eller minska olägenheter, t. ex. isoleringsåtgärder för att minska buller. Vidare kan ofta olika anordningar i själva driften av ett företag eliminera störningar eller medverka till att de hålls på en låg nivå. I regel ligger det närmast till hands att utföra skyddsåtgärderna på eller i anslutning till den störande anläggningen, men det kan också tänkas fall där det är lämpligare med förebyggande åtgärder på en fastighet som har olägenhet av störningen.

I paragrafen anges särskilt att den som orsakar störningen kan vara skyldig att begränsa den störande verksamheten. Detta innebär i sak ingen ändring i förhållande till immissionssakkunnigas förslag. Enligt de sakkunniga utgör en sådan begränsning ett försiktighetsmått som skäligen kan fordras. Begränsningen kan bestå i att man skär ned omfattningen av verksamheten eller avstår från en särskild gren av verksamheten, t. ex. en viss produktionsinriktning. Men begränsningen kan också ske på så sätt att verksamheten inskränks eller avbryts under viss tid av dygnet eller under vissa väderleksförhållanden som indirekt ökar riskerna för olägenheter.

Kravet att iaktta försiktighetsmått innebär att en företagare har att ta tillbörlig hänsyn till störningsrisken vid projekterandet, vid utförandet och vid driften av en anläggning.

Jag ansluter mig till vad de sakkunniga anför om skyldighet att inhämta sakkunniga råd och anvisningar och att underrätta sakägare och lokala myndigheter om planerade anläggningar som ett led i de försiktighetsmått som företagaren har att iaktta enligt paragrafen. Genom kontakt och samråd med tillsynsmyndighet på ett tidigt stadium har företagaren möjlighet att få de anvisningar han önskar utan att behöva ge offentlighet åt sina planer.

Den allmänt hållna bestämmelsen i första stycket lämnar stort utrymme för en fri skälighetsbedömning. Bestämmelserna i andra och tredje styckena är avsedda att tjäna till ledning vid tillämpningen. För innebörden av dessa hjälpregler har redogjorts i den allmänna motiveringen.

I likhet med de sakkunniga anser jag att den skyldighet som en företagare har enligt denna paragraf inte befriar sakägare från att ta skäligen hänsyn till risken för olägenhet och att visa försiktighet. I varje fall torde kunna krävas att den som är medveten om störningsrisken inte inrättar sig så att onödiga risker uppstår.

6 §.

Första och andra styckena i paragrafen motsvarar 2 kap. 2 § i förslaget till immissionslag.

Departementschefen. Även om alla försiktighetsmått som kan krävas enligt 5 § iakttagits, kan det tänkas att den olägenhet som den miljöfarliga verksamheten för med sig blir av väsentlig betydelse. Verksamheten är då enligt första stycket i paragrafen i princip inte tillåten men undantag kan medges, när särskilda skäl föreligger.

Om olägenheten av den miljöfarliga verksamheten är av den art eller den omfattning att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänna intressen skadas avsevärt, är verksamheten förbjuden. Endast Kungl. Maj:t kan under vissa i paragrafen angivna förutsättningar lämna tillstånd till verksamheten.

Tredje stycket i paragrafen innehåller en särbestämmelse i fråga om flygplats, väg och järnväg. Har sådan anläggning tillkommit efter prövning i särskild ordning kan inte med stöd av första eller andra styckena i paragrafen meddelas förbud mot att anläggningen används för avsett ändamål.

Bestämmelsen i andra stycket skall tillgodose bl. a. naturvårdsintresset. Begreppet skall ses i vid bemärkelse. Därmed avses inte bara att bevara vetenskapligt och kulturellt värdefulla naturområden och att i övrigt skydda landskapsbilden eller växt- eller djurvärlden utan också att tillgodose det från social synpunkt angelägna behovet av mark för rekreation och friluftsliv. Under »liknande allmänna intressen» faller bl. a. fiske av större betydelse.

Undantagsbestämmelsen i tredje stycket gäller både allmän flygplats och enskild flygplats. Vidare faller under bestämmelsen såväl allmänna som enskilda vägar och järnvägar.

7 §.

Punkterna 1—3 i paragrafen har sin motsvarighet i 8 kap. 23 § tredje stycket vattenlagen. Punkterna 4 och 5 motsvarar 8 kap. 32 § tredje stycket.

Departementschefen. 8 kap. 23 § tredje stycket vattenlagen innehåller ett principiellt förbud mot att avleda helt obehandlat avloppsvatten från vattenklosett eller från tätbebyggelse samt pressaft från siloanläggning eller urin från djurstall. Undantag gäller om avledandet uppenbarligen kan ske utan olägenhet. Motsvarande förbud och undantag förekommer i 8 kap. 32 § tredje stycket i fråga om vassle och galvaniskt bad eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad. I de sistnämnda fallen kan medgivande lämnas av Kungl. Maj:t efter underställning.

De nu berörda reglerna tillkom genom lagändring år 1956. Det ansågs påkallat att komplettera den allmänna regeln om skyldighet att rena kloak-

vatten med en minimiregel, varigenom inskräps att helt obehandlat kloakvatten som regel ej får släppas ut. Departementschefen uttalade att det så gott som alltid bör vara otillåtet att släppa ut kloakvatten utan en så jämförelsevis enkel åtgärd som slamavskiljning. I fråga om pressaft och urin från djurstall framhöll departementschefen bl. a. att skadorna karakteriseras som elakartade och att det borde vara möjligt att utan större ekonomisk uppoffring finna andra vägar att lösa problemet hur dessa avfallsämnen skall behandlas. Liknande synpunkter anfördes i fråga om galvaniskt bad och koncentrerat sköljvatten från sådant bad.

Naturvårdsverket föreslår att det principiella förbudet mot att släppa ut helt obehandlat avloppsvatten från vattenklosett eller från tätbebyggelse skall behållas. Som skäl åberopar verket att regeln innebär en minimistandard som i stort sett motsvarar vad som kan krävas för ren glesbygd. Vidare menar verket att regeln utgör en grund för straffsanktion mot den som inte utför några som helst reningsåtgärder. I fråga om pressaft, urin från djurstall, vassle och galvaniskt bad m. m. hemställer naturvårdsverket att det föreskrivs absolut förbud med viss dispensmöjlighet. Den allmänna uppfattningen hos remissinstanserna är att det behövs effektivare bestämmelser i dessa delar.

Enligt departementsförslaget gäller de allmänna tillåtlighetsreglerna i 4—6 §§ också i fråga om utsläpp av avloppsvatten i allmänhet. 7 § innehåller emellertid en särskild, längre gående regel för vissa slag av avloppsvatten. Regeln innehåller ett principiellt förbud mot utsläpp. Undantag kan dock medges om det är uppenbart att utsläppet kan ske utan olägenhet för allmänna eller enskilda intressen.

Första punkten avser avloppsvatten som härrör från tätbebyggelse eller från vattenklosett och som ej undergått längre gående rening än slamavskiljning. Den motsvarar första ledet i 8 kap. 23 § tredje stycket vattenlagen. En skärpning föreligger emellertid i den målsättning som bestämmelsen ger uttryck för. Det principiella förbudet i 8 kap. 23 § tredje stycket avser det fall att avloppsvattnet inte undergått slamavskiljning. Förslaget däremot avser det fall att avloppsvattnet inte undergått längre gående rening än slamavskiljning. Den reella innebörden är att minimikravet på reningsåtgärder sätts högre än förut. Enbart slamavskiljning kan sålunda godtas bara i undantagsfall. I fråga om tätorter torde det praktiskt taget aldrig kunna komma i fråga att stanna vid slamavskiljning som reningsmetod. Normalt måste kraven här sättas betydligt högre. I glesbygd däremot är förutsättningarna för att godta slamavskiljning ofta gynnsammare. Jag vill understryka att man vid bedömandet av reningsfrågan också skall beakta de risker som är förbundna med närsalter i avloppsvattnet.

Det förtjänar nämnas att gällande bestämmelser om statsbidrag till reningsverk är utformade så att bidrag utgår bara till reningsverk som är avsett för längre gående rening än slamavskiljning (SFS 1968: 308).

Punkterna 2 och 3 har direkt motsvarighet i 8 kap. 23 § tredje stycket vattenlagen. Punkt 4 har direkt motsvarighet i 8 kap. 32 § tredje stycket vattenlagen. Sistnämnda bestämmelse avser också galvaniskt bad eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad. Denna beteckning torde numera inte vara helt täckande. Jag har därför ersatt den med beteckningen ytbehandlingsbad i metallindustri eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad.

Både i naturvårdsverkets lagförslag och i remissyttrandena över förslaget har påtalats att kontrollen över efterlevnaden av de förbudsbestämmelser som finns i 8 kap. 23 § tredje stycket och 32 § tredje stycket är bristfällig. För att komma till rätta med de olägenheter som ifrågavarande typer av avloppsvatten för med sig är det enligt min mening nödvändigt att komplettera paragrafen med bestämmelser om förprövningskyldighet. Sådana bestämmelser kan meddelas av Kungl. Maj:t.

Med hänsyn till den snabba utvecklingen på föroreningsområdet kan det mycket väl tänkas uppkomma behov av att utsträcka den skärpta tillåtlighetsregeln i 7 § till nya typer av farliga avloppsvatten. Jag har därför i andra stycket föreslagit ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att förordna att det principiella förbud som första stycket innefattar skall avse också visst annat slag av avloppsvatten än de som nu anges.

Beträffande vassle och galvaniskt bad kan undantag från förbudsregeln i 8 kap. 32 § tredje stycket medges av Kungl. Maj:t i underställningsfall enligt andra stycket i samma paragraf. Enligt min mening finns det inget behov av en sådan regel. Den föreslagna lydelsen begränsar därför möjligheten att medge undantag till uppenbara fall, också när det gäller punkterna 4 och 5.

8 §.

Departementschefen. Paragrafen motsvarar 8 kap. 37 § vattenlagen. Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen har dock tillämpningsområdet utvidgats väsentligt.

Tillståndsprövning

9 §.

I paragrafen anges vilken myndighet som skall ha hand om tillståndsprövningen. I övrigt har paragrafen sin motsvarighet i 2 kap. 4 § förslaget till immissionslag och i 8 kap. 38 § vattenlagen.

Departementschefen. Syftet med den nya lagen är, som framgår redan av lagens rubrik, att få till stånd effektiva åtgärder mot verksamhet som vållar förorening och annan störning. Tillsynsmyndigheterna på miljövårdsområdet ges befogenheter att ingripa i olika former och enskild sakägare kan föra talan vid domstol, inte bara om ersättning utan också om förbud och skyddsåtgärder. Industriföretagare och andra som driver verksamhet som

kan störa omgivningen har därför ett legitimt intresse av att trygga sin ställning genom att offentlig myndighet efter prövning enligt den nya lagen fastslår under vilka villkor verksamheten får drivas. Ett sådant system gäller redan enligt vattenlagen och tas också upp av immissionssakkunniga. Remissinstanserna har inget att erinra mot de sakkunnigas förslag i detta hänseende.

I denna paragraf fastslås rätten för företagaren att få sin sak prövad genom att söka tillstånd. Ansökan prövas normalt av statens koncessionsnämnd för miljövard. Av 16 § följer att koncessionsnämnden i vissa fall skall underställa tillståndsfrågan Kungl. Maj:ts prövning. Vidare kan prövningen enligt 17 § första stycket i vissa fall förläggas till länsstyrelsen. Möjligheten att söka tillstånd står öppen i fråga om både befintliga anläggningar och nyanläggningar och vare sig anläggningen är stor eller liten. Om ett befintligt företag blir föremål för åtgärd från tillsynsmyndighets sida, kan detta vara en särskild anledning för företagaren att använda sig av ansökningsmöjligheten. Ett annat skäl att söka tillstånd är att talan väcks vid domstol om förbud eller om krav på förebyggande åtgärder. Enligt 36 § skall domstolen i sådant fall förklara målet vilande till dess koncessionsnämnden avgjort tillståndsfrågan.

Givetvis bör det i allmänhet vara en fördel för företagaren att få tillstånd prövningen redan då anläggningen befinner sig på planeringsstadiet. Det är också ett allmänt intresse att så sker.

10 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förprövningsordningen. Den motsvarar 2 kap. 5 § i förslaget till immissionslag och har bland gällande regler på vattenlagstiftningens område sin närmaste motsvarighet i 8 kap. 38 § sista stycket vattenlagen och 5 § lagen om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden.

Departementschefen. Första stycket 1 och 2 motsvarar i sak immissionssakkunnigas förslag. På vattenvårdsområdet gäller redan den föreslagna ordningen. Tredje punkten innebär däremot en nyhet i förhållande till både gällande rätt och immissionssakkunnigas förslag. Den föreslagna utvidgningen motiveras särskilt med hänsyn till de olägenheter som kan uppkomma genom tippning av avfallsmassor.

Fjärde punkten avser ändringsfallen, där jag som tidigare har utvecklats föreslår en viss skärpning av immissionssakkunnigas förslag. Varje ändring som kan medföra ökad eller ny förorening eller eljest är av betydelse från störningssynpunkt faller sålunda inom det område för vilket Kungl. Maj:t kan föreskriva koncessionsplikt.

Andra stycket reglerar naturvårdsverkets rätt att medge undantag från skyldighet att söka tillstånd enligt förprövningsbestämmelserna. Naturvårdsverkets dispensbefogenhet omfattar — i motsats till immissionssakkunnigas

förslag — hela det koncessionspliktiga området. Medgivande skall föregås av prövning i varje särskilt fall och innehålla föreskrift om de villkor som skall gälla för verksamheten. Dispens kan vägras, inte bara om naturvårdsverket finner att företaget inte bör få komma till stånd utan också om verket anser att ärendet är av sådan art att det bör prövas av koncessionsnämnden. Utan särskild föreskrift torde vara klart att dispens kan återkallas och att med dispensen förenade villkor kan ändras om förhållandena påkallar det. Om dispens återkallas, återupplivas skyldigheten att söka tillstånd. Jag utgår dock från att återkallelse av dispens kommer i fråga bara i undantagsfall när andra möjligheter att nå resultat är uttömda.

11 §.

Paragrafen innehåller regler om koncessionsnämnden och dess sammansättning.

Departementschefen. För sammansättningen av koncessionsnämnden har jag ingående redogjort i den allmänna motiveringen. Från huvudregeln föreslås av praktiska skäl vissa undantag, där nämndens uppgifter fullgörs av ordföranden ensam.

Enligt tredje stycket förordnar Kungl. Maj:t ordförande och övriga ledamöter. I den utsträckning det behövs skall Kungl. Maj:t också förordna ersättare för ledamöterna. Eftersom ordföranden och ledamoten med teknisk erfarenhet avses bli fast knutna till koncessionsnämnden, kommer det att bli aktuellt att förordna ersättare endast för övriga ledamöter.

Det torde vara mycket svårt att på förhand bedöma vilken omfattning nämndens verksamhet kommer att få. Visserligen kan man när det gäller vattenföreningens målen få ett visst underlag från vattendomstolarnas verksamhet men i övrigt saknar man säker grund för bedömningen. Vidare blir nämndens arbetsbörda i högsta grad beroende av i vilken omfattning naturvårdsverket kommer att använda sin dispensrätt. Detta beror i sin tur i stor utsträckning på de enskilda företagen. För att kunna anpassa organisationen efter behovet har Kungl. Maj:t genom bestämmelsen i paragrafens sista stycke fått möjlighet att förordna att i nämnden skall finnas flera avdelningar. Avdelningarna avses bli likvärdiga.

12 §.

Paragrafen innehåller regler om jäv för koncessionsnämndens ledamöter.

Departementschefen. Med hänsyn till koncessionsnämndens karaktär och ställning är det naturligt att anknyta jävsbestämmelserna till rättegångsbalkens regler. Helt kan dock inte reglerna i 4 kap. 13 § rättegångsbalken bli tillämpliga på ledamot av koncessionsnämnden. Undantag är nödvändiga av praktiska skäl.

Frågor om vattenförening som varit under prövning vid vattendomstol kan sedermera komma under koncessionsnämndens bedömande, t. ex. i

samband med utbyggnad av ett företag eller omprövning av villkor som fastställts i vattendomstols tillståndsbeslut. Det bör då inte vara något hinder för den som tidigare i vattendomstol handlagt och fattat beslut i fråga om viss miljöfarlig verksamhet att tjänstgöra som ledamot i koncessionsnämnden, när samma verksamhet kommer under nämndens bedömande.

Enligt rättegångsbalken blir den jävig att handlägga mål som i annan myndighet än domstol tagit befattning med saken. Särskilt med hänsyn till den verksamhet som naturvårdsverket bedriver som tillsynsmyndighet skulle en sådan bestämmelse leda till att många onödiga jävssituationer skulle uppstå. Det bör därför inte medföra jäv mot ledamot att han hos annan myndighet än vattendomstol tagit befattning med ärende rörande samma miljöfarliga verksamhet som är under koncessionsnämndens prövning under förutsättning att han inte deltagit i beslut varigenom ärendet avgjorts. Har han däremot fattat sådant beslut i ärendet föreligger jäv. Den som beslutat i dispensärende eller beslutat om åtgärd enligt 26 eller 41 § är alltså förhindrad att vara ledamot i koncessionsnämnden när denna prövar samma ärende.

Enligt 11 § skall ett par av ledamöterna i koncessionsnämnden ha sakkunskap och erfarenhet från särskilda verksamhetsområden som nämndens arbete berör. Eftersom inget hindrar att de utses bland personer som är knutna till industrin eller kommunerna eller deras organisationer eller till miljövärdande myndigheter utgör givetvis en sådan anknytning i och för sig inte jävsgrund.

13 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndsansökan och har sin närmaste motsvarighet dels i 5 kap. 3 och 4 §§ förslaget till immissionslag, dels i 11 kap. vattenlagen.

Departementschefen. Ansökningsförfarandet hos koncessionsnämnden torde få regleras närmare i tillämpningskungörelsen. I paragrafen anges därför endast huvudbestämmelserna om tillståndsansökan. Sålunda fastslås att ansökan skall vara skriftlig och innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som fordras för sakens bedömande. Det bör vara möjligt att med ledning av ansökningshandlingarna få en bild av hur företaget är eller avses bli utfört, vilka skadeverkningar det kan antas medföra och hur dessa bör motverkas genom renings- och andra skadeförebyggande åtgärder.

När det gäller koncessionspliktiga företag råder ingen tvekan om omfattningen av den prövning som skall ske på grund av ansökningen. Oavsett hur denna är utformad skall företaget prövas med beaktande av alla de störningar som lagen avser att ge skydd mot. Innehåller ansökningshandlingarna inte tillräckliga uppgifter för att företaget skall kunna bedömas som helhet, måste komplettering ske.

I fråga om icke koncessionspliktiga företag ligger det i sökandens eget intresse att avfatta tillståndsansökningen så att prövningen blir av vid om-

fattning. Som närmare framgår av 18 och 22 §§ blir nämligen den trygghetsverkan som tillståndsbeslutet ger beroende på innehållet i beslutet.

Om ansökningsingen inte inges i det antal exemplar som koncessionsnämnden föreskrivit med hänsyn till den fortsatta behandlingen av ärendet eller om ansökan på annat sätt är ofullständig, skall nämnden tillse att bristen avhjälpas. Nämnden kan utfärda föreläggande för sökanden och i föreläggandet utsätta vite eller äventyr att bristen avhjälpas på sökandens bekostnad.

14 §.

Paragrafen innehåller allmänna bestämmelser om förfarandet hos koncessionsnämnden.

Departementschefen. Kungörelse i ortstidning bör vara det normala sättet att bereda sakägare tillfälle att komma till tals. Om det är uppenbart att syftet med kungörandet kan nås på enklare sätt än genom kungörelsens införande i tidning, bör dock det enklare tillvägagångssättet kunna användas. Så bör regelmässigt kunna ske när en bestämd och till antalet begränsad krets av sakägare berörs av företaget. Det är då lämpligt att var och en underrättas genom brev. Bestämmelser om vad kungörelsen skall innehålla och om det förenklade underrättelseförfarandet torde få ges i tillämpningskungörelsen.

Punkt 2 i andra stycket innehåller en grundläggande bestämmelse om samråd i tillståndsärenden. Med bestämmelserna under punkterna 3 och 4 avses att tillgodose kravet på rättssäkerhet och skapa garantier för att ärendena får en uttömmande behandling. Sammanträde och syn kan underlåtas endast om det är uppenbart onödigt. Syn på platsen kan hållas antingen fristående eller i samband med sammanträde. För att göra det lättare för enskilda sakägare att lägga fram sina synpunkter är det önskvärt att sammanträde i stor utsträckning hålls på platsen. Detta bör också vara praktiskt genomförbart genom föreskriften att nämnden kan uppdra åt en eller flera av ledamöterna att hålla sammanträde eller besiktning. Efter vad som är lämpligt och praktiskt kan alltså sammanträde eller syn hållas av nämnden i dess helhet eller av en eller flera av dess ledamöter.

Enligt sista stycket skall den som utövar den miljöfarliga verksamheten bekosta kungörelse och utredning av sakkunnig. Detta överensstämmer med förfarandet i vattenmål. Uppkommer tvist om ersättning för sakkunniguppdrag, kan frågan hänskjutas till koncessionsnämndens avgörande.

15 §.

Departementschefen. Yppas skiljaktiga meningar vid överläggning inom koncessionsnämnden, skall omröstning ske. Varje ledamot har en röst. Som nämndens beslut skall gälla den mening som fått de flesta rösterna eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

16 §.

Departementschefen. I denna paragraf fastslås att koncessionsnämnden har skyldighet att underställa avgörandet i ett tillståndsärende Kungl. Maj:ts avgörande om koncessionsnämnden finner att de i 6 § andra stycket angivna förutsättningarna för underställning föreligger. Det åligger därvid koncessionsnämnden att avge eget yttrande i ärendet.

17 §.

Departementschefen. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen bör det finnas en möjlighet att i viss utsträckning delegera förprövningsbefogenheten till länsstyrelserna. Med stöd av första stycket i denna paragraf kan Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, koncessionsnämnden uppdra åt länsstyrelsen att pröva fråga om tillstånd i ärenden av mindre vikt eller enklare beskaffenhet. Med fråga om tillstånd avses i lagen dels fråga om meddelande av tillstånd efter ansökan därom, dels fråga om omprövning av tillståndsbeslut enligt 23—25 eller 27 §. Enligt andra stycket kan också rätten att medge undantag från skyldigheten att söka tillstånd delegeras till länsstyrelsen. Även denna delegationsrätt är begränsad till ärenden av mindre vikt eller enklare beskaffenhet. Emellertid torde delegationsrätten kunna utnyttjas i någon nämnvärd omfattning först sedan länsstyrelsernas resurser på området utökats och fastare riktlinjer för tillämpningen av lagen hunnit utbildas genom naturvårdsverkets och koncessionsnämndens verksamhet.

Paragrafen ger möjlighet att till prövning hos länsstyrelse överföra såväl enstaka ärenden som grupper av ärenden. Tillståndsprövning kan avse både koncessionspliktiga och icke koncessionspliktiga företag. När det gäller det förra slaget är ärendena i regel av sådan vikt att delegationsrätten i varje fall till en början bör utnyttjas i mycket begränsad omfattning. Det torde inte vara lämpligt att tillståndsprövningen för hela grupper av koncessionspliktiga företag läggs på länsstyrelserna. Enstaka ärenden bör däremot kunna flyttas över. I många fall kan t. ex. länsstyrelsens kännedom om lokala förhållanden vara av särskilt värde vid prövningen. I fråga om icke koncessionspliktiga anläggningar är det däremot väl tänkbart att det så småningom kan urskiljas grupper av ärenden som med fördel kan hänvisas för tillståndsprövning hos länsstyrelse.

Också när det gäller delegering enligt andra stycket i paragrafen torde till en början återhållsamhet böra iakttas. I övrigt kan till ledning för tillämpningen av paragrafen framhållas att delegering bör ske antingen av dispensprövningen eller av tillståndsprövningen av ett ärende. Det synes nämligen vara mindre lämpligt att länsstyrelsen får hand om både dispensprövning och tillståndsprövning i ett och samma ärende. Redan det förhållandet att de personer som har haft hand om dispensfrågan inte bör delta i beslutet om tillstånd talar mot en sådan anordning.

Lagens bestämmelser om ärenden som prövas av koncessionsnämnden gäller i tillämpliga delar också ärenden som efter delegation prövas av länsstyrelsen. Detta innebär bl. a. att reglerna i 13 § om ansökan, i 14 § om förfarandet och om prövning av ersättning för utredning, i 18 § om tillståndsbeslut och i 21 § om uppskov med bestämmande av villkor blir tillämpliga på delegerade ärenden.

Tillståndsbeslut

I detta avsnitt meddelas i huvudsak bestämmelser om vad tillståndsbeslut skall innehålla samt om rättsverkan av tillståndsbeslut och om omprövning av sådant beslut.

18 §.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 62 § och 63 § första stycket vattenlagen. I sak stämmer paragrafen överens med 2 kap. 6 § i de sakkunnigas förslag.

Departementschefen. Med tillståndsbeslut avses i första hand beslut varigenom koncessionsnämnden med anledning av ansökan lämnar medgivande till viss verksamhet som omfattas av lagen. Men tillståndsbeslut kan också meddelas av Kunql. Maj:t efter underställning enligt 16 § eller av länsstyrelsen i ärenden som delegerats till länsstyrelsens prövning enligt 17 § första stycket. Däremot är beslut om dispens som meddelas av naturvårdsverket eller länsstyrelsen inte tillståndsbeslut enligt lagens terminologi. Närmare bestämmelser om vad dispensbeslut skall innehålla torde få tas in i tillämpningskungörelsen.

Eftersom tillståndsbeslut har viktiga rättsverkningar måste beslutet noggrant ange den verksamhet som tillståndet gäller. Som de sakkunniga har framhållit kan tillståndsmyndigheterna få god ledning i domar som vattendomstolarna meddelat om tillstånd till avloppsföretag. Beslutet skall också innehålla föreskrift om de villkor som myndigheten anser skall gälla för tillståndet. Sådana villkor kan i första hand avse renings- och andra skyddsåtgärder, inskränkningar i verksamheten, immissionsgränser, kontrollåtgärder osv. Ofta läggs ansökan i vattenföroreningsmål upp så att den avser också framtida utvidgning av verksamheten. Detta förfarande är i regel lämpligt. Det ger prövningsmyndigheten möjlighet att i god tid fastställa föreskrifter för ett företags successiva utbyggnad.

Andra stycket har sin tillämpning på sådana nyetablerings- och ändringsfall i vilka man inte vill ha frågan om tillståndets utnyttjande svävande under en oviss tid. I fråga om befintliga företag, t. ex. pågående avloppsutsläpp från fabrik eller kommun, gör sig inte samma synpunkt gällande. Också i sådana fall är det visserligen påkallat att fastställa en tid inom vilken skyddsåtgärder o. d. skall ha utförts. En tidsgräns som fastställs i dessa fall har emellertid inte karaktär av frist inom vilken tillstånd skall ha tagits i anspråk med risk för att det annars förfaller (jfr 29 § första stycket). Tidsbestämmelsen är då i stället ett villkor av samma slag som villkor

om reningsanordningar o. d. Åsidosätts en sådan bestämmelse, kan alltså lagens sanktionssystem träda i tillämpning.

19 §.

Paragrafen saknar motsvarighet i immissionssakkunnigas förslag. Den ger Kungl. Maj:t möjlighet att förena ett tillstånd med särskilda villkor för att tillgodose allmänna ändamål i bygden.

Departementschefen. Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen är den föreslagna befogenheten att meddela särskilda villkor av samma art som den möjlighet som Kungl. Maj:t har enligt 4 kap. 13 § vattenlagen att förena tillstånd till vattenregleringsföretag med villkor som främjar bygdens intressen. Beträffande innebörden av uttrycket bygden kan viss ledning hämtas i vattenlagen och i den praxis som utbildats i fråga om tillämpningen av 4 kap. 13 och 15 §§ vattenlagen. När uttrycket förekommer i t. ex. 4 kap. 15 § vattenlagen avses inte en begränsning till det direkt drabbade området. Också endast indirekt berörda områden kan räknas till bygden (se prop. 1944: 169 s. 68, 2 LU 1944: 33 s. 28 och prop. 1959: 31 s. 34). Motsvarande gäller enligt mitt förslag.

20 §.

Paragrafen ger Kungl. Maj:t möjlighet att uppdra åt koncessionsnämnden eller länsstyrelsen att fastställa närmare villkor för tillstånd som Kungl. Maj:t lämnar.

Departementschefen. Bestämmelsen i 18 § första stycket om att tillståndsbeslut skall innehålla föreskrift om villkor gäller alla slag av sådana beslut, alltså också dem som Kungl. Maj:t meddelar i underställnings- eller besvärsmål. Det är emellertid inte praktiskt att Kungl. Maj:t skall bestämma alla de villkor som kan behövas. Många är av detaljkaraktär och ofta krävs det tidsödande undersökningar innan viss reningsanordning eller annan skyddsåtgärd kan bestämmas definitivt. Det väsentliga i Kungl. Maj:ts prövning är tillåtlighets- och lokaliseringsfrågan. Ofta kan det emellertid dessutom vara lämpligt att Kungl. Maj:t bestämmer vissa grundläggande villkor. Tillåtlighetsbedömningen kan t. ex. vara beroende av valet mellan olika principlösningar av reningsfrågan. Ett sådant principavgörande bör i regel träffas av Kungl. Maj:t. Men den närmare utformningen av sådant villkor och av andra villkor som behövs kräver kanske detaljöverväganden som det är mera praktiskt att anförtro åt koncessionsnämnden eller länsstyrelsen.

Kungl. Maj:t har frihet att lämna uppdraget åt koncessionsnämnden eller länsstyrelsen efter vad som i det särskilda fallet är lämpligast med hänsyn till ärendets art m. m. Avgörande är alltså inte vilken av myndigheterna som handlagt ärendet i första instans.

Bestämmelsen omfattar också den närmare utformningen av särskilda villkor som Kungl. Maj:t fastställer med stöd av 19 §.

21 §.

Enligt denna paragraf, som motsvarar 11 kap. 66 § 2 mom. vattenlagen, kan prövningsmyndigheten skjuta upp den slutliga utformningen av villkor till dess man fått erfarenhet av företagets verkningar.

Departementschefen. Det är vanligt i vattenmål att vattendomstolen uppskjuter avgörandet av vissa svårbedömbara frågor om villkor till dess företaget utförts och man haft tillfälle att under en prøvotid avvakta erfarenheten av det. Den utredning som immissionssakkunniga har företagit rörande handläggningen av mål om vattenförorening visar att förfarandet med prøvotid är vanligt i sådana mål. Ibland gäller uppskovet vissa bestämda frågor. Men ibland kan villkorsbestämningen över huvud taget sättas på prøvotid. Det sker i den formen att vattendomstolen i samband med att tillstånd ges fastställer vissa preliminära villkor och föreskriver att definitiv prøvning av villkoren skall ske efter en prøvotid som antingen tidsbegränsas eller fastställs att löpa tills vidare. De sakkunniga tänker sig att motsvarande uppskovssystem skall finnas för immissionsfallen.

Genom 21 § efterbildas vattenlagens uppskovsförfarande inom området för den nya lagstiftningen. Uppskov skall alltså kunna ske i fråga om både visst eller vissa villkor eller villkoren i deras helhet. Inget hindrar att prøvningen sker successivt, om det är lämpligt. Vissa frågor kan sålunda mogna för avgörande tidigare än andra. Jag vill emellertid understryka att uppskovsförfarandet bör tillämpas restriktivt. Normalt skall alla villkor fastställas i samband med tillståndet (jfr prop. 1952: 52 s. 49).

Om uppskov är oundgängligt skall prövningsmyndigheten se till att omgivningen inte utsätts för onödiga olägenheter. För att motverka sådana skall enligt andra stycket provisoriska anordningar och åtgärder vidtas.

Uppskov kan vara tidsbestämt eller löpa tills vidare. Prövningsmyndigheten skall följa den uppskjutna frågan och svarar för att ärendet tas upp till slutligt avgörande så snart det kan ske.

22 §.

Bestämmelserna i 22—25 §§ och 40 § andra stycket anger tillsammans rättsverkan av tillståndsbeslut. 23 § och 24 § andra stycket har ingen motsvarighet i vattenvårdslagstiftningen eller i de sakkunnigas förslag. De övriga bestämmelserna motsvarar 8 kap. 39 § första stycket och 40 § vattenlagen. I förslaget till immissionslag utgörs motsvarigheten av 2 kap. 7—9 §§.

Immissionssakkunniga. Huvudregeln enligt sakkunnigförslaget är att tillståndsbeslutet gäller mot envar — även den som ej är part i ansökningsmålet — och därmed i princip för all framtid. Viktiga inskränkningar i rättskraften är emellertid angivna i de närmast följande paragraferna. Särskilt framhålls reglerna angående omprövning och ändring av vattendomstolens föreskrifter om villkoren för användningen. Motsättningsvis framgår av pa-

ragrafen att beslut om avslag på tillståndsansökan inte hindrar sökanden att komma igen med en ny ansökan i samma sak.

Remissyttrandena. Kommerskollegium anmärker att en grundsats i förslaget är att den nya lagstiftningen skall gälla vid sidan av andra lagar och författningar. Mot denna bakgrund ter sig 2 kap. 7 § förslaget till immisionslag tämligen meningslös. Den ger sken av att ha en vidare innebörd än den i praktiken har.

Departementschefen. Som jag har berört i den allmänna motiveringen avser beslut om tillstånd att bereda företagaren viss trygghet mot att utsättas för ingripanden i efterhand. Denna paragraf innehåller den grundläggande regeln om sådan rättsverkan. Jag delar emellertid kommerskollegiums uppfattning att den formulering som de sakkunniga har valt kan verka vilseledande. Meningen är inte att den prövning som sker enligt den nya lagstiftningen skall ersätta den prövning som krävs t. ex. enligt brand- eller arbetarskyddslagstiftningen. Däremot spelar hälsovårdssynpunkten en väsentlig roll i den nya prövningsordningen. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen skall beslut enligt den nya lagen ta över hälsovårdsnämnds beslut. Detta kommer till uttryck i förevarande paragraf. Den som fått tillstånd till viss verksamhet efter prövning enligt den nya lagen kan enligt denna paragraf i princip inte åläggas — på grund av den nya lagen eller hälsovårdsstadgan — att upphöra med verksamheten eller vidta skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått utöver dem som beslutet anger. Detta innebär att koncessionsnämnden inte kan meddela förbud eller föreskriva skyddsåtgärd i fall som avses i 41 §. Länsstyrelsen kan inte ingripa, vare sig som tillsynsmyndighet enligt den nya lagen eller som hälsovårdsmyndighet, i annat fall än det som anges i 40 § andra stycket. Jag bortser då från de regler som träder i tillämpning när fastställda villkor åsidosätts. Inte heller hälsovårdsnämnd kan ingripa med föreläggande inom ramen för tillståndsbeslutet. Även domstolsvägen är stängd. Om någon väcker talan vid fastighetsdomstol om förbud eller skyddsåtgärd, skall talan ogillas om företagaren har ett lagakraftvunnet tillståndsbeslut att falla tillbaka på.

23 §.

Enligt denna paragraf kan koncessionsnämnden förklara tillstånd förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet, om tillståndshavaren åsidosätter villkor och avvikelser är av betydelse.

Departementschefen. Denna bestämmelse är det första undantaget från regeln om tillståndsbesluts rättsverkan. Den trygghetsverkan som är förenad med ett tillståndsbeslut är berättigad bara om tillståndshavaren lojalt följer de villkor som fastställts i beslutet. Som jag har antytt i den allmänna motiveringen är det främst en uppgift för tillsynsorganen att övervaka att villkoren följs och att ingripa med föreläggande om rättelse, om så ej

sker. Ibland kan åsidosättandet vara så allvarligt att det framstår som berättigat att tillståndet återkallas. Enligt denna paragraf kan så ske om avvikelsen är av betydelse. Det kan t. ex. vara fråga om ett grundläggande villkor vars åsidosättande helt rubbar förutsättningarna för tillståndet. Men bestämmelsen bör vara tillämplig också när företagaren visar upprepad nonchalans mot villkorsföreskrifterna. Eftersom ett ingripande enligt denna paragraf kan ha vittgående direkta eller indirekta följder måste bestämmelsen reserveras för de verkligt grava fallen. I princip bör den tillämpas bara när man inte kommer till rätta med missförhållandet på andra vägar. Om skadeverkningarna är så svåra att man rimligen inte kan avvakta resultatet av förelägganden om rättelse o. d., kan det dock undantagsvis vara befogat att genast ingripa med stöd av denna paragraf.

Det är att märka att koncessionsnämnden inte kan stanna vid att förklara tillståndsbeslutet förfallet. Ett beslut som begränsas till att tillståndet återkallas skulle kunna leda till att den tredskande fortsätter verksamheten som förut men utan tillstånd. Beslutet måste därför också innehålla förbud mot fortsatt verksamhet. Eftersätts ett sådant förbud, inträder straffansvar. Dessutom kan handräckning meddelas för att stoppa verksamheten.

24 §.

Paragrafens första stycke motsvarar 8 kap. 40 § första stycket vattenlagen och 2 kap. 8 § första stycket förslaget till immissionslag.

Immissionssakkunniga. Bestämmelserna i 2 kap. 8 § förslaget till immissionslag öppnar möjlighet att ändra villkor i skärpande riktning. Bestämmelserna är inte avsedda att hindra den som en gång fått tillstånd att göra ny ansökan i samma fråga. Liksom fallet är enligt vattenlagen bör det stå honom fritt att underlåta att begagna tillståndet. Och han bör då också ha möjlighet att få det ersatt — helt eller delvis — av ett nytt tillstånd med ändrade villkor. Därvid kommer frågan att prövas på grundval av de förhållanden som föreligger när den nya ansökningen prövas.

Om talan angående omprövning väcks enligt 2 kap. 8 §, blir avgörandet till slut beroende av en skälighetsbedömning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Vid denna kan viss ledning hämtas från de grundläggande tillåtlighetsreglerna. Man får emellertid inte förbise att omständigheterna vid omprövning skiljer sig på en väsentlig punkt från dem som föreligger vid tillåtlighetsprövning på grund av ansökan från företagarens sida. I omprövningsfallet är det genom tillståndsbeslutet redan fastslaget att den verksamhet som är föremål för tillståndet skall få drivas. Det bör då inte få förekomma att domstolen meddelar ändrade föreskrifter som är så ingripande att de gör verksamheten praktiskt taget omöjlig att driva. Över huvud finns det enligt de sakkunnigas mening skäl att gå fram med varsamhet mot den som lojalt har skaffat sig tillstånd och sedan lojalt följer föreskrivna villkor.

Remissyttrandena. Den föreslagna tidsperioden av tio år anser vattenfallsverket och kraftverksföreningen vara för kort. Den bör antingen utgå eller förlängas till 20 år. Några remissinstanser understryker de sakkunnigas uttalanden om att omprövningen inte får leda till att verksamheten inte kan drivas i fortsättningen och om att man bör gå fram med varsamhet mot den som lojalt rättar sig efter villkoren.

Departementschefen. Jag har inte funnit anledning avvika från den av immissionssakkunniga föreslagna tioårsgränsen. Det förtjänar understrykas att detta är en minimigräns. Om utbyggnaden av företaget tar huvuddelen av perioden i anspråk torde i regel förutsättningar för omprövning saknas redan när perioden gått till ända. Beträffande de principer som skall följas vid omprövningen kan jag i allt väsentligt ansluta mig till vad de sakkunniga har anfört.

Omprövningsregeln i 8 kap. 40 § första stycket vattenlagen liksom motsvarande regel i sakkunnigförslaget är begränsad till omprövning av villkor som är förknippade med tillståndsbeslut. Däremot kan tillståndet som sådant inte rubbas. Naturvårdsverket har emellertid i sitt förslag till lagändring pekat på önskvärdheten av att få till stånd samordnad sanering av olika föroreningskällor vid samma vattenområde och har framhållit att det därvid också bör finnas möjlighet att pröva om gällande domar när särskilda skäl föreligger. Jag delar naturvårdsverkets uppfattning. En effektiv samordnad sanering inom ett område kan bromsas upp genom att vissa avloppsföretag inom området har gamla tillstånd att stödja sig på. Från allmän synpunkt är det önskvärt att ett ingripande inom ett saneringsområde kan ske över hela fältet. Det bästa resultatet, också från berörda företagares och kommuners egen synpunkt, kan ofta nås bara om ingripandet omfattar alla föroreningskällor. Andra stycket i paragrafen är i första hand till för att möjliggöra sådana samlade lösningar. Meningen är inte att tillståndet skall kunna återkallas helt. Men prövningsmyndigheten skall ha möjlighet att anvisa annan lösning av utsläppsfrågan, t. ex. att avloppsvattnet förs över till annan recipient.

Till skillnad från fall enligt första stycket kan omprövning enligt andra stycket bara ske när tioårsperioden gått till ända.

25 §.

Departementschefen. Också denna paragraf innehåller ett undantag från regeln om tillståndsbesluts rättsverkan. Bestämmelsen innebär att koncessionsnämnden kan meddela föreskrift för att förebygga eller minska betydande olägenhet som inte förutsetts när tillståndsbeslutet meddelades. Den stämmer i sak helt överens med 8 kap. 40 § andra stycket vattenlagen och 2 kap. 8 § andra stycket förslaget till immissionslag.

26 §.

Departementschefen. Beslut i fråga som avses i 23, 24 eller 25 § meddelas av koncessionsnämnden. På grund av delegation enligt 17 § kan prövningen åtminstone i fall enligt 24 eller 25 § ibland ankomma på länsstyrelsen. Initiativ till att prövning sker kan enligt förevarande paragraf tas enbart av naturvårdsverket. Detta utesluter inte att annan myndighet eller enskild sakägare kan fästa naturvårdsverkets uppmärksamhet på fall som bör föranleda ingripande enligt 23, 24 eller 25 §.

27 §.

Motsvarighet till paragrafen är 8 kap. 44 § första stycket vattenlagen och 2 kap. 10 § förslaget till immissionslag.

Immissionssakkunniga. Genom 2 kap. 10 § öppnas möjlighet att på ansökan ändra villkor i mildrande riktning. Bestämmelsen ger större möjlighet till omprövning än 8 kap. 44 § vattenlagen. De sakkunniga framhåller att det genomsnittligt sett torde vara svårare att på förhand bedöma verkningarna av immitterande användning, t. ex. av luftförorenande industrianläggning, än av vattenförorenande företag. Det synes därför vara större risk att i tillståndsbeslut på immissionsområdet meddelas föreskrifter som sedermera visar sig vara obehövliga eller strängare än som behövs. I sådana fall har företagaren visserligen möjlighet att söka nytt tillstånd med ändrade villkor. Detta kan emellertid innebära en onödigt stor apparat och kräva onödigt lång tid. Enligt de sakkunnigas mening bör det inte medföra någon fara för rättssäkerheten, om man anförtror åt vattendomsstolarna att i klara fall mildra föreskrivna villkor utan att behöva gå in på en omfattande ny tillståndsprövning rörande företaget. Bestämmelsen har utformats i enlighet härmed.

Departementschefen. Bestämmelserna i 24 och 25 §§ innebär att villkor som fastställts i samband med tillstånd till viss verksamhet kan ändras om det är påkallat för att tillgodose de intressen som lider intrång av verksamheten. Om det däremot är önskvärt från tillståndshavarens synpunkt att villkor ändras passar inte dessa bestämmelser. Som de sakkunniga har framhållit har han emellertid alltid möjlighet att avstå från att begagna tillståndet och i stället söka nytt tillstånd på de ändrade villkoren. Detta är dock i regel en alltför omständlig väg. Denna paragraf ger honom möjlighet att genom ansökan hos nämnden få till stånd en omprövning som kan begränsas till just den föreskrift som han vill ha upphävd eller ändrad. Bestämmelsen är tillämplig, oavsett om den verksamhet som beslutet avser börjat utövas eller inte när ansökan om ändring görs. Till skillnad från sakkunnigförslaget innebär mitt förslag att villkoret inte bara kan ändras utan kan helt upphävas om det finns skäl för det. Detta är den naturliga åtgärden om föreskriften inte längre behövs.

28 §.

Departementschefen. Omprövning enligt 24, 25 eller 27 § kan avse också villkor som Kungl. Maj:t har fastställt. För att inte förutsättningarna för Kungl. Maj:ts tillstånd skall rubbas genom ett omprövningsbeslut av koncessionsnämnden får nämnden inte besluta om väsentlig avvikelse från sådant villkor utan att Kungl. Maj:t medgett detta. Sådant medgivande kan lämnas redan i tillståndsbeslutet. Har detta ej skett, måste omprövningsfrågan underställas Kungl. Maj:t om den begärda avvikelsen är väsentlig.

29 §.

Bestämmelserna motsvarar 8 kap. 43 § första stycket vattenlagen och 2 kap. 11 § förslaget till immissionslag.

Remissyttrandena. Länsstyrelserna i Kopparbergs och Västerbottens län framhåller att det är önskvärt att möjligheten att få uppskov begränsas starkt. Erfarenheten från tillämpningen av 8 kap. 43 § vattenlagen ger anledning befara viss risk för missbruk. Det har sålunda förekommit att vederbörande företagare i det längsta underlåtit att vidta erforderliga förberedelser för att fullfölja föreskrivna åtgärder och omedelbart före den angivna tidens utgång kommer in med ansökan om uppskov.

Departementschefen. Det missbruk som länsstyrelserna i Kopparbergs och Västerbottens län påtalat torde avse sådana fall när vattendomstol i efterhand fastställt villkor om vissa skyddsåtgärder för ett befintligt avlopps företag och bestämt viss tid inom vilken åtgärderna skall vara utförda. Om företagaren underlåter att vidta åtgärderna före tidens utgång brukar den tolkningen av gällande bestämmelser hävdas att beslutet är förfallet enligt 8 kap. 43 § vattenlagen. Om detta är riktigt uppkommer den ohållbara situationen att avloppsutsläppet fortsätter oförändrat utan att några sanktioner enligt vattenlagen kan vidtas.

Mitt förslag är upplagt så att man undviker risken för missbruk av det slag som jag nu har nämnt. Som jag har framhållit i motiven till 18 § är bestämmelsen om fastställelse av tidsfrist avsedd för fall då tillstånd lämnas till nyanläggning eller ändring av företag. När man däremot fastställer en tid inom vilken skyddsåtgärder skall vara utförda på befintliga anläggningar grundas beslutet inte på 18 § andra stycket. Följaktligen blir inte heller 29 § tillämplig i dessa fall.

Ersättning och andra enskilda anspråk

Detta avsnitt innehåller bl. a. regler om ersättning för skada genom miljöfarlig verksamhet. Den grundläggande bestämmelsen finns i 30 §. De båda därpå följande paragraferna innehåller bestämmelser om ersättning för framtida skada och om lösningsplikt. Talan om ersättning och inlösen skall föras vid fastighetsdomstol, och regler härom ges i 33 och 34 §§. Genom

hänvisning till expropriationslagen blir dess regler i viss utsträckning tillämpliga. I 35 § finns bestämmelser om nedsättning av ersättning. Som framhållits i den allmänna motiveringen kommer det även i fortsättningen att finnas möjlighet att föra talan vid domstol om förbud mot störande verksamhet och om skyddsåtgärder för att motverka olägenhet av sådan verksamhet. För de samordningsproblem som kan uppkomma genom att en prövning domstolsvägen står öppen vid sidan om den prövning som sker i administrativ ordning innehåller 36 § vissa bestämmelser.

I detta sammanhang bör framhållas att reglerna om enskilt anspråk givetvis kan sättas ur spel genom avtal, t. ex. servitutsavtal eller annan rättsgrund. Förslaget till immissionslag innehåller den bestämmelsen att lagen i vad avser enskild rätt gäller endast i den mån ej annat följer av avtal eller annan särskild rättsgrund. Jag anser detta vara så självklart att det inte behöver sägas ut i själva lagen. Av särskilt intresse är verkan av en dom som meddelats av fastighetsdomstol med tillämpning av den föreslagna lagstiftningen. En talan vid fastighetsdomstol om förbud mot viss miljöfarlig verksamhet eller krav på långtgående skyddsåtgärder måste för den som utövar verksamheten ofta innebära ett allvarligt hot. Det är därför sannolikt att han utnyttjar den möjlighet som den nya lagstiftningen erbjuder, nämligen att möta stämningstalan med en tillståndsansökan för att därigenom få en mera allsidig prövning än den som domstolsförfarandet medger. Det kan emellertid inte uteslutas att det uppkommer fall när en vid fastighetsdomstol förd talan resulterar i en dom som förbjuder viss verksamhet eller ålägger den som utövar verksamheten att vidta skyddsåtgärder. Vinner domen laga kraft blir den, i förhållandet mellan parterna, gällande för framtiden. Det är därför av vikt att domen utformas så att den inte onödigt binder svaranden. Sålunda bör t. ex. ett åläggande som meddelas till skydd för visst utnyttjande av grannfastighet begränsas till den tid varunder grannfastigheten kommer att användas för det avsedda ändamålet.

För rättegången vid fastighetsdomstolen gäller lagen om fastighetsdomstol med de undantag som anges i detta avsnitt.

30 §.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om ersättning för olägenhet av miljöfarlig verksamhet. Den har i stort sett samma lydelse som 3 kap. 1 § första stycket förslaget till immissionslag. I vattenlagens 8 kap. finns motsvarande ersättningsregel i 30 §.

Departementschefen. Ersättningsbestämmelsen är utformad med 8 kap. 30 § vattenlagen som förebild och ansluter sig nära till den oskrivna grannlagsrättens regler. Uttrycket »olägenhet av någon betydelse» gör klart att bagatellartade olägenheter inte grundar rätt till ersättning.

I lagtexten är uttryckligen angivet att ersättning kan utgå även om för-

sumlighet inte kan åberopas. Principen om det strikta ersättningsansvaret har därigenom kommit till klart uttryck.

Innebörden och betydelsen av ortsvanlighets- och allmänvanlighetsrekvisiten har behandlats i den allmänna motiveringen. Som där framhållits kommer dessa rekvisit att i viss mån begränsa det strikta ersättningsansvaret. Om strikt ersättningsansvar inte kan tillämpas i ett visst fall kan det tänkas att ersättningsskyldighet inträder på grund av culparegeln.

När i paragrafen talas om olägenhet som orsakats av miljöfarlig verksamhet åsyftas olägenhet som härrör från det störande inslaget (luftföroreningen, bullret etc.). Detta torde vara så självklart att det inte behöver uttryckligen anges i lagtexten.

31 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning för framtida skada. Den överensstämmer med 3 kap. 1 § sista stycket och 2 § förslaget till immissionslag. I vattenlagen återfinns motsvarande bestämmelser i 9 kap. 47 § första stycket och 8 kap. 30 och 41 §§.

Departementschefen. När ersättningens belopp lämpligen kan uppskattas på förhand, skall domstolen bestämma ersättning för framtida skada, om någon av parterna påkallar det. Som jag förut har framhållit kan man räkna med att paragrafen kommer att kunna tillämpas endast i begränsad omfattning på grund av svårigheten att på förhand bedöma en skada. Ersättning för framtida skada kan bestämmas som ett engångsbelopp eller att utgå med visst årligt belopp. Väljs den senare ersättningsformen kan beloppet jämkas om förhållandena ändrats. Den som vill påkalla jämkning skall efter stämning föra talan härom vid fastighetsdomstolen (jfr 34 §). Det blir parterna och i sista hand domstolen som efter omständigheterna i det särskilda fallet får träffa valet mellan engångsbelopp och årliga ersättningar. Engångsersättning bör vara den normala formen.

32 §.

Paragrafen har i huvudsak samma lydelse som 3 kap. 3 § förslaget till immissionslag. Vattenlagen har motsvarande bestämmelse i 9 kap. 3 § första punkten.

Departementschefen. Om olägenheterna av miljöfarlig verksamhet är så allvarliga att fastighet eller del av fastighet blir onyttig för ägaren eller att det uppkommer synnerligt men vid begagnandet av fastigheten eller fastighetsdelen, skall inlösen ske, om ägaren begär det. Denna regel finns alltså redan på vattenföroreningsområdet men innebär en nyhet i fråga om luftförorening, buller och annan störning som lagen skall utgöra skydd mot. Några generella regler för tolkningen av »onyttig» och »synnerligt men» kan inte ges. Det får överlämnas åt rättspraxis att i varje särskilt fall avgöra om förutsättningar för inlösen är för handen. Ledning för bedöm-

ningen kan hämtas från närliggande områden (vatten-, expropriations- och väglagstiftning).

Som de sakkunniga framhåller bör inlösen av fastighetsdel tillämpas med försiktighet, så att man undviker alltför stor splittring i fastighetsbildningen.

33 §.

Paragrafen innehåller en forumbestämmelse för mål med anledning av talan om inlösen enligt 32 §. Genom hänvisning till expropriationslagen ges ytterligare regler för vad som skall gälla i fråga om sådan inlösen.

Departementschefen. Fastighetsägare som vill föra talan om inlösen skall rikta sitt anspråk mot den som utövar den miljöfarliga verksamheten och instämma sin talan till den fastighetsdomstol inom vars område den miljöfarliga verksamheten i huvudsak utövas eller skall utövas. Det torde inte komma att bereda några svårigheter att avgöra vilken fastighetsdomstol som är att anse som rätt forum.

I fråga om inlösen föreslås expropriationslagens bestämmelser gälla i tillämpliga delar. Detta innebär att inlösenbeloppet skall bestämmas efter samma grunder som gäller för fastställande av löseskilling vid expropriation. Inlösenbeloppet skall alltså motsvara fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning. Dessutom skall intrång på restfastighet och skada i övrigt ersättas. Vidare skall expropriationslagens regler om expropriationsersättningsens erläggande och expropriationens fullbordande följas i tillämpliga delar. Slutligen gäller också bestämmelserna om expropriationskostnad. Dock skall — i likhet med vad som gäller enligt 138 § byggnadslagen — rättegångsbalkens allmänna regler om rättegångskostnad tillämpas för det fall att yrkande om inlösen ogillas.

34 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om forum för talan om enskilt anspråk och anger vidare vem som kan påkalla prövning av talan om ersättning.

Departementschefen. Samma forum som gäller för talan om inlösen av fastighet eller fastighetsdel gäller enligt paragrafen för talan om enskilt anspråk i övrigt. De vanligaste målen om enskilt anspråk kommer givetvis att avse ersättning enligt 30 §. Det blir i första hand den ersättningsberättigade som kommer att ta initiativ till rättegång. Men möjlighet bör också finnas för den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten att påkalla prövning av ersättningsfråga genom att stämma in den som kan ha lidit eller kan komma att lida olägenhet genom verksamheten. Det bör i så fall åligga den sökande att i stämningsansökningen uppge den ersättning han bjuder.

Även den som vill framställa enskilt anspråk i övrigt har att instämma

sin talan till fastighetsdomstolen. Talan kan gå ut på förbud eller konkreta skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått. Den kan inte begränsas till att motparten skall åläggas att ansöka om tillståndsprövning.

35 §.

Paragrafen innehåller regler om nedsättning i fråga om annan ersättning än sådan som utgår för inlöst fastighet eller fastighetsdel. Bestämmelserna bör jämföras med 9 kap. 54 § vattenlagen.

Departementschefen. Enligt första stycket i paragrafen skall engångsersättning för framtida skada nedsättas hos länsstyrelsen om fastigheten häftar för fordran. I överensstämmelse med vattenlagen görs det undantaget att nedsättning inte fordras om skadan eller intrånget är väsentligen utan betydelse för fordringshavarens säkerhet. Det är fastighetsdomstolens sak att i samband med att ersättning fastställs bestämma i vilken mån nedsättning skall ske.

Beträffande förfarandet vid nedsättning och länsstyrelsens befattning med nedsatt belopp får, liksom i fråga om nedsättning av inlösenbelopp, expropriationslagens regler motsvarande tillämpning.

36 §.

Denna paragraf innehåller vissa regler för samordning av den prövning av frågor om förbud mot miljöfarlig verksamhet och om skyddsåtgärder som kan ske vid domstol och den prövning som sker i administrativ väg.

Departementschefen. Domstolsförfarandet kommer framför allt att anlitas när det gäller att bestämma ersättning för olägenheter på grund av miljöfarlig verksamhet. Som framhållits i den allmänna motiveringen måste emellertid domstolsvägen stå öppen också för den som vill föra talan om förbud mot eller om skyddsåtgärder med anledning av sådan verksamhet. Regler som garanterar en samordning av domstolsprövningen och prövningen hos administrativa organ är därför nödvändiga.

Av vad jag har anfört i anslutning till 18 och 22 §§ framgår att den som erhållit tillstånd till viss miljöfarlig verksamhet — av koncessionsnämnden, av Kungl. Maj:t efter underställning eller besvär eller av länsstyrelse efter delegering av tillståndsprövningen — är skyddad mot talan vid domstol om förbud eller skyddsåtgärder i fråga om den verksamhet som avses med tillståndet. En sådan stämningstalan skall därför ogillas.

Förevarande paragraf avser det fall att talan vid domstol om förbud eller skyddsåtgärder väcks i fråga om en verksamhet för vilken tillstånd inte föreligger. Är tillståndsfrågan under prövning hos koncessionsnämnden eller hos Kungl. Maj:t eller hos länsstyrelse, när talan väcks vid fastighetsdomstolen eller kommer frågan om tillstånd under prövning innan domstolen hunnit avgöra målet, skall domstolen förklara målet vilande till dess till-

ståndsfrågan blivit avgjord. Om tillståndsprövningen leder fram till ett beslut om tillstånd som vinner laga kraft, skall stämningstalan ogillas.

Även i andra fall kan talan vid fastighetsdomstol angående miljöfarlig verksamhet sammanfalla med förfarande hos administrativ myndighet enligt denna lag. Sålunda kan fråga om undantag från prövningsskyldighet för miljöfarlig verksamhet behandlas av naturvårdsverket eller länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan också handlägga fråga enligt 40 § första stycket. Vidare kan naturvårdsverket med stöd av 41 § ha påkallat prövning hos koncessionsnämnden av fråga om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande att vidta försiktighetsmått för att tillgodose allmänna intressen. Även i fall av detta slag är det ofta motiverat att förklara domstolsmålet vilande i avvaktan på att det administrativa förfarandet förts till slut. Skäl för vilandeförklaring kan också föreligga om någon väcker talan om inlösen eller ersättning för framtida skada och verksamheten i fråga samtidigt kommer under prövning hos administrativ myndighet. Någon uttrycklig regel för dessa fall har dock inte ansetts behövlig. Det får ankomma på fastighetsdomstolen att i det enskilda fallet med stöd av 32 kap. 5 § rättegångsbalken avgöra om vilandeförklaring bör ske.

37 §.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om rättegångskostnader.

Departementschefen. När den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet påkallar prövning av ersättningsfråga genom att själv ta initiativ till rättegång enligt 34 § andra punkten, är det rimligt att han får svara för såväl sina egna som motpartens rättegångskostnader oavsett utgången i målet. I sådana mål skall därför enligt denna paragrafs första stycke bestämmelserna om kostnad i expropriationsmål äga motsvarande tillämpning. Den som påkallar prövningen har alltså samma skyldighet att svara för kostnaderna i målet som enligt expropriationslagen gäller för den expropriande.

När talan som avses i 36 § sammanfaller med ansökan om tillstånd, blir enligt vad som sagts i anslutning till nämnda paragraf domstolsprövningen beroende av utgången i tillståndsärendet. Ett bifall i tillståndsärendet medför sålunda att talan vid domstolen om förbud eller skyddsåtgärder inte kan bifallas. För att inte ådraga sig onödiga kostnader bör alltså kåranden förvissa sig om att tillstånd eller ansökan därom inte föreligger när han väcker talan. Om emellertid tillstånd meddelas på ansökan som gjorts först efter det att talan väckts vid domstolen, fordras en särskild rättegångskostnadsregel för att hindra ett oskäligt resultat. Enligt andra stycket i paragrafen skall i sådant fall vardera parten bära sin kostnad, om ej särskilda omständigheter föranleder att kostnaderna fördelas på annat sätt. En särskild omständighet som föranleder annan fördelning av kostnaderna kan vara att

tillståndsbeslutet otvetydigt utvisar vilken utgång domstolsprövningen skulle ha fått om den fullföljts.

Tillsyn

Regler om tillsyn på vattenvårdens område finns nu i 1956 års lag om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden. Immissions-sakkunniga föreslår gemensamma regler för vattenförorening, luftförorening, buller m. m. i en särskild miljötillsynslag. Till skillnad från den föreslagna immissionslagen är miljötillsynslagen inte begränsad till störningar från fast egendom. Den avser vattenförorening, luftförorening, buller och andra sådana störningar över huvud taget. I departementsförslaget däremot har tillsynsreglerna förts in som ett särskilt avsnitt i den nya lagen. Avsnittet omfattar 38—44 §§. Dessa bestämmelser faller inom ramen för lagen i övrigt och avser alltså störningar från fast egendom.

38 §.

Första stycket motsvarar 1 § första stycket i 1956 års tillsynslag samt 1 § första stycket och 2 § första stycket i de sakkunnigas förslag till miljötillsynslag. Andra stycket motsvarar 1 § tillämpningskungörelsen till 1956 års tillsynslag. Stycket har ingen motsvarighet i förslaget till miljötillsynslag. Tredje stycket stämmer i sak helt överens med 2 § andra stycket förslaget till miljötillsynslag.

Departementschefen. Tillsynsmyndigheter enligt den nya lagen är naturvårdsverket och länsstyrelserna. Detta överensstämmer helt med gällande ordning och med immissions-sakkunnigas förslag. Inte heller reglerna om tillsynsuppgifternas fördelning och om samråd på tillsynsområdet innebär någon nyhet. De grundläggande frågorna om tillsynens organisation och innebörd samt de samordningsproblem som hänger samman med tillsynsverksamheten har behandlats i den allmänna motiveringen.

Tillsynen avser enligt första stycket att skydda allmänna intressen. Denna grundsats gäller för alla paragrafer i detta avsnitt.

39 §.

Paragrafen motsvarar 2 § i 1956 års tillsynslag och 3 § i de sakkunnigas förslag till miljötillsynslag.

Departementschefen. Som de sakkunniga har framhållit skiljer sig 3 § förslaget till miljötillsynslag, som i sak helt överensstämmer med förevarande paragraf, från förebilden i 2 § tillsynslagen på det sättet att den gör det möjligt att beakta redan risken för olägenhet. Detta står i samklang med den nya lagstiftningens hela karaktär. En av de grundläggande principerna för departementsförslaget liksom för de sakkunnigas förslag är att störningar så långt möjligt skall förebyggas. Jag hänvisar till vad jag har anfört i den frågan i den allmänna motiveringen.

40 §.

Första stycket motsvarar 3 § i 1956 års tillsynslag och 4 § första stycket förslaget till miljötillsynslag. Paragrafens andra stycke har motsvarigheter i 8 kap. 40 § tredje stycket vattenlagen och 2 kap. 9 § i de sakkunnigas förslag till immissionslag (jfr 4 § tredje stycket förslaget till miljötillsynslag). Tredje stycket saknar motsvarighet i vattenlagen och immissionssakkunnigas förslag.

Immissionssakkunniga. 4 § förslaget till miljötillsynslag har till skillnad från 3 § i 1956 års tillsynslag utformats som en i formellt hänseende självständig bestämmelse — utan någon hänvisning till hälsovårdsstadgan. De befogenheter som enligt hälsovårdsstadgan tillkommer länsstyrelse i dess egenskap av överordnad hälsovårdsmyndighet rubbas emellertid inte av miljötillsynslagen. I fråga om de materiella förutsättningarna för länsstyrelsens befogenhet att besluta om tvångsföreläggande har de sakkunniga funnit naturligt att knyta an till vattenlagens och immissionslagens materiella regler. Enligt de sakkunnigas mening är det ofrånkomligt att de mera komplicerade fallen bör föras under vattendomstols prövning. Länsstyrelsens kompetensområde bör i princip begränsas till klara fall.

Beslut enligt den föreslagna paragrafen kan — liksom beslut enligt 3 § i 1956 års lag — avse inte bara förbud eller åläggande att vidta vissa konkreta tekniska åtgärder utan också föreläggande att inom viss tid komma in till vattendomstolen med ansökan enligt vattenlagen eller immissionslagen.

Att lämna råd och anvisningar upptas som den primära åtgärden när saken inte brådskar. Detta får inte anses innebära att länsstyrelsen skulle vara nödsakad avvakta att vederbörande gör sig skyldig till tredska och först därefter skulle kunna meddela beslut om tvångsföreläggande. Berättigat anspråk på anstånd eller rådrom och på att förhandlingsvägen skall anlitas har endast den som visar sig positivt intresserad av att göra vad som behövs.

Enligt förslaget kan länsstyrelsen utsätta vite i beslut om föreläggande (jfr 75 § första stycket hälsovårdsstadgan och 39 § andra stycket naturvårdslagen). Om föreläggande inte efterkommes kan länsstyrelsen anmoda utmätningssmannen att föranstalta om att åtgärd vidtas (jfr 39 § andra stycket naturvårdslagen).

Att handräckningskostnad i vissa fall får förskjutas av allmänna medel torde lämpligen böra föreskrivas i administrativ ordning.

Remissyttrandena. Länsstyrelsen i Södermanlands län framhåller att det är av stor betydelse att länsstyrelserna från centralt håll snarast får anvisningar om vilka normer och gränsvärden som bör komma till användning för att bedöma brådskande fall.

Ett par remissmyndigheter uppehåller sig vid reglerna om tvångsmedel. Länsstyrelsen i Kalmar län framhåller sålunda att i fall som avses i 39 § andra stycket naturvårdslagen vitesföreläggande synes vara en förutsättning

för att länsstyrelsen skall kunna anmoda utmätningsman att föranstalta om åtgärd. Samma förutsättning torde böra gälla enligt 4 § miljötillsynslagen. 4 § andra stycket andra punkten i förslaget bör därför ändras så att regeln överensstämmer med 39 § andra stycket naturvårdslagen. *Kammarkollegiet* anför att när föreläggande avser en konkret åtgärd och länsstyrelsens avsikt är att i händelse av tredska begära handräckning, föreläggandet bör innehålla uppgift om detta. Lagtexten bör anpassas härefter. Av lagtexten bör också framgå att verkställigheten skall ske på den tredska kandes bekostnad.

Departementschefen. Frågan om de maktmedel som länsstyrelsen bör ha såsom tillsynsmyndighet har ingående behandlats i den allmänna motivering- en. Jag kan därför nu inskränka mig till vissa kompletterande synpunkter.

Ingripande enligt första stycket kan ske bara om tillståndsbeslut enligt den nya lagen inte föreligger. Ett föreläggande i denna ordning kan av före- tagaren mötas med ansökan hos koncessionsnämnden om tillståndsprövning enligt lagen. Koncessionsnämnden kan i sådant fall förordna att föreläggan- det inte får verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts (jfr 50 §). Om till- ståndsbeslut föreligger kan ingripande av länsstyrelsen ske bara i fall som avses i andra eller tredje stycket.

Bestämmelsen i första stycket skiljer sig från motsvarigheten i 3 § i 1956 års tillsynslag bl. a. därigenom att befogenheten att ingripa enligt den nya regeln är begränsad till uppenbara fall. Detta överensstämmer med de sak- kunnigas uppläggning. Det system med normer och gränsvärden som enligt vad jag tidigare har anfört bör komma till stånd efter hand kan bli ett vik- tigt hjälpmedel för länsstyrelserna att bedöma när ett fall är så klart att in- gripande enligt första stycket är påkallat.

Länsstyrelsen bör i regel inte ingripa med föreläggande enligt första styc- ket förrän det har visat sig att rättelse inte kan åstadkommas förhandlings- vägen. Om fallet brådskar kan dock föreläggande ges omedelbart. Så kan också ske om det föreligger annat särskilt skäl. Ett sådant skäl kan t. ex. vara att länsstyrelsen genom tidigare kontakter med företagaren eller eljest har grundad anledning utgå från att han inte kommer att rätta sig efter råd och anvisningar.

De sakkunniga menar att föreläggande enligt 4 § förslaget till miljötill- synslag skall kunna avse också skyldighet att inom viss tid inkomma till vattendomstolen med ansökan enligt vattenlagen eller immissionslagen. En- ligt min mening framgår detta knappast av lagtexten. Jag anser inte heller att det finns något påtagligt behov av en sådan tillämpning av bestämmelsen. Länsstyrelsens föreläggande bör gå ut på förbud eller konkreta tekniska eller andra åtgärder. Som jag nyss har anfört kan ett sådant föreläggande mötas med ansökan hos koncessionsnämnden. Härigenom nås samma resultat som om företagaren ålagts att ge in ansökan. Om länsstyrelsen anser prövning hos koncessionsnämnden önskvärd kan sådan prövning åstadkommas ock-

så på den vägen att länsstyrelsen fäster naturvårdsverkets uppmärksamhet på fallet och naturvårdsverket tar initiativ enligt 41 §.

För att länsstyrelsens förelägganden enligt denna paragraf skall få önskad verkan kan länsstyrelsen utsätta vite. Om föreläggande enligt första stycket inte efterföljs, kan länsstyrelsen anmoda utmätningsmannen att vidta erforderlig åtgärd. Också dessa föreskrifter överensstämmer med immissions-sakkunnigas förslag. I departementsförslaget har dock bestämmelsen om handräckning tagits in i 47 § bland övriga regler av detta slag. Med anledning av vad en remissmyndighet anfört vill jag framhålla att handräckningsregeln är tillämplig oavsett om föreläggandet är förenat med vite eller inte.

41 §.

Paragrafen motsvarar 4 § första stycket i 1956 års tillsynslag och 5 § första stycket förslaget till miljötillsynslag.

Departementschefen. Liksom fallet är med länsstyrelsens befogenhet att meddela föreläggande enligt 40 § första stycket kan naturvårdsverkets initiativrätt enligt förevarande paragraf komma i fråga bara när tillståndsbeslut enligt den nya lagen inte föreligger. Har företagaren ett tillstånd kan naturvårdsverket ta initiativ till ändring av detta endast inom ramen för omprövningsreglerna i 23—25 §§.

Med 40 § första stycket föreligger också den överensstämmelsen att prövningen skall avse förbud eller konkreta försiktighetsmått. Naturvårdsverkets framställning kan alltså inte begränsas till att koncessionsnämnden skall ålägga företagaren att komma in med ansökan.

Vid prövning av fråga som naturvårdsverket väckt enligt denna paragraf skall koncessionsnämnden i princip tillämpa samma förfaranderegler som i tillståndsärenden. De som berörs av den verksamhet som ärendet gäller skall alltså underrättas om naturvårdsverkets talan. Särskilt viktigt är att den som denna talan riktas mot får tillfälle att yttra sig och komma in med den utredning han vill åberopa. Koncessionsnämnden skall enligt de allmänna förfarandereglerna dessutom samråda med andra berörda myndigheter, hålla sammanträde och syn och bereda part tillfälle att yttra sig över utredningen i ärendet. Nämnden kan också förordna sakkunnig.

Om fallet är av sådan art som avses i 6 § andra stycket skall koncessionsnämnden underställa Kungl. Maj:t ärendet på samma sätt som om verksamheten kommit under nämndens prövning genom tillståndsansökan av företagaren.

Departementsförslaget har ingen motsvarighet till 5 § andra stycket förslaget till miljötillsynslag. Denna bestämmelse innebär att naturvårdsverket kan föra talan vid vattendomstol eller syneförrättning i ärende som rör dess verksamhet också i andra fall än första stycket avser. Jag anser att det är av stor vikt att naturvårdsverket bevakar allmänna miljövårdsintressen också i

vattenmål, särskilt sådana som avser vattenbyggnadsföretag. Men detta kan tillgodoses utan lagändring genom att man fullföljer den ordning som nu tillämpas och som innebär att kammarkollegiet utför talan i nära samarbete med naturvårdsverket (jfr kungörelsen den 8 december 1961, nr 649, med vissa föreskrifter om bevakande av det allmännas rätt i vattenmål m. m.).

42 §.

Paragrafen motsvarar 7 § i 1956 års tillsynslag och 8 § förslaget till miljö-tillsynslag.

Departementschefen. Paragrafen överensstämmer i sak med nuvarande ordning och med sakkunnigförslaget utom på en punkt. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen har departementsförslaget ingen motsvarighet till nuvarande möjlighet, som de sakkunniga behåller i sitt förslag, att förordna särskild tillsynsman. På grund härav omfattar inte heller denna paragraf särskild tillsynsman.

43 §.

Departementschefen. Denna paragraf ålägger innehavare av anläggning upplysningsplikt. Paragrafen motsvarar 8 § i 1956 års tillsynslag. Den överensstämmer med 9 § i de sakkunnigas förslag till miljö-tillsynslag bortsett från att särskild tillsynsman inte nämns.

44 §.

Remissyttrandena. Fortifikationsförvaltningen ifrågasätter om inte bestämmelsen bör omfatta också tystnadsplikt i fråga om militära hemligheter. I annat fall kan tolkningssvårigheter uppkomma.

Departementschefen. Bestämmelsen har samma sakliga innehåll som 11 § första punkten i 1956 års tillsynslag och 11 § förslaget till miljö-tillsynslag med bara den avvikelsen att mitt förslag med anledning av vad fortifikationsförvaltningen har anfört också nämner förhållande av betydelse för landets försvar.

Ansvar, handräckning och besvär m. m.

Bestämmelser om straffansvar och handräckning på vattenrättens område finns samlade i 13 kap. vattenlagen. Detta innehåller dessutom bestämmelser om besiktning. Också 1956 års tillsynslag innehåller vissa straffbestämmelser och en allmän regel om skyldighet för polismyndighet att lämna den handräckning som krävs för tillsynens utövande.

Immissionssakkunniga. De sakkunniga har tagit in bestämmelser om straff och handräckning i 4 kap. förslaget till immissionslag. Vidare föreslår de sakkunniga i samma kap. en föreskrift om befogenhet för länsstyrelse att i vissa fall medge tillträde till annans egendom m. m. De sakkun-

nigas förslag till miljötillsynslag innehåller regler om straff och handräkning som i huvudsak överensstämmer med motsvarande regler i 1956 års lag.

De sakkunniga föreslår inte någon bestämmelse om besiktning. Detta innebär dock ej att de sakkunniga anser att besiktning inte bör komma i fråga. I den mån behov av besiktning uppkommer i immissionsfall bör enligt de sakkunnigas mening bestämmelserna i 13 kap. 1 och 3 §§ om behörighet för vattendomstol och vattenrättsdomare att förordna besiktningsman anses tillämpliga på grund av den allmänna bestämmelsen i 1 kap. 4 § förslaget till immissionslag. Övriga föreskrifter om besiktning torde i sådant fall ha analogisk tillämpning.

Remissyttrandena. Vattenöverdomstolen anser att det också för immissionsfallen behövs bestämmelser om besiktning och att sådana bör tas in i 4 kap. förslaget till immissionslag. I vart fall bör uttryckligen hänvisas till 13 kap. 1 och 3 §§ vattenlagen.

Departementschefen. 13 kap. 1 § vattenlagen ger vattendomstolen befogenhet att i samband med tillstånd till företag enligt vattenlagen förordna att arbetet skall besiktigas av sakkunnig person sedan det slutförts eller tiden för slutförandet gått ut. Syftet med sådan besiktning är att kontrollera att arbetena för företaget utförts i enlighet med tillståndsbeslutet. Eftersom det finns en särskild tillsynsorganisation på det område som den nya lagstiftningen täcker och tillsynsorganen har vidsträckta befogenheter att vinna tillträde till anläggningar, inhämta upplysningar osv. anser jag inte att det finns något behov av att i den nya lagen ha en motsvarighet till 13 kap. 1 § vattenlagen. Inget hindrar f. ö. att prövningsmyndigheten bland de villkor som tas upp i tillståndsbeslutet också meddelar behövliga kontrollbestämmelser.

13 kap. 3 § vattenlagen innehåller bestämmelser om besiktning på ansökan av sakägare och 13 kap. 4 § bestämmelser om besiktning på ansökan av anläggningens ägare. I båda fallen är emellertid bestämmelserna begränsade till byggnad i vatten och grundvattentäkt. Till skillnad från 13 kap. 1 § gäller de alltså inte avloppsföretag. Någon anledning att utvidga bestämmelserna till sådana företag eller till andra företag som den nya lagen omfattar finns enligt min mening inte.

45 §.

Denna paragraf motsvarar 13 kap. 11 § andra stycket och 12 § andra stycket vattenlagen samt 11 § andra punkten och 12 § i 1956 års tillsynslag. I immissionssakkunnigas förslag finns motsvarigheten i 4 kap. 1 § förslaget till immissionslag och 12 § förslaget till miljötillsynslag.

Immissionssakkunniga. De sakkunniga finner inte skäl att särskilt kriminalisera immissioner, som går utöver vad som kan tillåtas, eller försum-

melse att vidta sådana försiktighetsmått som anges i 2 kap. 1 §. Enligt förslaget inträder straff först om någon bryter mot särskild föreskrift som meddelats med stöd av lagens bestämmelser. Det kan vara fråga om allmän föreskrift om förprovning som Kungl. Maj:t utfärdar med stöd av 2 kap. 5 § eller föreskrift som har tagits upp i vattendomstols beslut. Bl. a. blir i detta fall förbudsdomar utrustade med straffsanktion. Om någon underlåter att vidta åtgärd som föreskrivits i tillståndsbeslut eller annat beslut om villkor för immitterande användning eller eljest avviker från sådant beslut, blir gärningen emellertid straffbar endast om avvikelsen är av beskaffenhet att kränka allmän eller enskild rätt. Här kan erinras att det alltid står tillståndshavare fritt att över huvud underlåta att begagna sitt tillstånd.

Remissyttrandena. Länsingenjörers förening anser att någon form av påföljd bör aktualiseras vid alla påtagliga överträdelser, även om det ej kan visas att allmän eller enskild rätt kränks. En sådan påföljd kan ha formen av en avgift som står i proportion till avvikelsens storlek och eventuellt även till den tid under vilken avvikelsen skett.

Departementschefen. Förevarande paragraf är uppbyggd på samma sätt som motsvarande bestämmelse i de sakkunnigas förslag. Straffansvaret anknyter alltså inte till de materiella reglerna. Efterlevnaden av dessa tryggas genom regler av annan art än straffbestämmelser, t. ex. regler om koncessionsplikt, tillsyn, befogenhet för myndigheter och enskilda att föra talan osv. Straff kommer i fråga när man åsidosätter förbud eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Det kan vara föreskrift av allmänt innehåll, t. ex. av Kungl. Maj:t meddelad bestämmelse om koncessionsplikt, eller föreskrift i särskilda provningsfall, t. ex. av koncessionsnämnden fastställda villkor för viss verksamhet.

I paragrafen görs en uppräknig av de förbud och föreskrifter till vilka straffansvar knutits. Till en början anges vissa förbud. Enligt 8 § kan Kungl. Maj:t meddela föreskrift om förbud mot avloppsutsläpp inom visst område. När koncessionsnämnden med stöd av 23 § förklarar tillstånd förverkat, skall nämnden förbjuda fortsatt verksamhet. Vidare kan koncessionsnämnden efter framställning enligt 41 § av naturvårdsverket meddela förbud mot viss miljöfarlig verksamhet. Sådant beslut kan också meddelas av Kungl. Maj:t efter besvär över koncessionsnämndens beslut eller efter underställning enligt 41 §. Överträds dessa förbud, inträder straffansvar enligt paragrafen.

Därefter nämns i paragrafen den som åsidosätter koncessions- eller anmälningsplikt (jfr 10 §). Straffansvar inträder sålunda om någon sätter i gång arbeten för en koncessionspliktig verksamhet utan att först ha fått tillstånd enligt den nya lagen eller dispens från skyldigheten att söka till-

stånd. Föreligger anmälningsskyldighet, inträder straffansvar om arbetena påbörjas utan att reglerna om anmälan iakttagits.

Straffansvar drabbar vidare den som åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 17 §, 18 § första stycket, 19—21, 24, 25, 27 eller 41 §. Hit hör främst villkor om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått, tidsbestämmelser eller kontrollföreskrifter o. d. som meddelas i samband med att tillstånd lämnas till viss verksamhet. Sådana föreskrifter kan meddelas av Kungl. Maj:t i besvär- eller underställningsärenden, av koncessionsnämnden eller av länsstyrelse efter delegation enligt 17 § första stycket. Vidare omfattar bestämmelsen villkor som fastställs i samband med att dispens lämnas av naturvårdsverket eller av länsstyrelsen efter delegation enligt 17 § andra stycket. Men villkor kan föreskrivas också utan samband med tillstånds- eller dispensbeslut. Jag tänker då i första hand på villkor som koncessionsnämnden föreskriver enligt 24, 25 eller 27 § eller i fall som avses i 41 §. I samtliga dessa fall kan villkor också föreskrivas av Kungl. Maj:t efter besvär. Och dessutom kan länsstyrelsen efter delegation enligt 17 § första stycket fastställa villkor i fall som avses i 24, 25 eller 27 §. En förutsättning för straffbarhet i dessa fall är emellertid att avvikelserna kan kränka allmän eller enskild rätt. Med anledning av vad Länsingenjörers förening anfört vill jag framhålla att såsom nämnda förutsättning är avfattad i mitt förslag det inte behöver visas att allmän eller enskild rätt verkligen skadas i det särskilda fallet. Helt i överensstämmelse med den grundläggande princip som utmärker den nya lagen skall redan risken för olägenhet beaktas.

Vidare inträder straffansvar för den som bryter mot den i 44 § föreskrivna tystnadsplikten.

Straffmaximum enligt de sakkunnigas förslag är fängelse sex månader. Detta överensstämmer med vattenlagen. Både i den allmänna debatten på vattenvårdsområdet och i remissyttrandet över immissionssakkunnigas förslag och naturvårdsverkets förslag till lagändring har emellertid påtalats att det nuvarande påföljdssystemet är bristfälligt. Enligt min mening bör en skärpning åstadkommas bl. a. genom att straffskalan höjs. I enlighet härmed föreslår jag att straffet för de nu angivna brotten bestäms till böter eller fängelse i högst ett år.

Slutligen innehåller paragrafen en straffbestämmelse för det fall att någon åsidosätter upplysningsplikt enligt 43 §. Straffet är i detta fall böter.

Den som bryter mot förbud eller föreskrift som meddelas enligt 40 § är inte underkastad straffansvar. Skälet för detta undantag är att länsstyrelsen kan utsätta vite i samband med sådan föreskrift. I fall enligt första stycket kan länsstyrelsen också förordna om handräckning om föreskriften åsidosätts.

Beträffande forum för åtal innehåller de sakkunnigas förslag en uttrycklig bestämmelse i 5 kap. 1 § 6, som hänför mål om ansvar enligt 4 kap. 1 §

till immissionsmål. Prövningen ankommer härigenom på vattendomstol. Mitt förslag innehåller inte någon föreskrift om laga domstol i mål enligt 45 §. Till följd härav skall sådana mål handläggas av allmän domstol. En fördel härmed är att man undviker de problem rörande val av forum som kan uppkomma om en gärning är straffbar både enligt allmän lag och enligt den nya lagen (jfr 11 kap. 19 § vattenlagen). Oavsett hur gärningen rubriceras straffrättsligt skall alltså åtal väckas vid allmän domstol.

46 §.

Paragrafen innehåller en åtalsregel. Den motsvarar 13 § andra stycket i 1956 års tillsynslag och 13 § andra stycket förslaget till miljötillsynslag.

Departementschefen. Bestämmelsen avviker från förebilderna i tillsynslagen och förslaget till miljötillsynslag på en punkt. Som jag tidigare har anfört har jag vidgat tystnadsplikten enligt 44 § så att den omfattar också förhållande av betydelse för landets försvar. Åsidosättande av tystnadsplikten i detta avseende bör falla under allmänt åtal oberoende av angivelse. Detta kommer till uttryck i paragrafens lydelse.

47 §.

I denna paragraf har förts samman bestämmelser om handräckning. De två första styckena motsvarar 4 kap. 2 § första och andra styckena förslaget till immissionslag. Tredje stycket motsvarar 4 § andra stycket andra punkten förslaget till miljötillsynslag och sista stycket motsvarar 10 § i samma förslag.

Immissionssakkunniga. 4 kap. 2 § första stycket har väsentligen sin motsvarighet i 13 kap. 8 § tredje stycket sista punkten vattenlagen. I stället för att uppta särskilda rekvisit som villkor för handräckning har de sakkunniga knutit an till gärningsbeskrivningarna i 1 § (jfr 39 § naturvårdslagen). Den sakliga skillnad som härigenom uppkommer i förhållande till vattenlagen torde vara utan praktisk betydelse. Andra stycket bör jämföras med 13 kap. 10 § vattenlagen. Att handräckningskostnader i vissa fall får förskjutas av allmänna medel torde böra föreskrivas i administrativ ordning. Det förefaller inte sannolikt att offentlig myndighet kommer att anlita vägen att söka handräckning, om den kan nå samma resultat genom att vända sig till länsstyrelsen och påkalla dess ingripande enligt 4 § förslaget till miljötillsynslag. I och för sig står denna möjlighet öppen också för enskild. Miljötillsynslagen ger emellertid grund för ingripande bara när det är fråga om fara för allmänna intressen.

Remissyttrandena. Kammarkollegiet sätter i fråga om hänvisningen till 191 § utsökningslagen, som gäller återställande av besittning, verkligen har någon praktisk betydelse för immissionsfallen. Omnämmandet i andra styc-

ket av naturvårdsverket synes obehövt vid sidan av »annan vederbörande myndighet». *Vattenöverdomstolen* finner det naturligt att ansökan enligt 2 § andra stycket kan göras av naturvårdsverket eller regionalt organ men ifrågasätter lämpligheten av att allmän åklagare tas upp som behörig sökande. De överväganden som det blir fråga om här måste normalt anses falla utanför allmän åklagares sakliga kompetens. Motsvarande ändring bör göras i 13 kap. 10 § vattenlagen.

Departementschefen. Handräkningsbestämmelserna i mitt förslag är uppbyggda på samma sätt som motsvarande bestämmelser i sakkunnigförslaget. Förutsättningarna för handräkning anges sålunda genom en hänvisning till gärningsbeskrivningarna i 45 § första stycket 1—3. För att ange vilka regler för förfarande, överklagande o. d. som skall följas i handräkningsärendet enligt den nya lagen innehåller paragrafen i likhet med 13 kap. 8 § sista stycket vattenlagen och 4 kap. 2 § i sakkunnigförslaget en hänvisning till de fall som avses i 191 § utsökningslagen.

Behöriga att ansöka om handräkning när fråga är om allmänna intressen är enligt paragrafens andra stycke naturvårdsverket eller annan myndighet vars intresse berörs. Däremot har jag — i överensstämmelse med vattenöverdomstolens förslag — inte tagit upp allmän åklagare som behörig.

Tredje stycket har jag tidigare berört under 40 §.

De sakkunniga framhåller att offentlig myndighet i stället för att begära handräkning kan nå samma resultat genom att påkalla ingripande av länsstyrelsen enligt 4 § förslaget till miljötillsynslag. En motsvarande parallellitet föreligger mellan 40 och 47 §§ i mitt förslag. Om t. ex. någon sätter i gång arbeten för en anläggning som är koncessionspliktig utan att ha fått tillstånd till arbetena eller dispens från skyldigheten att söka tillstånd, kan handräkning meddelas för att stoppa dessa. Men länsstyrelsen kan också ingripa med stöd av 40 § första stycket och vid vite förbjuda fortsatt arbete. Ett annat fall är att en tillståndshavare åsidosätter villkor som fastställts i tillståndsbeslut. Länsstyrelsen kan då ingripa med föreläggande om rättelse enligt 40 § tredje stycket. Rättelse kan också ske genom handräkning enligt 47 § första stycket. Den skillnaden föreligger emellertid att handräkning förutsätter ansökan. I fall som avses i 40 § kan länsstyrelsen däremot ingripa oberoende av initiativ utifrån. Som de sakkunniga har påpekat ligger en annan viktig skillnad däri att tillsynsbestämmelserna ger grund för ingripande bara när det är fråga om fara för allmänna intressen (jfr 38 § första stycket i departementsförslaget).

48 §.

Paragrafen innehåller bl. a. regler om offentliggörande av beslut av koncessionsnämnden eller länsstyrelse och om talan mot sådant beslut.

Departementschefen. Eftersom mitt förslag innebär att prövningen av tillstånds- och villkorsfrågor ankommer på administrativ myndighet behövs särskilda bestämmelser om besvär. Enligt paragrafens andra stycke skall talan föras hos Kungl. Maj:t inom fyra veckor från dagen för beslutet.

Som överklagbara anges först beslut som koncessionsnämnden eller länsstyrelsen meddelar i fråga om tillstånd enligt den nya lagen. Jag har i samband med behandlingen av 17 § utvecklat vad som ligger i uttrycket fråga om tillstånd. Vidare kan talan föras mot beslut som koncessionsnämnden meddelar efter framställning av naturvårdsverket enligt 41 § och beslut som länsstyrelsen meddelar i fråga som avses i 40 §. Paragrafen omfattar beslut som innebär avgörande i sak. Dit hör även delavgörande enligt 21 §. Vidare omfattar paragrafen avvisnings- och avskrivningsbeslut samt beslut som avses i 14 § sista stycket sista punkten. Beslut om underställning och beslut som rör förfarandet faller alltså utanför paragrafen.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen bör besvär i tillstånds- och villkorsfrågor prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Däremot bör besvär över beslut enligt 14 § sista stycket sista punkten gå till regeringsrätten.

Eftersom beslut enligt den nya lagen, framför allt beslut om tillstånd, i regel rör många intressenter och beslutet ofta kan bli ganska omfattande är det inte praktiskt möjligt att det skall delges var och en som berörs. Ofta är sakägarkretsen dessutom obestämd. Med hänsyn härtill får man inskränka sig till att underrätta parterna om tiden för beslutets meddelande. I enlighet härmed innehåller första stycket föreskrift om att underrättelse om tiden för beslutets meddelande skall införas senast samma dag i ortspressen. Möjlighet finns emellertid att ibland tillämpa ett enklare förfarande. Om t. ex. beslutet förutom sökanden rör endast en begränsad och bestämd sakägargrupp kan underrättelse om tiden tillställas parterna med posten. Underrättelseförfarandet blir alltså i princip detsamma som gäller i fråga om ansökan. Detta betyder dock inte att samma förfarande måste tillämpas beträffande kungörelse och beslut i samma ärende, även om detta i regel torde vara lämpligast. Har sålunda ansökan kungjorts i ortspressen är det inget som hindrar att underrättelse om beslutet tillställs parterna personligen om det under ärendets handläggning blir klarlagt att bara vissa sakägare berörs.

Naturvårdsverket har tillagts befogenhet att föra talan för att tillvarata allmänna intressen. Andra myndigheter saknar däremot talerätt. Inget hindrar dock att myndighet vars intressen berörs i ärendet och som anser att beslut av koncessionsnämnden bör överklagas tar initiativ härtill genom en hänvändelse till naturvårdsverket.

Enligt sista stycket får talan ej föras mot beslut i dispensärende.

49 §.

Paragrafen innehåller regler om verkställighet av beslut.

Departementschefen. Bestämmelserna avser samma slag av beslut som 48 §, dvs. beslut i fråga om tillstånd, beslut som koncessionsnämnden meddelar efter framställning av naturvårdsverket enligt 41 §, beslut som länsstyrelsen meddelar i fråga som avses i 40 § och beslut enligt 14 § sista stycket sista punkten. En skillnad i fråga om verkställbarhet är enligt min mening påkallad mellan beslut enligt 40 § å ena sidan och övriga beslut å den andra. De senare berör i regel många olika intressen och är ofta av mycket ingripande art. Det är därför naturligt att sådana beslut i princip inte blir gällande förrän de har vunnit laga kraft. Detta är huvudregeln i 49 § första stycket. Den beslutande myndigheten har dock möjlighet förordna att beslutet skall lända till efterrättelse omedelbart. Skäl för ett sådant förordnande kan vara att fallet är klart eller att beslutet avser tillstånd och det är angeläget för företagaren att snabbt komma i gång med arbetena. Om talan förs mot beslut som får verkställas omedelbart, kan Kungl. Maj:t inhibera verkställigheten.

Beslut som länsstyrelsen meddelar enligt 40 § avser normalt klara fall. Ofta är de dessutom brådskande. Beträffande dessa beslut gäller därför enligt andra stycket att de utan särskilt förordnande länder till efterrättelse omedelbart. Också i dessa fall kan Kungl. Maj:t inhibera verkställigheten i samband med besvär.

50 §.

Denna paragraf innehåller bestämmelser om inhibition av besluts verkställighet i vissa specialfall.

Departementschefen. I den allmänna motiveringen har jag behandlat vissa fall av kollision mellan olika myndigheters beslut. Förevarande paragraf, som har viss motsvarighet i 11 kap. 83 § tredje stycket vattenlagen, avser den situation som uppstår om beslut meddelats rörande förbud mot viss verksamhet eller rörande skyddsåtgärder och ansökan sedan görs hos koncessionsnämnden om tillstånd till verksamheten. Det första beslutet kan ha meddelats av länsstyrelse med stöd av 40 § första stycket eller av hälsovårdsnämnd med stöd av hälsovårdsstadgan. Om det finns skäl för det och sökanden ställer säkerhet kan koncessionsnämnden besluta att det första beslutet inte får verkställas tills vidare.

51 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillträde till annans egendom för undersökningsarbete m. m. Den motsvarar 14 kap. 5 § 1 mom. vattenlagen och 4 kap. 3 § förslaget till immissionslag.

Immissionssakkunniga. Enligt de sakkunnigas mening behövs bestämmelser, motsvarande dem i 14 kap. 5 § 1 mom. vattenlagen, också på immis-

sionsområdet. De sakkunniga har emellertid funnit att bestämmelserna där bör få vidgad tillämpning och omfatta även det fallet att någon vill verkställa undersökning för att kontrollera verkningarna av immission som han orsakar. Särskilt kan det bli aktuellt att i det syftet sätta ut mätapparater på annans mark. Hänvisningen till 14 kap. 5 § 1 mom. vattenlagen innebär bl. a. att länsstyrelses förbud mot att rubba eller skada instrument kan förenas med vitesföreläggande. De sakkunniga påpekar att frågan om tillsynsmyndighets rätt att själv företa undersökningsarbete när sådant kan behövas regleras i 8 § förslaget till miljötillsynslag.

Departementschefen. Bestämmelserna i 51 § avviker i redaktionellt avseende något från sakkunnigförslaget men överensstämmer i allt väsentligt med dess sakliga innehåll. Tillträde kan medges av länsstyrelsen för två ändamål. Det ena är att som förberedelse till planerad verksamhet utreda vilka verkningarna kan väntas bli. Det andra syftet är att sedan verksamheten kommit till stånd kontrollera vilka verkningar som uppkommer.

Som en följd av att bestämmelser om vattenförorening arbetats in i den nya lagen har jag ersatt hänvisningen till 14 kap. 5 § 1 mom. vattenlagen i sakkunnigförslaget med uttryckliga regler i andra stycket av paragrafen. En saklig avvikelse från förebilden är att mitt förslag saknar bestämmelse om ställande av säkerhet. Jag anser nämligen att en sådan bestämmelse skulle ha ringa praktisk betydelse.

Övergångsbestämmelser

Departementschefen. I *punkt 1* anges att lagen skall träda i kraft den 1 juli 1969. Lagen om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden upphör att gälla nämnda dag.

Enligt *punkt 2* skall mål som vid lagens ikraftträdande är anhängigt vid allmän domstol eller vattendomstol och som rör fråga varom bestämmelse meddelats i denna lag handläggas och bedömas enligt tidigare gällande rätt. Ett immissionsmål mellan enskilda avgörs alltså enligt allmänna civilrättsliga principer om immissioner. Sådana mål kommer i regel att vara avgjorda inom relativt kort tid från lagens ikraftträdande. Skulle den aktuella störningen före det slutliga avgörandet i målet komma under prövning hos administrativ myndighet enligt den nya lagstiftningen, får domstolen bestämma om vilandeförklaring bör ske enligt 32 kap. 5 § rättegångsbalken. I fråga om mål vid vattendomstol är läget däremot mera komplicerat. I vattenföroreningsmål förekommer det i stor utsträckning att ansökningsmål avgörs endast till en del och att målet i övriga delar uppskjuts. Sålunda är det t. ex. vanligt att avgörande träffas i tillståndsfrågan medan bestämmandet av villkor eller ersättningsfrågor skjuts på framtiden. I sådana beslut kan fastställas en prövotid som kan vara bestämd eller löpa tills vidare. Varierande föreskrifter meddelas i domarna om sättet för målets återupptagande. Den ordning som sålunda tillämpas medför att ett

vattenmål kan komma att återupptas ganska lång tid efter det att domstolen första gången meddelade beslut i målet. Detta innebär med den utformning som övergångsregeln i punkt 2 har att 8 kap. vattenlagen i nu gällande lydelse kan komma att tillämpas under avsevärd tid efter det att den nya lagstiftningen trätt i kraft. Några nämnvärda olägenheter behöver emellertid inte följa därav. Tillåtlighetsreglerna i 8 kap. vattenlagen och i den nya lagstiftningen är, fastän de utformats olika, i sak nära överensstämmande. De villkorsfrågor som uppskjuts är ofta huvudsakligen beroende på valet av olika tekniska lösningar. Även de nya ersättningsreglerna stämmer i huvudsak överens med motsvarande regler i 8 kap. vattenlagen. Att vattendomstolen får fortsätta att handlägga villkors- och ersättningsfrågor i mål där domstolen tidigare handlagt tillståndsfrågan synes vara en fördel.

I vissa fall förekommer att vattendomstol i beslut om tillstånd till utsläppande av avloppsvatten föreskriver att sökanden inom viss frist skall inkomma med ansökan om prövning av villkoren för fortsatt avloppsutsläpp. Vid tillämpningen av punkt 2 bör det ursprungliga målet alltjämt anses anhängigt och den nya ansökningen prövas av vattendomstolen enligt äldre bestämmelser. Vidare föreskriver vattendomstolarna ofta att vissa frågor får hänskjutas till vattendomstolens avgörande om tvist uppkommer, exempelvis tvist om ett kontrollprogramms utformning. Har målet avslutats och sådan tvist uppkommer, bör vid tillämpningen av punkt 2 även sådana tvister handläggas av vattendomstolen.

Det förekommer i viss utsträckning, särskilt i mål om kommunala avloppsutsläpp, att en ansökan som inkommit till vattendomstol byggs på med nya ansökningar som vidgar prövningen och att sådana nya ansökningar av domstolen behandlas som en komplettering till den tidigare ansökningen och därför upptas i samma mål som denna. Efter den nya lagstiftningens ikraftträdande bör vattendomstolarna tillämpa detta förfaringsätt restriktivt. När den nya ansökningen har ett väsentligt annat innehåll än den första — den tidigare ansökningen går t. ex. ut på låggradig rening och den senare på höggradig rening — bör den anses som ett helt nytt ärende och alltså hänvisas till prövning av koncessionsnämnden.

Genom att vattenföreningensmål i viss utsträckning kommer att ligga kvar hos vattendomstolarna krävs vissa regler i fråga om samordningen av handläggning enligt gamla och nya ordningen på samma sätt som fastighetsdomstolarnas verksamhet på tillåtlighetsområdet måste samordnas med tillståndsmyndigheternas. Dessa regler kan meddelas av Kungl. Maj:t.

Fråga om tillstånd till avloppsutsläpp kan också vara under prövning vid syneförrättning. Om förrättningsman förordnats enligt 10 kap. vattenlagen före den nya lagstiftningens ikraftträdande, skall enligt *punkt 3* förrättningsen handläggas enligt äldre lag.