

Nr 1083

Av herr **Hansson** i Skegrie **m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 28, med förslag till miljöskyddslag m. m.*

(Lika lydande med motion nr 947 i Första kammaren)

Det förslag till miljöskyddslag, som framläggs i proposition nr 28, innebär i väsentliga delar en nyhet i svensk lagstiftning. I fråga om vattenförening ersätter den nya lagen till stor del regler som tidigare funnits i vattenlagen. Beträffande övriga störningar innebär förslaget däremot att lagstiftning införs på ett område som tidigare varit i huvudsak helt oreglerat.

Det bör därför understrykas att det ligger i sakens natur, att en ny lag på ett tidigare i stor utsträckning oreglerat område redan vid införandet måste vara behäftad med brister. Det lagförslag, som riksdagen nu skall ta ställning till, får därför endast betraktas som en etapp på vägen i arbetet på att skapa en effektivare miljölagstiftning. Med hänsyn till de omfattande och vitt skilda intressen som lagen skall tillgodose måste emellertid det lagförslag som nu föreligger sägas uppfylla rimliga anspråk.

Vi vill också starkt framhålla att de ingrepp mot miljöförstöringen, som samhället gör genom lagstiftning, inte får ses isolerat utan måste betraktas i förening med andra samhällets åtgärder på detta område. Helt klart är nämligen att insatser för miljöskyddet måste sättas in på vitt skilda fält. I sista hand avgörande för hur man lyckas med att skapa ett effektivt skydd mot de faror som hotar blir därvid om samhällets organ samt enskilda företag och personer på ett bättre sätt än nu i sina ekonomiska kalkyler kan ta hänsyn till såväl fysiska som sociala miljöfaktorer.

I det fortsatta arbetet på att förbättra lagstiftningen måste enligt vår mening två områden få förtur. För det första gäller det att komma till rätta med de miljöhot som härstammar från annan egendom än mark, byggnad eller anläggning. I sådana fall kan ingrepp inte företas med stöd av den lag som nu föreslås bli införd. Vidare måste den närmare samordningen mellan miljölagstiftningen och den grundläggande samhällsplaneringen få hög prioritet.

Som påpekats från olika håll under remissbehandlingen av lagförslaget uppstår miljöskador ofta genom summationseffekter, där små — ofta rörliga — föroreningskällor gemensamt förorsakar skadeverkningarna. Det är otillfredsställande, att de därmed följande problemen inte har kunnat

beaktas redan i det föreliggande förslaget. Åtgärder måste därför snarast vidtas för att få till stånd en lagstiftning som också går utanför det traditionella immissionsbegreppet.

Inte minst måste beaktas de allvarliga problem som störningarna från motorfordonstrafiken för med sig i form av buller och luftföroreningar. Även andra störningskällor, som t. ex. tillfälliga arbetsplatser i bebyggelse och framställning av produkter som kan orsaka miljöskador, bör emellertid kunna angripas lagstiftningsvägen.

Bullret måste anses som ett särskilt allvarligt föroreningselement med tanke på de sociala störningar i form av trötthet och stress som det åstadkommer. Önskvärt är att en ökad forskning om bullrets inverkan på den mänskliga organismen kan komma till stånd och att ett skydd mot bullerstörningar från bl. a. större vägar och flygplatser snarast kan inarbetas i den nya lagstiftningen.

Många av de skador som den nya miljöskyddslagen ger möjlighet att reglera kan helt eller delvis förebyggas genom en mer förutseende översiktlig planering och bättre bebyggelseplanering. Detta gäller såväl de miljöproblem som hänger samman med anläggandet av stora industri-anläggningar o. d. och störningar som primärt föranleds av urbaniseringen, strukturomvandlingen i näringslivet och liknande förändringar i samhällsstrukturen. Även om självfallet inte alla moment som ingår i en god miljöplanering kan inarbetas i en lagstiftning av det nu aktuella slaget, hade det varit önskvärt, att sambandet mellan den allmänna planeringen och miljövården getts en kraftigare betoning. I den praktiska tillämpningen av den nya lagen kommer också samarbetet mellan statliga och kommunala organ att sättas på prov.

Av avgörande betydelse för att den nya lagstiftningen snabbt skall leda till avsett resultat är dessutom att man som komplement till lagens allmänna bestämmelser om tillåtlighet fastställer mått och gränsvärden på föroreningarnas och störningarnas storlek eller skada. Såväl för de övervakande myndigheterna och kommunerna som för näringslivet måste det vara av stor vikt att mera i detalj få fastslaget vilka krav samhället ställer på en viss verksamhet i miljöhänseende.

Ansökan om att få utöva miljöfarlig verksamhet skall enligt det föreliggande lagförslaget prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd. Nämndens ställning har under förarbetet till lagstiftningen varit föremål för livlig diskussion. Immissionssakkunnigas ursprungliga förslag innebar sålunda att vattendomstolarna skulle utgöra tillståndsmyndighet. Andra har däremot hävdats att koncessionsärendena är typiska förvaltningsärenden och därför endast i undantagsfall bör ankomma på domstol. I naturvårdsverkets utredning om tillståndsgivningen föreslogs i enlighet därmed att en särskild koncessionsnämnd inom verket skulle handha tillståndsgivningen. Remissinstanserna har till övervägande del förordnat att prövningen

uppdras åt en från naturvårdsverket fristående myndighet (med prövning i administrativ ordning) eller åt särskilda miljövårdsdomstolar (med domstolsprövning).

I Kungl. Maj:ts förslag har tillståndsmyndigheten fått en ställning som kan betecknas som en kompromisslösning med hänsyn till de skilda åsikter, som kommit till uttryck under utredningsarbetet. Koncessionsnämnden får enligt förslaget en fristående och i viss mån domstolsliknande ställning och kan karaktäriseras som ett opartiskt skiljeorgan. Samtidigt upprätthålls en nära anknytning till naturvårdsverket genom att dess chef eller annan ledande tjänsteman i verket kan delta som ledamot i nämnden.

Övervägande skäl får anses tala för att tillståndsprövningen enligt den nya lagen åtminstone till att börja med uppdras åt en enda central instans. Vi kan också i stort sett ansluta oss till de grundläggande synpunkter som varit vägledande för uppläggningsen av det föreliggande lagförslaget i denna del. Liksom lagrådet anser vi dock, att skäl föreligger att nämndens oberoende ställning i förhållande till naturvårdsverket ytterligare markeras. Naturvårdsverket intar en så påtaglig partställning att det måste anses olämpligt att verkets chef eller annan tjänsteman i verket deltar som ledamot i nämnden. Den dubbelställning som verket under sådana omständigheter i vissa fall kommer att inta inger betänkligheter bl. a. från rättssäkerhets-synpunkt. Förhållandet kan därmed lätt leda till ett minskat förtroende både för naturvårdsverket och för koncessionsnämnden.

Inte heller får man överdriva svårigheterna att rekrytera erforderlig expertis till koncessionsnämnden utanför naturvårdsverket. En bred expertis finns sålunda att tillgå bl. a. vid olika högskole- och forskningsinstitutioner.

För en ändring av det föreliggande lagförslaget i nämnda hänseende talar också vad som här tidigare antytts om behovet av en närmare anknytning mellan myndigheter inom planväsendet och myndigheter inom miljö- och naturvården. De skäl som kan anföras för att naturvårdsverket skall vara representerat i koncessionsnämnden har sålunda giltighet också när det gäller planverket, eftersom samhällsplaneringsfrågor ofta kommer att beröras på ett markant sätt vid tillståndsprövningen. Argumentationen kan för övrigt också utsträckas till att gälla socialstyrelsen i dess egenskap av central myndighet inom hälsovården.

Om koncessionsnämnden får en i förhållande till naturvårdsverket helt oberoende ställning kommer de tre nämnda centrala myndigheterna att jämsställas. Därigenom erhålles enligt vår mening en riktigare balans mellan olika samhällsintressen, som tillståndsmyndigheten måste bevaka, genom att de tre ämbetsverken får lika möjligheter att framlägga synpunkter och utredningsmaterial för koncessionsnämnden.

Enligt lagförslaget skall i koncessionsnämnden ingå — beroende på ärendets art — antingen en ledamot med erfarenhet från industriell verksamhet

eller en ledamot med erfarenhet från kommunal verksamhet. Med hänsyn till att nämnden kommer att pröva inte bara ärenden som rör den egentliga industrin utan också handel, jordbruk och andra näringssektorer leder den föreslagna formuleringen av lagtexten lätt till onödiga begränsningar, när det gäller att utse ledamot som har speciella kunskaper om näringslivet. Enligt vår mening bör det räcka med att ange att en ledamot av nämnden skall ha erfarenhet från näringslivet.

Som påpekats av lagrådet har sakägares ställning vid tillståndsprovning i koncessionsnämnden försämrats jämfört med vad som nu gäller vid provning i vattendomstol. Lagrådet anför enligt vår uppfattning starka skäl för att i miljöskyddslagen bör inskrivas att koncessionsnämnden skall kunna tillerkänna sakägare rätt till ersättning från sökanden för sina kostnader. Sakägarna bör på ett så tidigt stadium som möjligt kunna påverka tillståndsprovningen och få ändamålsenliga skyddsåtgärder utförda. Eftersom de frågor som kommer upp i nämnden ofta kommer att vara av komplicerad karaktär, bör sakägaren kunna ha möjlighet att anlita ombud med kunskaper inom området och vana att uppträda så att synpunkterna blir effektivt framförda. Av särskild betydelse bör det vara att möjlighet finns till rättshjälp för sakägare, vars intresse icke sammanfaller med de allmänna, som naturvårdsverket eller annan myndighet företräder. Det kan också inträffa att en mindre sakägargrups intressen kan komma att ställas mot en större grupp. Den lilla gruppen kan då, som lagrådet påpekat, vara i behov av biträde, eftersom tillsynsmyndigheterna mer eller mindre kommer att vara motpart. Departementschefens antagande, att det allmännas intresse och de enskildas intressen i stort sammanfaller, vill vi biträda. Undantag kommer dock alltid att finnas, varför vi anser att lagrådets förslag angående möjligheter att erhålla rättshjälp för sakägare bör tillgodoses.

Sakägares ställning bör även förbättras i ett annat avseende. Enligt lagförslaget har icke enskild sakägare rätt att vända sig direkt till koncessionsnämnden för att påyrka förbud mot viss verksamhet eller hemställa att viss föreskrift skall gälla. Denne skall i stället vända sig till domstol. Som lagrådet påpekat verkar denna ordning orationell. Av delvis samma skäl som anförts angående möjlighet till rättshjälp bör sakägare kunna vända sig direkt till koncessionsnämnden, där erfarenheterna om det som innefattas i miljöskyddslagen kommer att samlas.

Med hänvisning till vad som anförts i motionen hemställer vi,

A. att riksdagen måtte besluta

- 1) att i miljöskyddslagen skall föreskrivas, att chef eller annan högre befattningshavare i naturvårdsverket inte får ingå som ledamot i koncessionsnämnden — dock att ledamot med kunskaper inom verkets verksamhetsområde skall finnas i nämnden;
- 2) att i miljöskyddslagen skall föreskrivas, att den fjärde

ledamoten i koncessionsnämnden skall ha erfarenhet »från näringslivet»;

- 3) att i miljöskyddslagen skall föreskrivas, att sakägare vid prövning av ärenden i koncessionsnämnden skall kunna erhålla ersättning för kostnader för prövningen i enlighet med det av lagrådet framförda förslaget;
 - 4) att i miljöskyddslagen skall föreskrivas, att enskild sakägare skall kunna direkt hos koncessionsnämnden anhängiggöra ärende i enlighet med det av lagrådet framförda förslaget;
 - 5) att uppdra åt vederbörande utskott att utarbeta erforderlig lagtext;
- B. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa
- 1) att utredning verkställs och förslag framläggs för riksdagen beträffande kompletterande lagstiftning rörande miljöskyddet inom de områden, som faller utanför den föreslagna miljöskyddslagens tillämpningsområde — varvid särskilt bör beaktas störningar från flygverksamhet och motorfordon samt det nära sambandet mellan miljöskydd och översiktlig planering;
 - 2) att utredning verkställs i syfte att fastställa normerande mätmetoder och gränsvärden för luft- och vattenföroreningar, buller och andra miljöstörningar.

Stockholm den 9 april 1969

Nils G. Hansson (cp)
i Skegrie

Erik Grebäck (cp)

Einar Larsson (cp)
i Borrby