

Nr 18

Utlåtande i anledning av motioner om vissa ändringar i miljöskyddslagen m. m.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 119 i första kammaren av herrar *Wirtén* och *Skårman* och nr 130 i andra kammaren av herr *Tobé m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär förslag till komplettering av miljöskyddslagen av innebörden

1. att tillståndsplikt införs beträffande vägar och flygplatser,
2. att minimireglerna för utsläpp av avloppsvatten från vattenklosett eller tätbebyggelse omfattar krav på minst biologisk rening, samt
3. att en tidsplan fastställs för övergång till biologisk rening vid redan befintliga reningsverk».

Utskottet har vidare behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, nr 415 i första kammaren av herr *Bohman m. fl.* och nr 459 i andra kammaren av herr *Holmberg m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om a) att förslag till riksplan angivande högsta tillåtna immissionsgränser för olika delar av vårt land förelägges riksdagen för godkännande, b) skyndsamt utredning av frågan rörande en samordnad och effektiv kontroll av tillämpningen av gällande föreskrifter rörande miljövården».

Gällande bestämmelser

Miljöskyddslagen den 29 maj 1969 trädde i kraft den 1 juli 1969. Lagen innebär en samlad lagstiftning till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar. I fråga om vattenförorening har de regler om skyldighet att motverka sådan förorening som tidigare fanns i 8 kap. vattenlagen ersatts med bestämmelser i den nya lagen. Samtidigt har en skärpning av bestämmelserna genomförts. Beträffande övriga störningar innebär lagen att lagstiftning införs på ett område som tidigare varit i huvudsak oreglerat. I *miljöskyddskungörelsen den 29 maj 1969* meddelas närmare föreskrifter för tillämpningen av miljöskyddslagen.

Miljöskyddslagens tillämpningsområde är i huvudsak begränsat till störningar som kan hänföras till fast egendom. I princip omfattar lagen också fasta trafikaneläggningar. De från praktisk synpunkt viktigaste verksamheter, mot vilka ingripande kan ske med stöd av lagen, gäller utsläppande av avloppsvatten från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag eller sjö samt användning av sådan egendom på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening eller buller, såvida störningen inte är helt tillfällig. Utanför lagens tillämpningsområde faller t. ex. de luftförorenings- och bullerproblem som rör fordons konstruktion och användning. Inte heller frågorna om planlagstiftning och samhällsplanering som medel att förebygga miljöstörningar berörs av lagen.

I lagen uppställs genom särskilda *tillåtlighetsregler* vissa förutsättningar för att miljöfarlig verksamhet skall få utövas (4—8 §§). Dessa regler innebär bl. a. följande. Den som vill utöva miljöfarlig verksamhet som lagen avser är enligt 4 § skyldig att välja sådan plats för verksamheten att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet är vidare skyldig att vara aktivt verksam för att förebygga störningar genom att vidta skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Han skall sålunda enligt huvudregeln i 5 § vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Denna grundsats kompletteras med ett par hjälpregler. Den första innebär att frågan om skyldighetens omfattning skall bedömas med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen. Härigenom kan man åstadkomma en ständig anpassning efter teknikens senaste rön. 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 bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar och å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga. I 6 § första stycket stadgas att om miljöfarlig verksamhet kan befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått enligt 5 § iakttas, verksamheten får 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 enligt 6 § andra stycket första punkten verksamheten inte utövas. Kungl. Maj:t kan dock lämna tillstånd, om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt. Enligt 6 § tredje stycket skall dock förbudsreglerna i paragrafen ej hindra att sådan flygplats, väg eller järnväg, vars anläggande prövas i särskild ordning (se nedan), användes för avsett ändamål. Beträffande vissa slag av särskilt farliga avloppsvatten kompletteras nämnda tillåtlighetsregler med en särskild förbudsbestämmelse i 7 §. Sålunda stadgas i denna paragraf bl. a. att avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som ej undergått längre gående rening än slamavskiljning inte

får utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet.

Den nya lagstiftningen är i princip tillämplig också på anläggningar som tillkommit före lagens ikraftträdande. Hänsyn skall dock tas till de äldre anläggningarnas speciella problem.

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 (9 §). Talan mot tillståndsbeslut kan föras hos Kungl. Maj:t i statsrådet (48 §). När väsentliga allmänna intressen är berörda skall tillståndsärende underställas Kungl. Maj:t (16 §).

Lagen ger det allmänna möjlighet att utöva en effektiv kontroll och att aktivt medverka till att störningar förebyggs. Kungl. Maj:t har i 10 § fått 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 (*koncessionsplikt*) eller särskild anmälan gjorts. Föreskrifter i nämnda hänseenden meddelas i miljöskyddskungörelsen (1—11 §§). Här må nämnas att vägar och flygplatser inte upptagits bland de anläggningar, för vilka tillstånd erfordras.

Enligt 5 § miljöskyddskungörelsen får bl. a. avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 200 invånare eller från kasern, hotell, sjukhus eller därmed jämförlig inrättning, avsedd för mer än 200 personer, ej utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller ledas till annan tillhörig avloppsanläggning utan tillstånd eller dispens. Avloppsvatten, som härrör från kasern, hotell, sjukhus eller därmed jämförlig inrättning eller från hushåll och som ej avses i nämnda bestämmelser i 5 §, får enligt 10 § miljöskyddskungörelsen ej utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde utan att i god tid dessförinnan anmälan har gjorts hos länsstyrelsen. Hälsovårdsnämnden kan dock befria från anmälningsskyldighet i fråga om avloppsvatten från enstaka hushåll, om det är uppenbart att olägenhet ej kan uppkomma. Enligt övergångsbestämmelserna i miljöskyddskungörelsen gäller att om avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 1 000 invånare börjat utsläppas före den 1 juli 1969 utan att tillstånd lämnats enligt äldre bestämmelser, får utsläppandet utan hinder av 5 § fortsättas till utgången av juni 1972. Göres dessförinnan ansökan om tillstånd eller dispens, får utsläppandet fortsättas intill dess beslut meddelats i ärendet. Anmälningsskyldighet enligt 10 § föreligger ej i fråga om avloppsvatten som börjat utsläppas före den 1 juli 1969, om anmälningsskyldighet ej förelegat enligt äldre bestämmelser.

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 (10 § sista stycket miljöskyddslagen).

Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna skall enligt 38 § miljöskyddslagen utöva fortlöpande *tillsyn* till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen. Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samord-

nar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. (Jfr 2 § i gällande instruktion för verket.) 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. I förarbetena pekas särskilt på de viktiga uppgifter som hälsovårdsnämnderna har i den löpande tillsynen på miljövårdsområdet (se prop. 1969: 28 s. 228).

För skada och olägenhet genom miljöfarlig verksamhet är den som utövar verksamheten skyldig att utge ersättning (30 §). Enskild sakägare har i tillståndsärendet möjlighet att yrka att verksamheten förbjuds eller att skyddsåtgärd vidtas. Vill han utanför sådant ärende framställa yrkande, är han hänvisad att instämma sin talan hos fastighetsdomstol (34 §).

Enligt 14 § *lagen om allmänna vägar den 30 juni 1943 (nr 431)* skall fråga om byggande av väg, om förändring av enskild väg till allmän, där ej Kungl. Maj:t annorlunda förordnar, prövas av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen efter samråd med länsstyrelsen. Stannar väg- och vattenbyggnadsstyrelsen i annan mening än länsstyrelsen, skall ärendet hänskjutas till Kungl. Maj:ts prövning. Innan väg bygges skall enligt 15 § *arbetsplan* för vägen upprättas och, efter utställelse för granskning, fastställas av myndighet som i 14 § första stycket avses. Enligt 15 § *vägstadgan den 13 juni 1943* skall vid upprättande av arbetsplan särskilt iakttagas bl. a. att onödigt intrång för fastighet och från fastighetsbildningssynpunkt olämplig sträckning undviks, att nödig hänsyn toges till befintlig och blivande bebyggelse utmed vägen, att vägens sträckning såvitt möjligt bestämmes så, att vägen erhåller en mjuk och naturlig inpassning i landskapet och att fornlämning eller naturföremål, som är av särskilt intresse för kännedomen om landets natur eller som på grund av märklig naturbeskaffenhet eller eljest bör för framtiden skyddas, icke beröres av företaget. Enligt 16 § upprättas arbetsplan genom väg- och vattenbyggnadsstyrelsens eller vägförvaltningens i länets försorg. Vid utarbetande av arbetsplan skall enligt 17 § samråd beträffande vägens sträckning och vägförslagets utformning i övrigt ske med länsstyrelsen och ordföranden i vägnämnden samt i förekommande fall med överlantmätaren, länsarkitekten och riksantikvariens ombud ävensom de övriga myndigheter, lokala organ och sammanslutningar, vilka har ett väsentligt intresse av företaget.

Flygplatserna indelas i allmänna flygplatser, varmed förstås sådana som är upplåtna till allmänt bruk, och enskilda flygplatser. För inrättande och drift av allmän flygplats fordras enligt 6 kap. 4 § *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 6 kap. 5 § *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 (56 §). 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 (57 §).

Den som vill inrätta eller driva enskild flygplats skall enligt 64 § 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 immissionssynpunkt kan komma till stånd utan Kungl. Maj:ts medgivande (66 §).

Motionerna

I: 119 av herrar Wirtén och Skårman och II: 130 av herr Tobé m. fl.

Inledningsvis anförs i motionerna bl. a. att den miljöskyddslag som 1969 års riksdag beslutade om var ett försök att reglera intresseavvägningar på miljövårdsområdet. Även om de framsteg som härigenom gjorts är viktiga finns det enligt motionärerna fortfarande en rad åtgärder inom miljöskyddslagens tillämpningsområde som bör justeras. Lagens tillämpning och effekter bör noggrant studeras och kompletterande lagstiftning förberedas. På två områden anser motionärerna dock att ändringar i lagens nuvarande utformning redan nu bör genomföras.

Motionärerna erinrar om att miljöskyddslagen i princip omfattar även fasta trafikaneläggningar. Förbudsreglerna i § 6 innehåller dock en undantagsregel i sista stycket med innebörd att tillståndspflicht ej skall krävas för flygplats, väg eller järnväg vars anläggande prövas i särskild ordning. Motionärerna påpekar att som skäl härför har angivits att ifrågakvarande anläggningar underkastas särskild prövning och att vid denna även anläggningens inverkan på omgivningen beaktas. Enligt motionärernas mening bör dock så viktiga störningskällor som vägar och flygfält inte undantas från koncessionsprövning. Den granskning som sker t. ex. vid antagande av vägplan enligt allmänna väglagen innebär främst en prövning från exploateringssynpunkt. Den hänsyn som kan tas till störda grannfastigheters förhållanden säges ha samma begränsningar som vid expropriation och berör i huvudsak endast förhållanden inom de fastigheter, som avstår mark från anläggningen. Det är tydligt, anför man, att denna prövning inte ger samma garantier för

miljöskyddets krav som vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen. Luftfartslagens regler om flygplatsexploatering säges vara lika ofullständiga.

Motionärerna anför att anläggandet av vägar och flygplatser ofta medför kraftiga ingrepp i landskapet och att användandet av dem i regel vållar betydande bullerstörningar. Möjligheten att i efterhand ingripa säges vara mycket liten då anläggningarna i regel är så kostsamma att inskränkningar i användandet eller ombyggnad då kan framstå som ekonomiskt oförsvarbart. Enligt motionärernas mening bör därför tillståndsplikt införas beträffande flygplatser och vägar som kan medföra miljöstörningar av betydande omfattning. Detta hindrar inte att granskning enligt nuvarande ordning enligt vägagen och luftfartslagen utförs.

Motionärerna anser vidare att minimiregeln i 7 § miljöskyddslagen rörande avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse är otillräcklig och uttrycker en alltför låg ambitionsgrad. En rad undersökningar säges visa att vattenföroreningar genom avloppsutsläpp leder till allvarliga rubbningar i vattensystemens naturliga balans. På många håll är vattendrag så svårt förorenade att återställande av acceptabla förhållanden blir mycket kostsamma och tidskrävande, om de över huvud taget är möjliga. På andra håll närmar sig föroreningsgraden kritiska värden. Till och med stora vattenområden som Östersjön och Kattegatt skadas nu allvarligt av organiska substanser och närsalter, anför motionärerna, och de anser att situationen lätt kan bli ohållbar för vattenförsörjning, fiske, badliv etc. om denna utveckling får fortsätta. Helt slutna avloppssystem där vattnet efter rening åter kan användas direkt säges vara det idealiska systemet. Det har enligt motionärerna redan börjat tillämpas vid en del industrier. Ett system av detta slag kan vara svårt att realisera i stor skala. I avvaktan på att så sker bör enligt motionärerna målsättningen vara att vattnet återbördas till vattendragen med i princip samma reningsgrad som vid intaget, vilket även kräver olika former av kemisk rening. Motionärerna anser att dagens lagstiftning åtminstone bör innehålla regler, vilka som minimikrav uppställer biologisk rening av avloppsvatten från vattenklosett eller tätbebyggt område. Endast i särskilda undantagsfall bör en lägre reningsgrad tillåtas. I fråga om redan befintliga reningsverk med lägre reningsgrad bör fastställas en tidsplan för övergång till biologisk rening, framhåller de avslutningsvis.

I: 415 av herr Bohman m. fl. och II: 459 av herr Holmberg m. fl.

Under sextioalet har i vårt land pågått en intensiv miljödebatt, anför i motionerna. En ny lagstiftning har införts, ett statligt ämbetsverk på miljövårdens område har inrättats och anslagen till miljövårdande åtgärder har ökats. Trots dessa åtgärder säges situationen fortfarande vara långt ifrån tillfredsställande. I samhällsutvecklingen ligger risker för att balansen rubbas mellan naturens tillgångar och utnyttjandet av desamma. Ansvar för en välbalanserad hushållning med vårt lands naturresurser måste enligt motionärerna ytterst åvila statsmakterna. De anser vidare att en långsiktig planering måste komma till stånd.

Kommunerna måste även i framtiden bära det direkta ansvaret för miljövär-

dande åtgärder inom kommunens område, men länsstyrelsen och i sista hand Kungl. Maj:t och riksdagen har ansvaret för den samordnande planeringen. En kartläggning av vilken form och grad av immissioner som kan tillåtas inom ett visst område bör enligt motionärerna snarast genomföras för att ligga till grund för framtida bedömningar av områdets exploatering. Denna immissionsplanläggning skall sedan utgöra underlag för kommunernas ställningstagande.

Åläggande om åtgärder i miljövårdande syfte säges vara av ringa värde om man inte på ett effektivt sätt kan kontrollera att åtgärderna verkligen genomföres. Kontrollen av att gällande bestämmelser följes vilar i dag på en rad olika myndigheter. Det borde vara rimligt att den myndighet, som har huvudansvaret för miljövården, också har ansvaret för en samordnad kontroll av att lagar och normer efterlevs, framhåller motionärerna. Allteftersom lagstiftningen kompletteras på detta område ökar behovet av effektiv kontroll. Motionärerna anser att frågan om kontrollverksamhetens utformning bör bli föremål för utredning.

I fråga om motionernas fullständiga lydelse hänvisar utskottet till den tryckta motionen II: 466.

Ur förarbetena till miljöskyddslagstiftningen m. m.

Tillståndsplikt beträffande vägar och flygplatser

I proposition nr 28 till 1969 års riksdag med förslag till miljöskyddslag m. m. pekade departementschefen, statsrådet Kling (s. 185 f.), på att också fasta trafik-anläggningar är att hänföra till fast egendom. De sakkunnigas förslag (»Luftförorening, buller och andra immissioner» — SOU 1966: 65) hade därför också omfattat störning som omgivningen utsätts för genom buller, luftförorening o. d. från flygplatser, vägar och järnvägar. Enligt förslaget kunde den som drabbats av sådan störning föra talan vid vattendomstol mot den som driver trafik-anläggningen, t. ex. väghållaren i fråga om allmänna vägar. Talan kunde avse skadeersättning, skyddsåtgärder eller begränsning av den störande verksamheten. Däremot hade de sakkunniga inte ansett att man på denna väg borde kunna utverka förbud mot driften av en anläggning som tillkommit efter särskild prövning, t. ex. genom fastställelse av arbetsplan enligt lagen om allmänna vägar. I sådant fall borde enligt de sakkunnigas mening särskilt skäl anses föreligga att inte meddela förbud även om olägenheterna hade väsentlig betydelse för omgivningen.

Departementschefen delade de sakkunnigas åsikt att den nya lagstiftningen i princip borde omfatta också fasta trafik-anläggningar. Han framhöll att hänsyn dock måste tas till att dessa prövas i särskild ordning. Vid denna prövning beaktas även anläggningens störande inverkan på omgivningen. Miljövårdsintresset borde därvid kunna tillgodoses genom samråd på ett tidigt stadium, ansåg departementschefen. Med hänsyn härtill borde tillståndsplikt enligt den nya lagen inte krävas. Inte heller borde man kunna utverka förbud mot att anläggningen utnyttjas för avsett ändamål. Däremot borde 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 borde stå öppen även när det gäller tranfikanläggningar. Enskild sakägare borde alltid ha möjlighet att föra talan om ersättning.

I *motioner* (I: 946 och II: 1086) i anledning av propositionen anfördes att vägar och flygfält inte borde undantas från koncessionsprövningen. Motionärerna föreslog att den föreslagna undantagsbestämmelsen i 6 § sista stycket borde utgå och att lagen således i sin helhet skulle bli tillämplig på flygplatser, vägar och järnvägar. Redan befintliga anläggningar skulle dock skyddas genom särskilda övergångsbestämmelser. Till stöd för yrkandet åberopades att den prövning av vägföretag och flygplatser som sker enligt väg- och luftfartslagstiftningen inte tillräckligt beaktar miljöskyddets krav.

Vid sin behandling av frågan biföll riksdagen en vid *tredje laguskottets* utlåtande nr 37 fogad reservation, vari hemställdes att motionsyrkandet inte borde föranleda någon riksdagens åtgärd. I reservanternas av riksdagen godkända mening anfördes följande:

Som anförts i propositionen prövas fasta trafikanläggningar i särskild ordning. Den granskning som härvid sker är visserligen i första hand en planering från exploateringssynpunkt och den är vidare i huvudsak begränsad till förhållandena inom de fastigheter som avstår mark. Även miljövardssynpunkter beaktas emellertid. Genom regler om samråd kan miljövardens ställning i beslutsprocessen ytterligare stärkas. De synpunkter som de miljövardande myndigheterna anför får särskild tygd genom de möjligheter till ingripande som skapas genom reglerna i 5 § miljöskyddslagen. Med stöd av dessa regler kan ges åläggande om skäligen skyddsanordningar eller inskränkningar i verksamheten på samma sätt som i fråga om andra anläggningar. Särskilt möjligheten att få till stånd inskränkningar i verksamheten är ett effektivt medel för att hävda miljövardens och omgivningens intressen. Härigenom kan man ingripa mot störande former av trafik, störande flygplanstyper osv. Förbättringar kan i många fall också nås med stöd av speciallagstiftning. Härvid har exempelvis lokala trafikföreskrifter om hastighetsbegränsning eller förbud mot vissa fordonstyper inom särskilt bullerkänsliga områden sin betydelse. Något praktiskt behov av att med stöd av lagens 6 § helt förbjuda användningen av viss väg eller viss flygplats föreligger inte med hänsyn till de andra möjligheter som står till buds.

Som ovan framgår har departementschefen uttalat att tillståndsplikt beträffande fasta trafikanläggningar inte skall krävas. Lagens konstruktion hindrar emellertid inte att koncessionsplikt införs också för sådana anläggningar, om så skulle visa sig erforderligt. Enligt utskottets mening föreligger f. n. inte anledning att föreskriva dylik tillståndsplikt.

Rening av avloppsvatten från vattenklosett eller tätbebyggelse

De förutvarande reglerna om avloppsvatten skilde mellan kloakvatten och industriellt avloppsvatten. Skälet för uppdelningen var att i princip strängare bestämmelser ansetts böra meddelas i fråga om industriellt avloppsvatten. Beträffande kommunalt avloppsvatten hade man anlagt den synpunkten att ett samhälle utvecklades efter hand och skäligen inte kunde vägras att släppa ut sitt avloppsvatten i närliggande lämplig recipient. Med hänsyn till de möjligheter som den moderna tekniken skapat att välja recipient ansåg *departementschefen* i propositionen nr 28

att detta inte längre är en riktig utgångspunkt. Liksom i fråga om en industrianläggnings utsläpp borde valet av recipient vara det första och viktigaste momentet i bedömningen. Tillåtlighetsreglerna för kloakvatten och industriellt avloppsvatten föreslogs därför bli i princip desamma. En viss skiljaktighet skulle emellertid bestå. Särbestämmelsen gällde minimistandarden i fråga om rening av avloppsvatten som härrör från vattenklosett eller från tätbebyggelse. Departementschefen erinrade om att den tidigare gällande bestämmelsen (8 kap. 23 § tredje stycket vattenlagen) innehöll ett principiellt förbud mot att avleda avloppsvatten från vattenklosett eller från tätbebyggelse utan att det undergått slamavskiljning. Undantag gällde om avledandet uppenbarligen kunde ske utan olägenhet. Propositionsförslaget innebar, framhöll departementschefen, en skärpning av det nämnda förbudet. Sålunda skulle enligt 7 § första punkten avloppsvatten, som härrör från tätbebyggelse eller från vattenklosett och som ej undergått längre gående rening än slamavskiljning, inte få utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde om det inte är uppenbart att det kan ske utan olägenhet. Departementschefen framhöll att den reella innebörden var att minimikravet på reningsåtgärder sätts högre än förut. Enbart slamavskiljning kunde 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, framhöll departementschefen, som härjämte underströk att man vid bedömandet av reningsfrågan också skall beakta de risker som är förbundna med när-salter i avloppsvattnet.

I propositionen förutskickades vidare att Kungl. Maj:t skulle bemyndigas att föreskriva att avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning inte skulle få utsläppas utan att koncessionsnämnden lämnat tillstånd eller anmälan gjorts hos naturvårdsverket eller länsstyrelsen (10 §). Prövningsskyldighet skulle kunna införas även i fråga om pågående avloppsutsläpp. Prövningskyldighetens omfattning och den tid inom vilken prövning avsågs skola påkallas regleras på administrativ väg.

I motioner (I: 946 och II: 1086) föreslogs att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära förslag, innebärande att nya avloppsreningsverk borde vara försedda med anordningar för höggradig rening och att för äldre anläggningar en tidsplan skulle fastställas för en anpassning i etapper till samma reningsgrad.

Tredje laguskottet underströk i sitt av riksdagen såvitt nu är i fråga godkända utlåtande att det i fråga om tätorter praktiskt taget aldrig kunde komma i fråga att stanna vid slamavskiljning som reningsmetod. Normalt måste kraven här sättas betydligt högre, vilket enligt utskottet betydde att man skulle kräva en efter förhållandena lämplig form av höggradig rening, varvid man också hade att beakta de olägenheter som vållas av när-salter i avloppsvatten. Med hänsyn till att lagen skulle komma att gälla även ren glesbygd syntes det emellertid inte rimligt att under alla omständigheter kräva höggradig rening. De föreslagna tillåtlighetsreglerna möjliggjorde att kraven på reningsgrad alltefter omständigheterna i varje särskilt fall

kunde skärpas så att ett tillfredsställande resultat skulle komma att nås. Totalt sett innebar Kungl. Maj:ts förslag, inbegripet införandet av koncessionsplikt för vissa kommunala avlopps företag, en betydande skärpning av attityden gentemot de kommunala avloppsutsläppen, framhöll utskottet. Enligt utskottets mening motsvarade förslagen vad som kunde krävas från lagstiftarens sida för att komma till rätta med de vattenföroreningar, som härrörde från sådana utsläpp. Utskottet ansåg att framställning om ytterligare skärpning av bestämmelserna inte var erforderlig, varför yrkandet härom avstyrktes.

Riksplån med angivande av högsta tillåtna immissionsgränser

Departementschefen förklarade sig i propositionen (s. 219 f.) dela 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 hade ingående belysts av de sakkunniga och i remissyttrandena. Inte minst skulle ett sådant system vara av värde för att ge fasthet och konsekvens åt tillämpningen av de med nödvändighet allmänt hållna tillåtlighetsreglerna, anförde departementschefen. Han anslöt sig också till åsikten att man — åtminstone f. n. — borde nöja sig med riktvärden och rekommendationer och att rättsligt bindande normer borde undvikas. Departementschefen framhöll att det skulle bli en maktpåliggande uppgift för naturvårdsverket att samordna arbetet med sådana riktvärden och rekommendationer. Det var enligt departementschefen därvid naturligt att samråd skedde med industrins branschorganisationer och med sakkunniga myndigheter. Men framför allt var det viktigt att arbetet grundades på vetenskapens aktuella rön. Härvid räknade departementschefen med att värdefulla resultat skulle erhållas genom den starka satsning som skedde på miljövårdsforskningens område enligt riktlinjer som dragits upp i prop. 1968: 37 och som godkänts av riksdagen (rskr. 165). Departementschefen erinrade vidare om att de sakkunnigas uttalanden om riktvärden o. d. avsåg luftföroreningar, buller och andra sådana störningar. Däremot hade 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, framhöll departementschefen. Han pekade dock på att det i någon mån redan förekommer vissa rekommendationer om gränsvärden, t. ex. när det gäller tolerabel bakteriehalt i vatten som används för olika ändamål.

I motioner (I: 947 och II: 1083) i anledning av propositionen föreslogs att utredning skulle verkställas i syfte att fastställa normerande mätmetoder och gränsvärden för luft- och vattenföroreningar, buller och andra miljöstörningar. Även i fristående motioner (I: 393 och II: 455) vid 1969 års riksdag hade yrkats att dylika gränsvärden skulle fastställas.

Tredje lagutskottet anförde i sitt av riksdagen godtagna uttalande i frågan att det med den utformning tillåtlighetsreglerna fått i förslaget skulle bli av den största betydelse hur de i praktiken tillämpas. De anvisningar för tillämpningen som lagmotiven innehöll borde kunna bli till god ledning för både myndigheter och enskil-

da. Prövningen borde ytterligare kunna vinna i stadga och konsekvens om ett system med emissions- och immissionsgränser blev utarbetat. Utskottet erinrade om att sådana gränsvärden redan fanns bl. a. när det gällde vissa luftföroreningar medan på andra områden forskning och annat arbete för att få fram lämpliga värden pågick. Utskottet pekade på att man i sammanhanget brukade skilja mellan å ena sidan vägledande riktvärden och rekommendationer, å den andra rättsligt bindande normer. Enligt utskottets mening syntes motionärerna för sin del ha godtagit att man åtminstone f. n. borde nöja sig med riktvärden och rekommendationer. Detta överensstämde med propositionens uppläggning. Även utskottet anslöt sig härtill och ville för sin del endast understryka vikten av att arbetet med utarbetandet av dylika gränsvärden fullföljdes med all kraft. Då man kunde förvänta att syftet med motionerna på sikt skulle bli tillgodosett bör de inte föranleda någon riksdagens åtgärd, anförde utskottet avslutningsvis.

Kontrollen av tillämpningen av gällande föreskrifter rörande miljövården

Departementschefen anförde i propositionen bl. a. följande (s. 222—225) om tillsynen på miljövårdens område.

Genom förprövningsförfarandet 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 prövning 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.

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 experthjälp. 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.

Vad beträffar de maktmedel som bör stå till tillsynsorganens förfogande anförde departementschefen följande (s. 225).

Jag delar (de sakkunnigas uppfattning) 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.

Utan 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 initiativrätt. 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 anläggningshåvare. 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.

Översyn av lagstiftningen om vägar

1960 års vägsakkunniga avgav den 25 april 1968 betänkande och förslag rörande allmänna vägar («Allmänna vägar» — SOU 1968: 17). Betänkandet jämte däröver avgivna remissvar övervägs f. n. inom Kungl. Maj:ts kansli. Enligt vad utskottet erfarit avser man att lägga fram en proposition i ämnet till årets riksdag. I propositionen har man anledning att gå in på miljöskyddsfrågor då det gäller anläggande av vägar.

Lagstiftningen om enskilda vägar skall överses av sakkunniga som tillkallats av kommunikationsministern enligt bemyndigande den 5 december 1969.

Det enskilda vägväsendet regleras av lagen (1939: 608) om enskilda vägar (EVL) samt av vissa statsbidragsförfattningar. Enligt *direktiven* bör mot bakgrunden av utvecklingen mot ökande extern trafik på vissa enskilda vägar och allt större ekonomiskt stöd från staten och kommunerna övervägas om inte avsevärt större krav på planmässighet och skyldighet att beakta allmänintresset bör införas i EVL. Därvid bör särskilt beaktas kommunernas intresse av att det enskilda vägväsendet anpassas till den kommunala planeringen. Särskilt när det gäller anläggande av enskilda vägar som beräknas komma att trafikeras i större omfattning, bör hänsyn kunna tas även till naturvårds- och miljöskyddssynpunkter. De sakkunniga bör ta upp nämnda frågor och därvid beakta bl. a. den nya miljöskyddslagstiftningen och följa den nytillsatta trafikbulerutredningens arbete.

Trafikbulerutredningen

Förslag till normer för buller från civila och militära luftfartyg samt från motor-drivna vägfordon och fritidsbåtar skall utarbetas av sakkunniga, som tillkallats av chefen för kommunikationsdepartementet enligt bemyndigande den 27 juni 1969 (angående direktiven för utredningen se riksdagsberättelsen 1970: K 33).

Utredningen, som enligt direktiven bör bedrivas skyndsamt, bör utmyнна i konkreta förslag till normer för flygbuller samt för buller från motordrivna vägfordon och fritidsbåtar. Normer bör omfatta gränsvärden för såväl emission som immision. Immissionsnormernas gränsvärden bör i första hand vara baserade på medicinsk-hygieniska överväganden, men även tekniska, ekonomiska och allmänt sociala faktorer bör beaktas vid normernas utformning. De sakkunniga bör även överväga i vad mån föreslagna normer bör göras rättsligt bindande. Vidare bör de sakkunniga lägga fram förslag till åtgärder, i fråga om bl. a. den fysiska planeringen, som blir nödvändiga som en följd av de föreslagna gränsvärdena. De sakkunniga bör vidare redovisa olika sätt att kontrollera den praktiska tillämpningen av föreslagna normer.

Utskottet

Miljöskyddslagstiftningen — miljöskyddslagen (ML) och miljöskyddskungörelsen (MK) — som trädde i kraft den 1 juli 1969, syftar till att skydda vår yttre livsmiljö mot föroreningar och störningar av olika slag. Lagstiftningens tillämpningsområde är i huvudsak begränsat till förorening eller störning som härrör från användning av fast egendom, vartill räknas också fasta trafikanläggningar. Förutsättningarna för att man skall få driva verksamhet eller vidta åtgärd som faller under lagen anges i vissa tillåtlighetsregler (4—8 §§ ML). I dessa fastslås bl. a. skyldighet att utföra skyddsanordningar och vidta andra försiktighetsmått. För särskilt farliga avloppsvatten finns en särskild förbudsbestämmelse (7 § ML). I vissa fall får verksamheten inte alls bedrivas eller bedrivas bara efter tillstånd av Kungl. Maj:t (6 § ML). I vid omfattning gäller koncessionsplikt. Den innebär att vissa i miljöskyddskungörelsen uppräknade typer av fabriker och andra inrättningar inte får utföras eller ändras och att vissa slag av avloppsvatten inte får släppas ut förrän erforderliga föreskrifter för att motverka förorening har fastställts och tillstånd har lämnats. Tillståndsprövningen ankommer på koncessionsnämnden för miljöskydd (9 § ML). Naturvårdsverket kan dock — efter prövning av varje särskilt fall enligt miljöskyddslagen — ge dispens från koncessionsplikten. Därvid skall verket ange de villkor i fråga om reningsanordningar och annat som måste iakttas. Naturvårdsverket och länsstyrelserna har tillsyn över lagens efterlevnad (38 § ML). De kan för detta ändamål meddela råd och anvisningar men har också vissa tvångsmedel till sitt förfogande.

I motionerna I: 119 av herrar Wirtén och Skårman och II: 130 av herr Tobé m. fl. anföres att det — trots att den nyligen ikraftträdde miljöskyddslagstiftningen innebär ett viktigt framsteg när det gäller att reglera intresseavvägningar på miljö-
vårdsområdet — kvarstår en rad åtgärder inom miljöskyddslagens tillämpningsområde som bör justeras. På två områden bör enligt motionärerna redan nu ändringar i lagen genomföras, nämligen dels beträffande vägar och flygplatser, för vilka tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen bör införas, dels i fråga om utsläpp av avloppsvatten från vattenklosett eller tätbebyggelse, där minimireglerna bör omfatta krav på minst biologisk rening, varjämte en tidsplan bör fastställas för övergång till biologisk rening vid redan befintliga reningsverk. Motionärerna hemställer att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär förslag till komplettering av miljöskyddslagen i nämnda hänseenden.

I motionerna I: 415 av herr Bohman m. fl. och II: 459 av herr Holmberg m. fl. yrkas att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller dels att förslag till riksplan angivande högsta tillåtna immissionsgränser för olika delar av vårt land föreläggs riksdagen för godkännande, dels att skyndsamt utredning företas av frågan rörande en samordnad och effektiv kontroll av tillämpningen av gällande föreskrifter rörande miljö-
vården.

I det följande behandlar utskottet de i de båda motionsparen upptagna yrkandena var för sig.

Tillståndsplikt beträffande vägar och flygplatser. Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet är skyldig att vara verksam för att förebygga störningar genom att vidta skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Enligt huvudregeln i 5 § ML skall han sålunda vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. I 6 § första stycket ML stadgas att om miljöfarlig verksamhet kan befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått enligt 5 § iakttas, verksamheten får utövas endast om särskilda skäl föreligger. Innebär den befarade olägenheten att vissa allmänna intressen skadas avsevärt får enligt 6 § andra stycket första punkten verksamheten inte utövas. Kungl. Maj:t kan dock lämna tillstånd om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt. Enligt 6 § tredje stycket skall förbudsreglerna i paragrafen inte hindra att sådan flygplats, väg eller järnväg, vars anläggande prövas i särskild ordning, användes för avsett ändamål. Vägar och flygplatser ingår inte heller bland de anläggningar som enligt 2 § MK inte får utföras utan tillstånd eller dispens. Skälet till undantagsbestämmelsen i 6 § ML och till det förhållandet att vägar och flygplatser inte är underkastade tillståndsplikt är att dessa anläggningar underkastas särskild prövning, varvid även anläggningens inverkan på omgivningen beaktas.

Till stöd för yrkandet i motionerna I: 119 och II: 130 om tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen för vägar och flygplatser åberopas att den prövning av dessa anläggningar, som sker enligt väg- och luftfartslagstiftningen, främst tar hänsyn till exploateringssynpunkter och inte tillräckligt beaktar miljöskyddets krav. Motionärerna pekar på att anläggandet av vägar och flygplatser ofta medför kraftiga ingrepp i landskapet och att användandet av dem i regel vållar betydande bullerstörningar. Möjligheten att i efterhand ingripa säges vara mycket liten då anläggningarna i regel är så kostsamma att inskränkningar i användandet eller ombyggnad då kan framstå som ekonomiskt oförsvarbara.

Som framgår av den föregående redogörelsen prövade och avslag föregående års riksdag ett i anledning av propositionen med förslag till miljöskyddslag framställt motionsyrkande om att den föreslagna undantagsbestämmelsen i 6 § ML för trafikplaneringar skulle utgå och att anläggningarna inte borde undantas från koncessionsprövning. Riksdagen anförde att den prövning av fasta trafikplaneringar, som företas i särskild ordning, visserligen i första hand utgör en planering från exploateringssynpunkt, varjämte den i huvudsak är begränsad till förhållandena inom de fastigheter som avstår mark; även miljövärdssynpunkter beaktas emellertid, och genom regler om samråd kan miljövärdens ställning i beslutsprocessen ytterligare stärkas. Riksdagen uttalade vidare att de miljövärdande myndigheternas synpunkter får särskild tyngd genom de möjligheter till ingripande som skapas genom att reglerna i 5 § ML möjliggör att åläggande kan ges om skäligen skyddsanordningar eller inskränkningar i verksamheten. Särskilt möjligheten till inskränkningar i verksamheten ansågs vara ett effektivt medel för att hävda miljövärdens och omgivningens intresse. Förbättringar ansågs i många fall också kunna nås med

stöd av speciallagstiftning, exempelvis lokala trafikföreskrifter om hastighetsbegränsning eller förbud mot vissa fordonstyper inom särskilt bullerkänsliga områden. Något praktiskt behov av att med stöd av 6 § ML helt förbjuda användningen av viss väg eller viss flygplats kunde med hänsyn till de andra möjligheter som står till buds inte anses föreligga. Vidare framhölls att miljöskyddslagens konstruktion inte hindrar att koncessionsplikt införs också för fasta trafikaneläggningar om så skulle visa sig erforderligt. Anledning att föreskriva sådan tillståndsplikt ansågs dock inte föreligga.

Enligt utskottets mening har efter det frågan sålunda prövades i samband med att miljöskyddslagen antogs av riksdagen inte inträffat någon omständighet som ger anledning att frånga den då intagna ståndpunkten. Yrkandet i motionerna I: 119 och II: 130 om tillståndsplikt beträffande vägar och flygplatser bör därför inte bifallas.

Rening av avloppsvatten från vattenklosett eller tätbebyggelse m. m. I 7 § ML stadgas bl. a. att avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som ej undergått längre gående rening än slamavskiljning inte får utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet. Såsom närmare framgår av den föregående redogörelsen (s. 3) föreskrives i miljöskyddskungörelsen (5 och 10 §§) att avloppsvatten av viss mängd inte får utsläppas utan att tillstånd eller dispens erhållits eller att anmälan gjorts hos länsstyrelsen. Koncessionsplikt eller anmälningskyldighet omfattar i princip också utsläpp, som påbörjats före miljöskyddslagens ikraftträdande. Vissa undantag förekommer dock, bl. a. om tillstånd av vattendomstol till utsläppet föreligger.

Till stöd för yrkandet, att minst biologisk rening bör krävas för utsläpp av avloppsvatten från vattenklosett eller tätbebyggelse samt att tidsplan bör fastställas för övergång till biologisk rening vid redan befintliga reningsverk, anförs i motionerna I: 119 och II: 130 bl. a. att en rad undersökningar visar att vattenföroreningar genom avloppsutsläpp leder till allvarliga rubbningar i vattensystemens naturliga balans. Minimiregeln i 7 § ML rörande avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse är därför otillräcklig och uttrycker en alltför låg ambitionsgrad, framhåller motionärerna.

I samband med riksdagsbehandlingen av miljöskyddslagen prövades också frågan om reningsgraden på avloppsvatten från tätbebyggelse, varvid ett motionsyrkande med i huvudsak samma innehåll som förevarande avslogs. I sitt av riksdagen — såvitt nu är i fråga — godkända utlåtande anförde utskottet att det i fråga om tätorter praktiskt taget aldrig kunde komma i fråga att stanna vid slamavskiljning som reningsmetod. Normalt måste kraven här sättas betydligt högre, vilket enligt utskottet betydde att man skulle kräva en efter förhållandena lämplig form av höggradig rening, varvid man också hade att beakta de olägenheter som vållas av när-salter i avloppsvatten. Med hänsyn till att lagen skulle komma att gälla även ren-glesbygd syntes det emellertid inte rimligt att under alla omständigheter kräva höggradig rening. De föreslagna tillåtlighetsreglerna möjliggjorde att kraven på re-

ningsgrad alltefter omständigheterna i varje särskilt fall kunde skärpas så att ett tillfredsställande resultat skulle komma att nås. Utskottet framhöll att lagförslaget, inbegripet införandet av koncessionsplikt för vissa kommunala avloppsföretag, totalt sett innebar en betydande skärpning av attityden gentemot de kommunala avloppsutsläppen. Enligt utskottets mening motsvarade förslagen vad som kunde krävas från lagstiftarens sida för att komma till rätta med de vattenföreningar, som härörde från sådana utsläpp. Framställning om ytterligare skärpning av bestämmelserna ansågs därför inte vara erforderlig.

Vad utskottet sålunda anförde får allttjämt anses äga giltighet. De i förevarande hänseenden i motionerna I: 119 och II: 130 framställda yrkandena bör således avslås.

Riksplan med angivande av högsta tillåtna immissionsgränser. Till stöd för yrkandet i motionerna I: 415 och II: 459 om riksplan angivande högsta tillåtna immissionsgränser för olika delar av vårt land anføres bl. a. att kommunerna också i framtiden måste bära det direkta ansvaret för miljövårdande åtgärder inom kommunens område. Genom en kartläggning av vilken form och grad av immissioner som kan tillåtas inom ett visst område skulle kommunerna få underlag för bedömningar av den exploatering som kan tillåtas inom området.

Miljövårdslagens tillåtlighetsregler är som framgår av den föregående redogörelsen relativt allmänt hållna. Det är därför av största betydelse hur de tillämpas i praktiken. De anvisningar för tillämpningen som lagmotiven innehåller bör kunna bli till god ledning för både myndigheter och enskilda. Departementschefen framhöll i propositionen att man för att ge ytterligare fasthet och konsekvens åt tillämpningen borde eftersträva ett system av emissions- och immissionsgränser och av tekniska normer på miljövårdens område. Sådana gränsvärden fanns redan, bl. a., när det gällde vissa luftföreningar medan på andra områden forskning och annat arbete pågick för att få fram lämpliga värden. Departementschefen ansåg att man tills vidare borde nöja sig med riktvärden och rekommendationer samt att rättsligt bindande normer borde undvikas. Vid riksdagsbehandlingen anslöt sig utskottet, som hade att överväga frågan i anledning av motioner om bl. a. fastställande av gränsvärden för luft- och vattenföreningar, till departementschefens uppfattning. Utskottet underströk dock vikten av att arbetet med utarbetande av gränsvärden fullföljdes med all kraft.

Naturvårdsverket har redan utarbetat riktlinjer för emissionsbegränsande åtgärder vid luftförorenade anläggningar. Arbetet med att utarbeta riktlinjer för immissionsgränser för olika luftförorenande ämnen pågår enligt vad utskottet erfarit. Man inriktar sig för närvarande på att få fram gränser för tätortsområden. Beträffande svaveldioxidhalt i utomhusluft finns redan rekommendationer rörande riktvärden. I arbetet med att få fram immissionsgränser samråder naturvårdsverket med företrädare för olika forskningsgrenar. I sammanhanget må också erinras om de förslag till normer för buller från civila och militära luftfartyg samt från motordrivna vägfordon och fritidsbåtar som den nyligen tillsatta trafikbullerutredningen har att utarbeta. Genom den sålunda pågående verksamheten kan syftet med motio-

nerna komma att bli tillgodosett inom en icke alltför avlägsen framtid. Någon riksdagens åtgärd i anledning av yrkandet i motionerna I: 415 och II: 459 om förslag till riksplan angivande högsta tillåtna immissionsgränser för olika delar av landet kan därför inte anses påkallad.

Kontrollen av tillämpningen av gällande föreskrifter rörande miljövården. Statens naturvårdsverk och länsstyrelserna skall enligt 38 § ML utöva fortlöpande tillsyn till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen. Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. Länsstyrelsen utövar fortlöpande tillsyn inom länet. Hälsovårdsnämnderna har övervakande uppgifter på det sanitära området och skall se till att åtgärder vidtas mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra sådana störningar inom kommunen (38 § hälsovårdsstadgan). I lagen understryks att tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra och med andra statliga och kommunala organ som har att utöva tillsyn i särskilda hänseenden. Ytterligare bestämmelser om samråd och underåtgärdsplikt tillsynsmyndigheterna emellan lämnas i miljöskyddskungörelsen.

Till stöd för yrkandet om skyndsamt utredning rörande kontrollen av tillämpningen av gällande föreskrifter rörande miljövården anförs i motionerna I: 415 och II: 459 att åläggande om åtgärder i miljövärdande syfte är av ringa värde om man inte på ett effektivt sätt kan kontrollera att åtgärderna verkligen genomförts. Kontrollen av att gällande bestämmelser följs vilar i dag på en rad olika myndigheter. Enligt motionärernas mening borde det vara rimligt att den myndighet, som har huvudansvaret för miljövården, också har ansvaret för en samordnad kontroll av att lagar och normer efterlevs.

I lagens förarbeten har särskilt framhållits att tillsynen inte innebär att myndigheterna bara skall vänta på anmälningar och initiativ utifrån. Tillsynen innebär också ett krav på aktiv, uppsökande verksamhet. Tillsynsmyndigheterna skall alltså själva vara verksamma för att spåra upp föroreningskällor, kontrollera efterlevnaden av reningsföreskrifter och andra skydds-föreskrifter samt ta egna initiativ till ingripanden och åtgärder. Som framgår av vad ovan anförts har naturvårdsverket, som enligt sin instruktion är central förvaltningsmyndighet för ärenden om naturvård, vari bl. a. inbegripes vatten- och luftvård, den centrala ledningen av denna verksamhet, innebärande bl. a. samordning av länsstyrelsernas tillsyn.

Motionärernas önskemål om samordnad kontroll av tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen är således redan tillgodosett. Med hänsyn till att lagstiftningen nyligen trätt i kraft har några erfarenheter av hur effektiv kontrollen är uppenbarligen ännu inte kunnat vinnas. Underlag för någon åtgärd från riksdagens sida i detta hänseende saknas därför.

På grund av det anförda avstyrker utskottet yrkandet i motionerna I: 415 och II: 459 om utredning av frågan rörande samordnad och effektiv kontroll av tillämpningen av gällande föreskrifter rörande miljövården.

Utskottet hemställer

A. att motionerna I: 119 och II: 130, såvitt avser tillståndsplikt i fråga om vägar och flygplatser, inte föranleder någon riksdagens åtgärd;

B. att motionerna I: 119 och II: 130, såvitt avser rening av avloppsvatten från vattenklosett eller tätbebyggelse m. m., inte föranleder någon riksdagens åtgärd;

C. att motionerna I: 415 och II: 459, såvitt avser förslag till riksplan rörande immissionsgränser, inte föranleder någon riksdagens åtgärd; samt

D. att motionerna I: 415 och II: 459, såvitt avser kontroll av tillämpningen av gällande föreskrifter rörande miljövården, inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 10 mars 1970

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK GREBÄCK

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Göran Karlsson (s), Svante Kristiansson (s), Åkesson (fp), Knut Johansson (s), Nils-Eric Gustafsson (cp), Ernulf (fp), Lidgard (m) och fru Landberg (s);

från andra kammaren: herrar Grebäck (cp), Svenning (s)*, Ekström (s), Sundelin (s), Tobé (fp), Hedin (m), fröken Anderson (s) och herr Franzén i Träkumla (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering

Reservationer

Vid A i utskottets hemställan

I. beträffande frågan om tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen för vägar och flygplatser av herrar Åkesson (fp), Ernulf (fp), Lidgard (m), Tobé (fp) och Hedin (m), vilka ansett

dels att det avsnitt av utlåtandet som börjar på s. 15 med orden »Som framgår av» och som slutar på s. 16 med orden »inte bifallas» bort ha följande lydelse.

Som framgår av vad ovan sagts prövas fasta trafikanläggningar i särskild ordning. Den granskning som härvid sker innebär emellertid i första hand en planering från exploaterings synpunkt och den är vidare i huvudsak begränsad till för-

hållandena inom de fastigheter som avstår mark för anläggningen. Det är tydligt att denna prövning inte ger samma garantier för att miljöskyddets krav blir tillgodosedda som tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen. Ett bifall till motionsyrkandet innebär emellertid inte någon ändring i förhållande till miljöskyddslagen i fråga om skyldigheten att underkasta flygplatser och vägar sådan prövning. Enligt 10 § ML ankommer det nämligen på Kungl. Maj:t att bestämma i vilken utsträckning förprövningskyldighet skall införas. Sådana bestämmelser har med stöd av nämnda lagrum upptagits i 2 § MK. Som framgår av den föregående redogörelsen finns inte fasta trafikanläggningar med bland de anläggningar för vilka krävs tillstånd eller dispens. Utskottet anser för sin del att denna ståndpunkt inte kan godtas. Anläggandet av vägar och flygplatser medför ofta betydande ingrepp i landskapet och användningen av dem vållar i regel omfattande bullerstörningar. Prövningen bör därför sättas in på ett så tidigt stadium som möjligt. Möjligheten att ingripa i efterhand torde ofta komma att visa sig illusorisk bl. a. därför att ifrågasvarande anläggningar regelmässigt drar så betydande kostnader att inskränkningar i utnyttjandet av dem framstår som ekonomiskt oförsvarliga. Desto angelägnare är emellertid att en förprövning sker. Utskottet förordar på grund av det sagda att tillståndsplikt införes beträffande flygplatser och vägar som kan medföra miljöstörningar av väsentlig betydelse. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att närmare bestämma förprövningskyldighetens omfattning.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionerna I: 119 och II: 130, såvitt nu är i fråga, hos Kungl. Maj:t anhåller att tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen införes i fråga om vägar och flygplatser.

Vid B i utskottets hemställan

II. beträffande frågan om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och vattenklosett av herrar *Akesson* (fp), *Ernulf* (fp), *Lidgard* (m), *Tobé* (fp) och *Hedin* (m), vilka ansett

dels att det avsnitt av utlåtandet som börjar på s. 16 med orden »I samband med» och som slutar på s. 17 med orden »således avslås» bort ha följande lydelse.

Som motionärerna anfört har utredningar och undersökningar om vattenföroreningar klart visat att avloppsutsläppen leder till utbredda rubbningar i den naturliga balansen i vattensystemen. På många håll är vattnen så allvarligt förorenade att ett återställande av acceptabla förhållanden — om ett sådant över huvud taget är möjligt — kommer att ta lång tid. På andra håll närmar sig föroreningsgraden kritiska värden. Om denna utveckling får fortsätta kan situationen lätt bli ohållbar för vattenförsörjning, fiske, badliv etc. Enligt utskottets mening är verkliga krafttag nu erforderliga för att man skall komma till rätta med vattenföroreningarna.

I lagens förarbeten har beträffande avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse framhållits att det i fråga om tätorter praktiskt taget

aldrig kan komma i fråga att stanna vid slamavskiljning som reningsmetod. Normalt måste kraven här sättas betydligt högre, vilket betyder att man kräver en efter förhållandena lämplig form av höggradig rening. Därvid skall man enligt förarbetena också beakta de olägenheter som vållats av närsalter i avloppsvattnet. Enligt förarbetena är förutsättningarna för att i glesbygd godta slamavskiljning gynnsammare. Utskottet kan ansluta sig till dessa uttalanden. Detta ställningstagande leder emellertid till att den föreslagna utformningen av minimiregeln i 7 § ML beträffande avloppsvatten som hör från tätbebyggelse inte bör godtas. Enligt nämnda lagrum får avloppsvatten av ifrågavarande slag icke utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet, om avloppsvattnet ej undergått längre gående rening än slamavskiljning. Stadgandet uttrycker enligt utskottets mening en alltför låg ambitionsgrad. Strävan måste vara att allt avloppsvatten av detta slag skall undergå minst biologisk (höggradig) rening. Endast i speciella undantagsfall kan kravet på rening sättas lägre. Det principiella kravet på minst höggradig rening bör framgå direkt av lagtexten. I fråga om redan befintliga reningsverk, som saknar anordningar för höggradig rening, torde man övergångsvis nödgas acceptera en lägre reningsgrad. Beträffande dessa bör emellertid fastställas en tidsplan för övergång till höggradig rening. Förslag till bestämmelser i ämnet bör föreläggas riksdagen så snart ske kan.

dels att utskottet bort hemställa

- a. att riksdagen i anledning av motionerna I: 119 och II: 130 hos Kungl. Maj:t anhåller att riksdagen föreläggs förslag till bestämmelser om minst biologisk rening av avloppsvatten som hör från tätbebyggelse i enlighet med vad utskottet ovan anfört;
- b. att motionerna, såvitt nu är i fråga, i övrigt inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Vid C i utskottets hemställan

III. beträffande frågan om förslag till riksplan rörande immissionsgränser av herrar *Lidgard* (m) och *Hedin* (m), vilka ansett

dels att det avsnitt av utlåtandet, som börjar på s. 17 med orden »Miljövårdslagens tillåtlighetsregler» och som slutar på s. 18 med orden »anses påkallad» bort ha följande lydelse.

Den snabba samhällsutvecklingen medför risker för att balansen rubbas mellan naturens tillgångar och utnyttjandet av dessa. Snara åtgärder för att undanröja dessa risker är enligt utskottets mening erforderliga. Utskottet vill i likhet med motionärerna framhålla det ansvar som kommunerna har inom kommunens område för miljövårdande åtgärder. En viktig förutsättning för att kommunerna skall kunna genomföra en från miljövårdssynpunkt ändamålsenlig planering av hur olika markområden skall utnyttjas och därmed verksamt bidra till att undanröja riskerna för att balansen mellan naturens tillgångar och utnyttjandet av dem rubbas

är att de har tillgång till en fastställd riksplan, vari finns angivna de immisionsgränser, vilka bör från miljösynpunkt kunna tolereras för olika delar av landet. Yrkan det i motionerna I: 415 och II: 459 om att riksdagen förelägges ett förslag till sådan riksplan bör därför bifallas.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till yrkan det i motionerna I:415 och II:459, såvitt nu är i fråga, hos Kungl. Maj:t anhåller att förslag till riksplan, vari högsta tillåtna immisionsgränser för olika delar av vårt land finns angivna, förelägges riksdagen för godkännande.

Vid D i utskottets hemställan

IV. Beträffande kontroll av tillämpningen av gällande föreskrifter rörande miljövården av herrar *Lidgard* (m) och *Hedin* (m), vilka ansett

dels att det avsnitt av utlåtandet på s. 18 som börjar med orden »I lagens förarbeten» och slutar med orden »rörande miljövården» bort ha följande lydelse.

Såsom framgår av den föregående redogörelsen uttalade departementschefen i propositionen att gränsen mellan naturvårdsverkets och länsstyrelsens tillsynsfunktioner med den föreslagna uppdelningen kanske kunde bli något oklar. Han ansåg emellertid att detta inte behövde medföra några väsentliga olägenheter, då man genom bestämmelser om samråd mellan tillsynsmyndigheterna borde kunna sörja för att kollisioner inte skulle uppkomma. Enligt utskottets mening är bestämmelserna om samråd och underrättelseplikt tillsynsmyndigheterna emellan inte tillfyllest för att undanröja de olägenheter som följer av att olika myndigheter har att övervaka kontrollen av att gällande lagar och skyddsföreskrifter efterlevs. Enligt utskottets mening kan kontrollen bli riktigt effektiv bara om ansvaret härför vilar direkt på den centrala tillsynsmyndigheten, naturvårdsverket. Utskottet tillstyrker därför bifall till yrkan det i motionerna I: 415 och II: 459 om skyndsamt utredning av frågan rörande en samordnad och effektiv kontroll av tillämpningen av gällande föreskrifter rörande miljövården.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionerna I:415 och II:459, såvitt nu är i fråga, hos Kungl. Maj:t anhåller om skyndsamt utredning av frågan rörande en samordnad och effektiv kontroll av tillämpningen av gällande föreskrifter rörande miljövården.