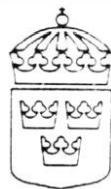


Motion till riksdagen

1989/90:Jo748

av Lars Ernestam m.fl. (fp)

Miljölagstiftningen



Mot.
1989/90
Jo748-749

1. Inledning

En viktig utgångspunkt för den svenska miljölagstiftningen bör vara de principer som Världsstrategin för naturvård (World conservation strategy) bygger på: Väsentliga ekologiska processer och livsuppehållande system skall hållas intakta, den genetiska mångfalden skall bevaras och arter och ekosystem skall utnyttjas uthålligt.

Det innebär att utsläppen av miljöfarliga ämnen inte får vara större än vad naturen långsiktigt tål.

Mot den bakgrunden konstaterar vi att de svenska miljölagarna är för splittrade och svaga.

Bristerna är uppenbara i en rad avseenden:

- lagarna är sinsemellan illa samordnade
- vissa frågor hamnar mellan olika miljölagar
- lagarna sätter inga borte gränser för hur långt en förorening får gå
- de bygger i alldeles för liten utsträckning på användande av ekonomiska styrmedel
- de ger både den enskilde och ideella organisationer en alltför svag ställning
- de innehåller med något undantag inga krav på obligatoriska miljökonsekvensanalyser
- de innehåller för svaga straffbestämmelser
- de är dessutom förenade med en tillsynsorganisation som under lång tid fått arbeta med helt otillräckliga resurser

Dessa brister har påtalats av miljöorganisationer och politiska partier under flera år. Krav bl.a. från folkpartiet på en samlad översyn av hela miljölagstiftningen har avslagits i riksdagen. Regeringens passivitet har varit anmärkningsvärd.

Under 1989 tillsattes sent omsider en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över miljölagstiftningen. Det är utomordentligt angeläget att utredningens arbete inte drar ut på tiden, så att angelägna reformkrav skjuts på en obestämd framtid.

Det är särskilt angeläget att utredningen noga prövar frågan om införande av miljö kvalitetsnormer i svensk miljölagstiftning. Det finns, som betonas i

folkpartiets partimotion om miljöpolitiken, en myndighetsorienterad tradition i svensk miljöpolitik. Vi vill därför understryka vikten av att utredningen särskilt uppmärksammar enskildas och ideella organisationers rätt och möjligheter att påverka miljön.

I denna motion anges de riktlinjer som enligt folkpartiet bör gälla för en förändrad miljölagstiftning. Förslag läggs fram om ett par delreformer i miljöskyddslagen. Tonvikten läggs vid behovet av en reformerad vattenlag, som har ett nära samband med folkpartiets arbete för att skydda de orörda älvarna och andra värdefulla vattendrag. Förslag om förstärkningar av älvskyddet framläggs i en särskild kommittémotion.

2. Miljölagstiftningen

2.1 Miljöskyddsåtgärder

Betydande insatser har gjorts under det senaste decenniet för att minska industriutsläpp av vatten- och luftföroreningar. Trots det förekommer betydande utsläpp av ett stort antal komplexa kemiska ämnen som är dåligt kända både vad gäller sammansättning, utsläppsmängder och effekter på miljön. I många fall är miljökonsekvenserna sannolikt betydande.

De miljöskyddande åtgärderna inom industrin har till stor del drivits fram med hjälp av miljöskyddslagens bestämmelser. Även lagen om kemiska produkter och dess föregångare har haft betydelse. Men man kan också konstatera att trycket från marknadskrafterna i några fall drivit fram miljöskyddsåtgärder betydligt snabbare och effektivare än vad lagstiftningen förmått. Möjligheterna att arbeta med hjälp av ekonomiska styrmedel i kombination med fri konkurrens måste tas bättre tillvara i framtiden.

Det förtjänar att understrykas att företagen har gjort och gör avsevärda insatser för att ta itu med miljöproblemen. Arbetet har i betydande utsträckning väglett av principen om bästa tillgängliga teknik.

Följande krav är angelägna att ställa på det framtida miljöskyddet:

Industriprocesser bör så långt det är möjligt vara slutna. Man bör i minskad utsträckning förlita sig till en reningsanläggning i slutet av en industriprocess. Därmed kan de direkta miljökonsekvenserna i omgivningen minimeras.

Varje samhällssektor måste ta ansvar för sina miljöproblem. Ekonomiska styrmedel måste spela större roll eftersom de ger starka incitament att utveckla ny och miljövänlig teknik. Miljökraven bör också i större utsträckning relateras till förhållandena i det område som påverkas av utsläppen. Riktvärden för högsta tillåtna föroreningsnivå eller normer för miljökvalitet bör alltså införas.

Ökad uppmärksamhet måste i framtiden riktas mot andra samhällssektorer såsom trafik samt jord- och skogsbruk. Förslag om åtgärder på dessa områden framläggs framför allt i andra motioner av folkpartiet.

2.2 Effektivare miljölagar

Folkpartiet anser att två uppgifter är särskilt angelägna i arbetet på att reformera miljölagstiftningen. Vi utvecklade dessa tankegångar redan i en parti-

motion från januari 1989. Motionen har inte behandlats av riksdagen utan överlämnades till den nya utredningen.

För det första är det nödvändigt att fylla igen luckorna och bringa de olika lagarna i harmoni med varandra. Detta bör ske så att de från miljövärdssynpunkt fördelaktigaste kravreglerna tillämpas överallt. Även miljövärdens administration måste på motsvarande sätt samordnas bättre.

För det andra bör miljölagarna i framtiden i högre grad än nu ta hänsyn till vad naturen faktiskt tål. Den förvaltaretanke som folkpartiet utgår ifrån utvecklas närmare i vår partimotion till årets riksmöte om riktlinjer för miljöpolitiken. Den bärande tanken är att människan har ett ansvar att bruka och förvalta, men inte att utnyttja och utarma naturen. Därför kan inte miljön betraktas som ett intresse bland andra. Den avvägningsideologi som hittills varit styrande för svensk miljöpolitik måste omprövas.

Miljöskyddslagen bygger på att en avvägning mellan olika intressen skall göras. Hänsyn skall tas till vad som är miljömässigt motiverat samt tekniskt och ekonomiskt möjligt. Detta system har visserligen inneburit att viktiga förbättringar successivt har skett, men det ger inga garantier för att utsläppen anpassas till vad naturen inom ett område långsiktigt tål. Därför måste miljölagarna göras om.

Utifrån dessa ståndpunkter har folkpartiet tidigare föreslagit att vinningsrekvisitet i miljöskyddslagens § 52, liksom straffriheten vid miljöbrott i ringa fall, skall avskaffas. Vi har också framfört förslag om miljörevisorer, som skall vara ansvariga inför företagens ägare och krävt obligatoriska miljökonsekvensbeskrivningar. Dessutom har folkpartiet efterlyst generösare regler för rättshjälp i miljö mål och rätt för ideella och vetenskapliga organisationer att överklaga beslut. I den nämnda motionen föreslogs dessutom ett antal organisatoriska förändringar i naturvårdsverket och på kommunal och länsstyrelsenivå samt inrättande av en miljöombudsman.

Då riksdagen inte behandlat motionen upprepar vi inte alla yrkanden. Vi vill ändå något utveckla principen om att miljölagstiftningen måste utgå från vad naturen faktiskt tål samt föreslå några åtgärder som genast kan vidtas.

Att låta en gräns för vad naturen tål styra miljöskyddsarbetet innebär att man sätter upp regler för högsta tillåtna föroreningsnivå i omgivningen dvs. normer för miljö kvalitet. Detta synsätt är tämligen nytt i Sverige, men naturvårdsverket arbetar med en utredning om kritiska belastningsgränser, som väntas bli färdig under våren. I USA har miljö kvalitetsnormer för bl.a. luft spelat en avsevärd roll.

Miljöjuristen Staffan Westerlund föreslår i sin bok "Rätt och miljö" ett system där miljöskyddslagens kravregler kombineras med miljö kvalitetsnormer. En fördel med ett sådant system är givetvis att det sätter en gräns för hur förorenad miljön i ett område får vara. En annan fördel är att den enskilde får större möjligheter att hävda sin rätt till en god miljö när det finns minimikrav fastställda. Som Westerlund framhåller är dessa möjligheter i dag orimligt små.

Som framgår av Westerlunds redogörelse rymmer ett införande av miljö kvalitetsnormer också åtskilliga problem som måste lösas. Till dessa hör enligt vår mening bl.a. följande: I vilken utsträckning skall normer införas utanför särskilt drabbade områden? Vilka åtgärder skall myndigheterna

kunna vidta när miljöförhållandena är sämre än reglerna anger? Hur skall normernas utsläppsgränser översättas till krav på de enskilda företagen? Hur skall kraven på förutsebarhet och rättssäkerhet för tillståndshavarna kunna upprätthållas?

Vi har vid flera tillfällen framfört tanken att miljökvalitetsnormer skulle kunna vara utgångspunkten när miljökraven för ett miljöskyddsområde beslutas. Därmed skulle en annan och för naturen mer förmånlig avvägning mellan miljökrav och ekonomiska hänsyn kunna göras vid tillståndsprövning i dessa områden.

Enligt vår mening bör den utredning om översyn av miljölagstiftningen som regeringen tillsatt få tilläggsdirektiv om att ingående pröva frågan om miljökvalitetsnormer.

I partimotionen om bioteknik kräver folkpartiet tydligare lagreglering och tillståndsprövning för frisläppande av gentekniskt förändrade organismer i miljön.

2.3 Miljöombudsman

Miljöförstöringen påverkar oss alla. När tecken på en drivhuseffekt skymtar, naturens mångfald hotas, skogen visar sjukdomssymptom och haven dör är det ytterst förutsättningarna för vår existens som står på spel.

Men vissa kan drabbas hårdare än andra. Kanske hotas deras hälsa av ett företag som begår miljöbrott, kanske skadas deras trädgård eller jordbruk av miljöfarliga utsläpp.

I avsnittet om miljölagstiftningen betonades vikten av att den enskilde och de ideella organisationerna får större möjligheter att påverka miljön. En del har gjorts under senare år. Riksdagen har bl.a. på folkpartiets initiativ begärt förslag om förbättringar av rättshjälpen. Miljöskadelagen har införts och en obligatorisk miljöskadeförsäkring är på väg. Men ytterligare åtgärder bör vidtas för att göra det lättare för den enskilde att hävda sin rätt.

Viktigast är givetvis hur lagarna utformas. Men det är samtidigt ofta svårt för den enskilde att veta hur de möjligheter lagen ger skall utnyttjas. En miljöombudsman skulle här kunna fylla en funktion – som komplement till det utomordentligt viktiga arbete som redan utförs av bl.a. Björn Gillberg och Miljöcentrum. Miljöombudsmannen skulle bl.a. kunna ge råd och stöd åt enskilda som vill hävda sin rätt i miljöfrågor, och dessutom själv driva miljösmål. Gränsdragningen gentemot miljövårdens övriga myndigheter måste givetvis klarläggas innan ett ombudsmannaämbete inrättas så att dubbelarbete och byråkrati kan undvikas.

Utredningen om miljölagstiftningen bör med förtur lägga fram förslag i denna fråga.

2.4 Reformen på kort sikt

Utredningen om miljölagstiftningen har ett omfattande uppdrag. Redan på kort sikt vore det därför möjligt och angeläget att skärpa miljöskyddslagen i två avseenden.

För det första anser vi att en tillståndsprövning av vägar och andra trafik-anläggningar enligt miljöskyddslagen bör införas.

Jordbruksutskottet instämde redan 1974 i förslag om införande av en sådan tillståndsplikt. Eftersom denna typ av anläggningar ofta medför omfattande problem från miljö- och naturvårdssynpunkt är nuvarande ordning inte rimlig. Naturskyddsföreningen har också pekat på att den inneburit en otillfredställande prövning från miljösynpunkt.

För det andra bör det införas en rätt för ideella och vetenskapliga organisationer att överklaga beslut på miljöområdet. Vi beklagar att regeringen och riksdagens majoritet på utomordentligt svaga grunder våren 1988 avvisade detta förslag.

Det kan noteras att redan den ändring i miljöskyddslagen som genomfördes 1981 innebar att vissa organisationer – lokala arbetstagarorganisationer – fick överklaganderätt. Det är därför ingen principiell nyhet vi föreslår men det är angeläget att nu vidga kretsen av organisationer. Därmed blir det möjligt att bättre ta till vara det kunnande och engagemang som finns i miljöorganisationerna och samtidigt utöka möjligheterna för medborgarna att påverka viktiga beslut i miljöfrågor.

I vår partimotion från 1989 föreslog vi vidare införande av ett system med miljörevisorer. Vi avvisade den modell som föreslogs av utredningen om miljövärdens organisation. Förslaget var olämpligt utformat eftersom det skulle skapa oklara ansvarsförhållanden. Miljörevisorn skulle ha fått en dubbelroll med lojaliteter både mot företaget och mot det allmänna. Den modell vi förespråkade innebar att miljörevisorerna skulle ha aktieägarna som uppdragsgivare. Den externa kontrollen skulle liksom tidigare skötas av helt fristående myndigheter.

Det pågår nu en intressant utveckling inom svenskt näringsliv där miljörevision provas med förebilder från USA. Mot den bakgrunden menar vi att utredningen om miljölagstiftningen bör få i uppdrag att följa dessa försök och återkomma med förslag i frågan.

3. En vattenlag med miljöprofil

3.1 Vattenrätten

3.1.1 Vem råder över vatten?

Rådighet över vatten behandlas olika i skilda rättssystem. Man brukar skilja mellan det offentligrättsliga och det privaträttsliga systemet.

Inom det offentligrättsliga systemet, som grundar sig på romersk rätt och gäller bl.a. på den europeiska kontinenten (bl.a. Frankrike, Italien och Västtyskland), räknas alla sjöar och vattendrag av någon betydelse som allmänna. Det innebär att varje varaktig användning av vatten kräver tillstånd från någon myndighet.

Svensk vattenrätt vilar på det privaträttsliga systemet. Den innebär att rådighet över vatten i sjöar och vattendrag tillkommer ägarna av enskilda fastigheter. Den privaträttsligt färgade uppfattningen om rätten till vatten är uråldrig i Sverige.

Även i fråga om grundvattentillgången gäller i vårt land liksom för övrigt i större delen av Europa det privaträttsligt inriktade systemet. Det är alltså

fastighetsägaren som råder över grundvattnet. I förarbetena till vattenlagen diskuterades frågan om man borde gå över till ett mer offentligrättsligt inriktat system. Det konstaterades dock att det var lämpligast att behålla den nuvarande grundprincipen om fastighetsägarens rätt att råda över fastighetenas vattentillgångar.

Vattenlagen innehåller rättsregler rörande utnyttjandet av yt- och grundvatten samt avvärjande av skadlig inverkan av vatten, dock inte frågor om utsläppande av avloppsvatten som regleras i miljöskyddslagen.

Äganderettsfrågor beträffande vatten regleras i jordabalken. Vattenlagen behandlar de många rättsliga problem som återstår sedan gränserna i vattnet lagts fast. Det är inte bara vattenlagen som reglerar frågor om vattenanvändning. Regler finns också bl.a. i lagarna om miljöskydd, naturvård, fiske och hälsoskydd.

3.1.2 Historisk utveckling i Sverige

1880 kom en vattenrättsförordning som i princip – och verkningslöst – förbjöd vattenförorening.

1918 års vattenlag var i princip en exploateringslag utan större hänsyn till miljövärdsintressena. Med stöd av denna lag skedde de stora vattenkraftsbyggnaderna. Ingen hänsyn togs då till de effekter vattenkraften fick på vattenkvaliteten.

Den mest storskaliga effekten av vattenkraften är den systematiska påverkan av Östersjön som skett. Sedimenttransporter, vandringsmöjligheter för fisk, tider när Östersjön tillförs sötvatten – allt detta förrycktes genom utbyggnaderna av vattendragen.

1941 kom nya regler i vattenlagen som reglerade tillåtligheten av *vattenkvalitetspåverkande företag*. De nya reglerna byggde på principen att förorenande industriutsläpp i princip var förbjudna. Exploateringstanken var inte lika framträdande i de nya reglerna.

3.2 Vattenlagstiftningen

Den nu gällande vattenlagen trädde i kraft 1984.

Lagens tredje kapitel är det som är intressantast ur miljösynvinkel. Här anges hur avvägningen skall ske mellan intresset av att genomföra ett vattenföretag och de intressen som lider förfång om företaget genomförs. Ett av huvudsyftena med den nya vattenlagen var att möjliggöra en samlad bedömning av vattenföretagens lämplighet så att dessa inpassas i samhällsplaneringen i stort. De viktigaste bestämmelserna framgår av följande tre paragrafer:

1 § Ett vattenföretag får inte komma till stånd, om det med hänsyn till valet av plats eller på något annat sätt möter hinder från allmänna planeringssynpunkter.

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

4 § Ett vattenföretag får komma till stånd endast om fördelarna från allmän och enskild synpunkt av företaget överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av det.

Dessa bestämmelser har hittills bara en gång prövats av högsta domstolen, som är slutinstans i vattenmålen. Det gällde ett mål om rätt till byggnation av ett minikraftverk i Sösjön i Jämtland.

Vid en sammanvägning av de skilda intressena i målet konstaterades att fördelarna från allmän och enskild synpunkt av företaget inte skulle överväga kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av det. Vattenföretaget fick därför inte komma till stånd. Domen i HD måste betraktas som en seger för naturvårdsintressena.

Som nämndes ovan har regeringen beslutsrätten för de större vattenföretagen.

Regeringen skall pröva vattenföretagets tillåtlighet enligt reglerna i 3 kapitlet VL.

Den socialdemokratiska regeringens sätt att tillämpa vattenlagen har varit betänkligt från miljösynpunkt. Regeringen beslutade i april 1989 att tillåta Klippens kraftstation i Umeälven (ett projekt som tidigare avvisats av folkparti-regeringen). Under beredningen av ärendet hade samtliga instanser med miljökunskande avvisat projektet. Regeringen valde att bortse från dessa invändningar, och medgav tillståndet. De enda som förespråkade projektet var den berörda kommunen och länsstyrelsen samt statens energiverk. Det är beklagligt att regeringen valt att tillgodose kortsikta lönsamhets- och arbetsmarknadsintressen före viktiga miljövärdsintressen.

Dikning är ett övergripande begrepp. I lagstiftningen har man valt andra termer. Den mest omfattande formen av dikning kallas lagtekniskt för markavvattning.

Tillståndsplikten för markavvattningsföretagen är mildare formulerad än annan tillståndsplikt. Skälet till att det överhuvudtaget fordras tillstånd är behovet av att begränsa skador på bl.a. naturvårdsintressena.

I naturvårdslagen (18c §) finns också bestämmelser om markavvattning. Huvudregeln här är att tillstånd för markavvattning måste ges av länsstyrelsen. Tillståndet till avvattning kan förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka menlig inverkan på miljön. Regeln i naturvårdslagen (NVL) är mer omfattande än den i vattenlagen. Det vill säga att projekt som skulle kunna genomföras utan att förrättning skett enligt vattenlagen ändå kan behöva tillstånd av länsstyrelsen enligt NVL.

När tillstånd lämnas av länsstyrelsen måste många gånger även förrättning ske enligt vattenlagen. Detta är ett exempel på att kravkatalogerna i vattenlagen och naturvårdslagen skiljer sig åt. Vattenlagens regler är i första hand privaträttsliga medan naturvårdslagens regler är övergripande och mer offentlighetsrättsliga till sin karaktär.

Tillstånd till vattenföretag kan omprövas därför att det kan visa sig att tillståndet från början var olämpligt utformat eller också kan nya omständigheter uppkomma efter det att tillståndet meddelades, t.ex. ändring i vattenförhållanden, ny teknik, nya samhälleliga värderingar.

Det finns därför en möjlighet till omprövning av givna tillstånd till förmån för allmänna intressen. En företagare skall vara skyldig att underkasta sig

inskränkningar i ett givet tillstånd så att allmänna intressen kan tillgodoses på ett bättre sätt.

Mot. 1989/90
Jo748

Villkoren för tillståndet kan omprövas, däremot inte tillståndet som sådant. Vidare kan omprövningen i normala fall inte ske förrän efter en tid som bestäms av vattendomstolen. Denna tid kan variera mellan tio och trettio år. Omprövning kan ske tidigare om väsentliga förändringar i vattenförhållandena sker. Skälet till tidsgränsen är betingat av rättssäkerheten för de ekonomiska intressenterna i vattenföretagen.

3.3 Miljöaspekter

Vattenföretag orsakar ofta ekologiska konsekvenser, inte sällan omfattande sådana. Dessa konsekvenser skiljer sig principiellt inte från dem som miljöskyddslagen och naturvårdslagen är avsedda att täcka.

Prövningar enligt vattenlagen får betydelse på många olika sätt. Vattenmålen har sålunda med tiden alltmer gällt konflikter mellan naturvård och miljöskydd å ena sidan, exploateringsintressen och ekonomiska tillväxtintressen å den andra.

Kammarkollegiets uppgift är att företräda allmänna intressen i vattenmålen. Kollegiet har rollen av sammanvägare. De olika intressena som ska vägas samman är bl. a. allmänna ägarintressen, allmänna samhällsekonomiska intressen, statliga finansiella intressen, kommunala finansiella intressen, naturvård och miljövård samt vattenvårdande intressen.

Det som man ibland kallar allmän naturvård och som vanligen brukar avse landskapsbild, vissa aspekter på fauna- och floravård samt rörligt friluftsliv har fått en gradvis starkare ställning i vattenmålen.

Däremot förefaller inte *vattenkvaliteten* som sådan ha spelat annat än en mindre roll. Många konflikter har snarare kretsat kring förlusten av vackra vattenfall och forsar och förfulning av landskapsbilden. För en framtida livsmiljö är det de ekologiska kvaliteterna tillsammans med landskapets utseende som kommer att ha avgörande betydelse.

När miljöskyddslagen infördes 1969 fick Sverige två linjer vad gäller vilka slags organ som skulle företräda allmänna intressen. Dels den äldre linjen med kammarkollegiet som samlande företrädare, dels en ny linje som innebär att naturvårdsverket trädde in som företrädare för sådana allmänna intressen som rörde naturvård och miljöskydd.

Det är ett uttryck för att de ekologiska konsekvenserna i vår lagstiftning har fått alltmer tyngd och betydelse.

3.4 Slutsatser

I Sverige ställs inga fristående krav på beslutsunderlagets kvalitet. I vattenmål kan endast de taleberättigade påverka prövningen huruvida vattenlagens kravregler är uppfyllda. Varken ideella organisationer eller statliga miljömyndigheter kan påverka prövningen.

Detta förhållande kan inte bestå hur länge som helst. Närmandet till EG innebär att en förändring måste komma till stånd. Där har redan beslut fattats om Environmental Impact Assessments – miljökonsekvensutredningar – och där lär vidare ske en rörelse i riktning mot att inom respektive nation lagstadga om rätten till viss miljö kvalitet.

Om vattenkvalitetsnormer skulle införas i vattenlagen kommer också medborgarna utan att vara sakägare kunna anse sig rättsligt försäkrade om en viss vattenkvalitet. Det skulle då också bli nödvändigt att göra en integration av vattenrätten i vattenlagens mening och miljö rätt i naturvårds- och miljöskyddslagens mening. Dessa lagar skulle representera en gemensam kravpolitik och innehålla samma kravkatalog.

I moderna vattenmål diskuteras nu sällan om den ekologiska betydelsen av förändringarna, istället ägnas sida efter sida i domarna åt beräkningar av kilopris på förekommande fiskpopulationer, omsättning på turistanläggningar och islägningens förändring. En del av landets vattendomstolar förefaller verkligen inte uppfatta den nya vattenlagen som mycket annat än en språklig omarbetning av den gamla. Inte heller försöker de i någon påfallande omfattning förstå ekologiska samband och skeenden under den synliga vattenspegl.

Naturvårdsverket är både tillsynsmyndighet och part för vissa allmänna intressen i miljöskyddsärenden. Kammarkollegiet är däremot inte tillsynsmyndighet enligt vattenlagen, det är länsstyrelsen.

Av dessa respektive roller följer bl.a. att naturvårdsverket typiskt sett har sakkunniga facktjänstemän medan kammarkollegiet saknar sådana. Åtminstone principiellt sett är skillnaden betydelsefull.

I både miljölagstiftningen och i vattenlagen har de ekologiska sammanhangen rättslig relevans. Om vi ser på 3:4 vattenlagen, förefaller lagrummet säga att vattenföretag inte får komma till stånd om det inte föreligger en nyttoövervikt. Något liknande förefaller gälla enligt 6 § miljöskyddslagen, där krävs nyttoövervikt men bara vid fall av särskilt stora miljöeffekter. I praxis har det visat sig att vattenlagens regler mer än miljöskyddslagens tar sikte på en ekonomisk bedömning. Domen i Sösjömålet ger en viss förhoppning att domstolarna i framtiden ska anlägga en annan syn på den ekologiska inverkan av ett vattenföretag.

Ingen, vare sig länsstyrelsen – som är tillsynsmyndighet enligt vattenlagen – eller naturvårdsverket, kan göra något rättsligt mot kammarkollegiets sätt att utföra talan i vattenmål. Kammarkollegiets sätt att utföra sin talan kan inte överklagas. Inte heller naturvårdsverkets sätt att utföra talan enligt miljöskyddslagen kan överklagas. Skillnaden mellan de bägge myndigheterna ligger i att naturvårdsverket inom sig har sakkunniga i förening med ett tillsynsansvar.

Genom den konstruktion som finns i vattenlagen saknas en ovillkorlig koppling mellan ansvaret för naturvården och miljöskyddet. Kammarkollegiet är överordnat de myndigheter som har ansvaret för naturvården och miljöskyddet.

Ett område som klart visar på skillnaden mellan vattenlagen och naturvårdslagen är de krav som ställts när man runt om i landet velat anlägga golfbanor. Ofta vill projektörerna placera banorna på områden som är intressanta från naturskyddssynpunkt. Naturvårdslagens regler har varit tillämpliga. I många fall har regeringen, som är slutinstans i dessa ärenden, vägrat tillstånd med hänsyn till naturvården.

I vissa fall har golfbanornas anläggande också varit beroende av tillstånd enligt vattenlagen. Det kan vara frågan om utfyllning av vattendrag etc. Vat-

tendomstolarna har i dessa fall många gånger varit mycket frikostiga med att medge tillstånd. trots att projekten fått mycket allvarliga miljökonsekvenser. Kammarkollegiet har dåligt företrätt de allmänna naturvårdsintressena.

Kammarkollegiet har en ställning som gör det svårt för verket att tillvarata moderna miljösynpunkter. Myndigheten saknar egen sakkunskap i frågorna, den ska väga de olika allmänintresserna mot varandra innan beslutsunderlaget är tillräckligt och innan dessa förs till vattendomstolen för samma slags avvägning. Kammarkollegiets sätt att företråda allmänna intressen kan inte överklagas.

Vår analys pekar på att kammarkollegiet spelar en numera mindre vanlig roll i modern miljövårdsadministration. Det vore naturligt att genomföra en förening av tillsynsansvar, genomförandansvar och talerätt inom vattenvården samt att den inledda gränsborttagningen mellan miljöskyddslagen och vattenlagen fortsätts.

Större tyngd måste ges åt medborgarintresserna. Vi måste verka för att öka pluralismen i vattenmålen. Olika intressegrupper måste ges möjlighet att föra talan. Eftersom de allmänna intressena är så mångfacetterade är det i det närmaste omöjligt för en myndighet att ensam företråda dessa. Med naturvårdsverket som ensamföreträdare skulle miljöintresserna troligen väga tyngre i bedömningen men vi tror inte detta är tillräckligt. Med flera taleberättigade skulle processen i vattenmål bli mer komplicerad och högre krav skulle ställas på domstolarna. Vi tror att den utvecklingen är nödvändig för att garantera att de ekologiska aspekterna skall få en mer framskjuten plats i bedömningen.

De indirekta ekologiska effekterna måste ges ökad tyngd. Vattenlagen måste vidare innehålla en mer bestämd satsning på vattenkvalitetsfrågorna. Vi måste också verka för att Environmental Impact Assessments, miljökonsekvensbeskrivningar, införs. Sverige skulle på det sättet närma sig de krav som många andra länder i vår omedelbara närhet ställer.

Det måste ställas högre krav på väl underbyggda beslut. Vid bedömningarna av om ett vattenprojekt ska tillåtas måste ekologiska effektkedjor och dessa konsekvenser få en mer framskjuten position. En naturlig konsekvens av detta blir också att miljöskydds- och vattenlagen integreras på ett eller annat sätt.

Med de nyordningar som skisseras ovan kommer vattendomstolarna få ett helt annat beslutsunderlag. Flera aktörer kommer figurera i målen.

Det finns en rad exempel på att vattendomstolarna på ett tveksamt sätt tillämpat vattenlagen. Det må delvis bero på brister i beslutsunderlag, men detta kan inte förklara allt. Vi anser att det är nödvändigt att överväga rättsens sammansättning i vattenmålen. Det vore rimligt att tillföra vattendomstolarna större ekologisk kompetens.

Nu är hela miljölagstiftningen föremål för översyn. Inom ramen för denna översyn finner vi det angeläget att vattenlagen ägnas uppmärksamhet. Det är viktigt att lagstiftningen inom miljöområdet görs mer enhetlig. Samtliga miljölagar måste representera en gemensam kravpolitik och en gemensam kravkatalog.

Större vikt måste läggas vid långsiktiga ekologiska faktorer. Miljökonsekvensbeskrivningar måste bli obligatoriska vid den rättsliga prövningen av

såväl vatten som andra projekt som påverkar vår miljö. En förutsättningslös översyn måste ske av kammarkollegiets roll i vattenmålen. Mycket talar för att en myndighet med större eget ekologiskt kunnande borde vara mer ändamålsenlig som företrädare för det allmännas intressen.

Större vikt måste fästas vid medborgarnas intressen – i vid bemärkelse. I detta sammanhang vore en utvidgning av talerätten befogad. Fler än sakägare, t.ex. ideella organisationer, borde tillförsäkras en fristående rätt att föra talan i vattenmålen.

3.5 Delreformer

I folkpartiets motion om älvskyddet understryks att minikraftverken i många fall har visat sig ge betydligt större skador än man tidigare utgått ifrån.

Mot den bakgrunden bör i avvaktan på en bredare förändring av vattenlagen några inledande steg tas:

- Regeringen bör förbehålla sig prövningen av ett antal minikraftverk, även i sådana fall där inte undantagna älvar berörs. Det skulle skapa en praxis som skulle ge domstolarna en viss vägledning i deras bedömning av allmänna intressen.
- Vattenlagens tillåtlighetsregler bör ändras så att skadornas omfattning vid bygge av minikraftverk får en riktig bedömning.

I dag bygger domstolarna sina bedömningar på erfarenheter från vattenmål som gällt stora kraftverk och förhållandevis omfattande skador. Därmed har man svårt att göra en riktig bedömning av skadorna i dessa små vattendrag.

- Även små vattendrag skall omfattas av samma utredningsmöjligheter enligt VI. 11 kap. 10 § som de stora vattenkraftsföretagen – mot bakgrund av att det oftast krävs grundläggande kunskaper om de små vattendragen.
- Naturvårdsverket bör ha ansvaret för att utredningsarbetet genomförs.

4. Organisation

Det är angeläget med en tydlig och från miljösynpunkt ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan olika myndigheter på miljöområdet. I dag är bilden splittrad.

Under miljö- och energidepartementet ligger statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd och kemikalieinspektionen. Under civildepartementet ligger länsstyrelserna som har det regionala miljöansvaret. Under arbetsmarknadsdepartementet ligger bl.a. arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen.

En rad myndigheter, bl.a. socialstyrelsen och livsmedelsverket har mycket omfattande arbetsuppgifter också inom miljöområdet. Det behövs utökad samarbete på såväl central som lokal nivå. De förslag som utredningen om miljövårdens organisation lämnade var otillräckliga. Nya initiativ bör därför tas samtidigt som erfarenheterna av den nya organisation, bl.a. beträffande kommunernas ansvar, som genomfördes fr.o.m. 1 juli 1989 följs upp.

Ansvaret för uppsikten över frågor som rör naturresurshushållning placeras för några år sedan på plan- och bostadsverket. Naturvårdsverket tillde-

lades samtidigt ett begränsat bevakningsansvar. Enligt folkpartiets mening är det direkt olämpligt att ett verk som främst handlägger exploateringsfrågor samtidigt skall ha uppsikt över hushållningen med naturresurser i landet.

Vi noterar att naturresursfrågorna på regeringsnivå nyligen överförts från bostadsdepartementet till miljödepartementet. En motsvarande överföring bör nu göras från plan- och bostadsverket till naturvårdsverket, som på det sättet kan få ett mer samlat miljöansvar.

En allvarig svaghet i svensk offentlig miljövard är den påtagliga ovilja som vissa myndigheter, affärsdrivande verk m.fl. vid sidan av miljösektorn – men med uppgifter som berör miljön, t.ex. att ge tillstånd till eller bedriva miljöstörande verksamhet – visar i fråga om att beakta miljövardens intressen.

Det gäller både viljan att följa klara direktiv och att allmänt ta det miljöansvar man kan förvänta sig av ett offentligt organ. Som exempel kan nämnas det sätt på vilket domänverket satte sig över miljöintressena, när det gäller de fjällnära skogarna och vattenfalls ständigt nya framstötningar om utbyggnad av de orörda älvarna.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om miljö kvalitetsnormer,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådana lagändringar som föranleds av vad i motionen anförts om miljöskyddsprövning av vägar och andra trafikanläggningar,
3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan lagändring att ideella och vetenskapliga organisationer får rätt att överklaga beslut enligt miljöskyddslagen,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om miljörevisorer,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en miljövänligare vattenlag
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om delreformer av vattenlagen i syfte att minska de miljöskador som förorsakas av utbyggnad av minikraftverk,
7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en bättre samordning av miljövardens organisation,
- [8. att riksdagen beslutar att ansvaret för uppsikten över hushållningen med naturresurser enligt naturresurslagen överförs från plan- och bostadsverket till naturvårdsverket.¹⁾

Stockholm den 22 januari 1990

Mot. 1989/90

Jo748

Lars Ernestam (fp)

Bengt Rosén (fp)

Håkan Holmberg (fp)

Anders Castberger (fp)