

Nr 1420

**av herr Norrby i Akersberga m. fl.
angående den kommunala miljöplaneringen, m. m.**

Inledning

Den allmänna debatten under senare tid, särskilt i storstadsområdena, visar klart att politikerna måste ta ännu större hänsyn till miljösynpunkter, ge miljöplaneringen högsta förtur i den kommunala verksamheten liksom i den rikspolitiska. En övergripande målsättning för miljöpolitiken är att skapa och bibehålla handlingsfrihet inför framtiden. Det förutsätter bl. a. stor återhållsamhet med exploatering av naturresurser. Och naturresurser, det kan vara en tillämnad avloppsrecipient eller ett exploateringshotat grönområde. Men resonemanget gäller också miljötillgångar av annat slag, t. ex. en kulturmiljö i anslutning till ett nytt bostadsområde. Ökad handlingsfrihet kan vi också skapa genom att återställa skadade miljöer.

Den kommunala miljövården är endast i begränsad utsträckning reglerad författningsmässigt. Vissa delar, framför allt den fysiska detaljplaneringen, är sedan lång tid formellt etablerad i byggnadsnämndernas regi. Den översiktliga planeringen, generalplanearbetet, som vanligtvis leds av kommunstyrelsen, ibland inom ramen för ett särskilt generalplaneorgan, syftar främst till en markanvändningsplan och ett utvecklingsprogram. Någon form av vatten- och luftvårdsplanering förekommer ofta genom hälsovårdsnämndens försorg. Mer avancerade former av miljövårdsplanering såsom exempelvis antibullerplanering, markvårdsplanering och utveckling av lokala miljönormer börjar också genomföras. Många kommuner, t. ex. Lidingö och Järfälla, har gjort översiktliga miljövårdsplaner, dock med i huvudsak teknisk-hygienisk inriktning.

Kommunerna och miljölagstiftningen

Enligt naturvårdslagen är naturvården en statlig och kommunal uppgift. Någon närmare reglering av den kommunala naturvården förekommer dock inte. Byggnads- och hälsovårdslagstiftningarna, miljöskyddslagstiftningen, den kommunala renhållningslagen osv. räcker uppenbarligen inte som styrmedel för en överordnad, allsidig och framför allt samordnad kommunal miljöplanering. Det finns starka skäl att utveckla mer fulländade instrument med detta syfte. En samlad

översyn av miljölagstiftningen bör därför göras med hänsyn till dess effekter för kommunal verksamhet.

Miljöplanering

Miljöplaneringen berör många av de kommunala nämnderna och bör därför sammanhållas av ett övergripande organ. Antingen kan man inrätta en särskild kommitté för den här och andra uppgifter inom miljösektorn eller också lägga miljöplaneringen på det organ som sysslar med generalplanarbetet och annan översiktlig planering. I det senare fallet får miljöplaneringen den nödvändiga centrala rollen i kommunens verksamhet, den förra lösningen kan ge ett starkare engagemang i sak från de berörda förtroendemännen.

Som bakgrund till våra förslag om instrumenten för den kommunala miljöplaneringen gör vi här en genomgång av några väsentliga problemområden.

Fysisk planering med miljövinkel

Den fysiska planeringen i landet sker i princip på fyra nivåer. Riksplan, regionplan, generalplan och detaljplan är resultaten. Den översiktliga riksplaneringen har genom riksdagsbeslut hösten 1972 blivit ett starkt styrmedel för den regionala och kommunala planeringen. Den kommunala planeringen måste nu utvecklas så att den kan hävda sig. Den fysiska planeringen måste ju omfatta mycket mer än den egentliga markanvändningen, miljöutformningen i vidare bemärkelse bland annat. Det är därför nödvändigt att den fysiska planeringen på alla nivåer sker med bred opinionsmässig förankring och ständig redovisning av alternativ.

De kommunala planinstrumenten framstår i dag som tämligen osmidiga och kringskurna medel i den lokala miljöplaneringen. Generalplanen har i praktiken inte blivit det instrument för kommunal ramplanering som lagstiftarna tänkt sig. Byggnadsplan och stadsplan ger en stelhet i sin praktiska tillämpning. Den sittande bygglagutredningen har alltså en angelägen uppgift att se över byggnadslagstiftningen. Följdeb slut i anslutning till den fysiska riksplaneringen ger också möjlighet till utveckling av förenklade planeringsmetoder i vissa fall.

I bygglagutredningens direktiv finns antytt hur en framtida kommunplan kan ge större kommunal frihet att planera inom vida ramar, bättre möjligheter för anpassning till de lokala förhållandena, mindre administrativt krångel och som slutprodukt en bättre miljö i överensstämmelse med kommuninvånarnas ambitioner. Den produkten kan också hävda sig väl mot den överordnade planeringen.

Men redan nu måste en bredare förankring av planarbetet eftersträ-

vas. Den pågående utredningen får inte hindra kommunerna från att vidareutveckla planeringsmetodiken. Förr präglades det kommunala planeringsarbetet av hemlighetsmakeri för att man skulle hindra markspekulation. Ibland framförs kravet att endast mark i kommunal ägo skall planläggas. Planering i samråd med berörda markägare måste vara att föredra, eftersom det ger förutsättningar för öppenhet och val av bästa alternativ. Markspekulation får angripas med andra medel såsom kommunalt förköp och expropriation. Aktuella markägförhållanden kan inte tillåtas bestämma markanvändningen i stort.

Av stort värde för en öppen plandebatt är de informella instrumenten översiktsplan och dispositionsplan. Ett vidgat remissförfarande, offentliga föredragningar och samråd, begripligare språk och symboler i planförslagen och allmänt sett bättre information ger möjlighet till opinionsförankring av planförslagen och därmed minskad risk för överklaganden och tidskrävande besvärshandläggning.

En metod att ge lokal inriktning av miljöplaneringen är att utveckla lokala plannormer. De kan röra exempelvis högsta tillåtna buller i olika område typer, grönområden, fritidslokaler, trafikseparation och trafikflöden. De olika delarna av kommunens miljöplan måste givetvis samordnas, och det ger en rad utgångspunkter för den fysiska planeringen.

Energiförsörjningsplan — en kommunal uppgift

Framställning, distribution och förbrukning av energi leder ofta till konflikter med miljövården. Därför måste energiförsörjningen planeras som en del av miljöarbetet. I framtiden kommer kommunernas formella ansvar för energiplanering troligen att öka kraftigt. Elektrisk kraft och värme är de vanligaste energiformerna av kommunalt intresse, men även s.k. stadsgas och ibland vattenkraft kan räknas dit. Valet av metod för lokaluppvärmning ger stor återverkan på luftföroreningar, buller, trafikintensitet osv. Fjärrvärme ger fördelar i tätbebyggda områden, elvärme i glesare bebyggelse. I tätorter där husållsgas distribueras kan den utgöra ett intressant alternativ till olja för lokaluppvärmning. På längre sikt kan ett fjärrvärmenät i tätbebyggelseområden bli lika naturligt som va-nätet är i dag. Kärnkraftens ännu dröjande genombrott kan leda till helt nya värderingar och möjligheter. Uppvärmning vintertid i stället för snöröjning på gator, vägar, flygplatser osv. kan bli ett sätt att nyttiggöra restvärme i kylvattnet från värmekraftverk.

Luft- eller jordkabel för eldistribution är ofta en avvägning mellan ekonomi och miljö, liksom dragning av högsända kraftledningar.

Energiförsörjningsplanen måste baseras på lokala värderingar av miljöfaktorer och en avvägning mot den ekonomiska verkligheten. All-

mänt gäller naturligtvis att hög energiförbrukning ger svårare miljökonflikter. Sparstimulerande energitaxor och debiteringsmetoder är därför ett bra miljövårdsinstrument.

Va-planering — vattenvårdens A och O

I den kommunala miljöplaneringen har vatten- och avloppsfrågorna central betydelse. Rent vatten är inte ens i vårt vattenrika land längre en självklar tillgång. Det gäller att hushålla med resurserna, dvs. att bl. a. planera väl och att stimulera sparsamhet genom taxeutformningen.

Trycket är i dag orimligt även på skenbart oförstörbara recipienter som Östersjön och Kattegatt. Den globala vattenförsörjningen ger verkligt hotfulla perspektiv. Ambitionen måste vara maximal takt i utbyggnaden av avloppsreningen. En radikalt effektiv metod vore att tvinga vattenförbrukarna att släppa ut sitt avloppsvatten uppströms vattentäkten, dvs. sätta återanvändningsprincipen i största möjliga direktfunktion. Men är vi då så långt därifrån? Avloppsrecipienterna används ju i stor utsträckning som vattentäcker, fiskevatten och rekreationsmiljöer.

Va-planeringen innefattar en inventering av kommunens vattentäcker, reservvattentäcker, infiltrationsmöjligheter, avloppsförhållanden, reningsverk osv. På den inventeringen och på utvecklingsprognoser bygger sedan en plan för den framtida användningen och skyddet av vattentillgångarna, utformningen av avloppsnät, placering och utförande av reningsverk, verksamhetsområden för vatten- och avloppsförsörjning m. m. Lokala målsättningsfrågor blir t. ex. skyddsbestämmelser för vattentäcker, reningsgrad utöver föreskrivet minimum för avloppsvatten, avvägningar mellan få stora eller flera små avloppsreningsverk ("i tunnlar renar man inget avloppsvatten") dagvattenrening och industrivattenrening. Bestämmelserna för statsbidragsgivningen har här en sällan uppmärksammas styrningseffekt.

Den allmänna målsättning som torde nås inom några år är att alla tätorter skall omfattas av höggradig avloppsrening i tre steg. Planering, drift och underhåll av anläggningarna måste ges erforderliga resurser så att t. ex. driftavbrott och inläckning i avloppsnätet av grundvatten och dräneringsvatten begränsas. Väsentligt är också att glesbebyggelsens avloppsproblem inte försummas.

De angelägnaste vattenreningsåtgärderna utöver behandling av vanligt avloppsvatten är dagvattenrening och industrivattenrening. Dagvattnet, dvs. ytavrinningen från bl. a. gator och vägar, är ofta starkt förorenat men släpps vanligtvis ut i recipienten utan någon egentlig behandling liksom bräddavlopp från det vanliga avloppsnätet. Vid kraftigt regn, då avloppsnätet kanske bräddar över och dagvattensmängderna är stora förs sålunda mycket stora föroreningsmängder ut i recipienten. Här bör nästa stora insats i den kommunala vattenvården bli aktuell.

De största punktbelastningarna på våra recipienter svarar fortfarande industrier för. Särskilt gäller detta skogsindustri och viss kemisk teknisk industri med äldre produktionsutrustning. Miljöskyddslagen är ett effektivt instrument att på sikt komma till rätta med dessa problem. Hälsovårdsnämnden kan ibland som remissinstans i miljöskyddsärenden påverka utvecklingen i positiv riktning. Viktigare är dock kommunens långsiktiga planering som stimulansmedel för att ge goda förutsättningar för industrins vattenvård.

Luften

Luften är härare inte bara av luftföroreningar utan även av buller. Dessa båda miljöstörningar kan reduceras kraftigt genom kommunala insatser. En förutseende planering är naturligtvis grunden för miljövänlig lokaluppvärmning, styrning av trafikströmmar, luktfri avlopps- och avfallshantering, tystare bostadsområden osv. Men även ingrepp i de rådande förhållandena kan ge goda resultat. I Stockholm har sålunda luftkvaliteten förbättrats sedan lågsvavlig eldningsolja föreskrivits, rökgasrening införts, fjärrvärmenätet byggts ut, tomgångskörningsförbud införts för motorfordon och omlokalisering av industrier gjorts. Insatser för att stänga ute redan förekommande buller med bättre ljudisolering ger bättre bostads- och arbetsmiljöer. Naturligtvis bidrar också restriktiva bullernormer för sopbilar, bussar och anläggningsmaskiner till en lägre bullernivå.

Avfallshantering

Slit- och slängmentaliteten, som ännu sprider sig till allt fler områden med oerhört slöseri med naturresurser som följd, måste motverkas även med kommunala åtgärder. Avfallsmängderna ökar och koncentreras till färre och större behandlingsanläggningar. Ännu dominerar deponering och förbränning som behandlingsmetoder, vilket innebär att huvuddelen av avfallet undandras återanvändning och i stället skapar allt större miljöproblem. Den klassiska soptippen, ofta dåligt skött, ger lätt skador på grundvatten och ytvatten, medför lukt, råttor och andra sanitära olägenheter. Förbränning sker fortfarande, ibland öppet och ger då svåra luftföroreningar till följd. Industriavfall, som kan vara giftigt och svårnedbrytbart, behandlas ofta på samma sätt som hushållsavfall eller har redan från början formen av luft- eller vattenföroreningar. Föroreningarna av våra kustvatten orsakas i mycket stor utsträckning av flytande industriavfall, särskilt från äldre skogsindustrier.

I dag kännetecknas alltså avfallsbehandlingen av naturresursförbrukning och miljöförstöring. Forskning och tekniskt utvecklingsarbete kring avfallsbehandlingen är eftersatt. Kommunerna är hänvisade till egna ini-

tativ. Det av bl. a. staten och Svenska kommunförbundet ägda Svensk avfallskonvertering AB (SAKAB) har numera underkastats kortsiktiga lönsamhetskrav och kan därför inte längre bidra med utvecklingsinsatser som ger ekonomisk lönsamhet först på lång sikt eller som är miljöbetingade.

I detta läge trädde 4 § i den kommunala renhållningslagen i kraft med stora utvidgningar av kommunernas skyldigheter inom avfallsområdet. Allt hushållsavfall, både skrymmande och svårbehandlat, innefattas i det utvidgade renhållningsmonopolet. Även industriavfallet får tas in i renhållningsmonopolet, något som ännu bara beslutats i en kommun. Regionala behandlingsanläggningar måste tillskapas för denna typ av avfall. Kommunerna har också ålagts sistahandsansvaret för renhållning i naturen. Avloppsslam och latrin är avfall, vars mängd ökar med utbyggnad av reningsverk och centraliserad latrinhantering.

Insikten att avfall är naturresurser tvingar sig på. Med återanvändningsprincipen som ledstjärna konstaterar vi att avfallet måste nyttiggöras, dels för att miljöförstöringen skall begränsas, dels för att vi inte har råd att förlösa naturresurser.

Hushållsavfall, avloppsslam och latrin är i huvudsak restprodukter av sådant som utvunnits vid jord- och skogsbruk. Det här avfallet bör återföras i ett kretslopp, dvs. — efter behandling, t. ex. samkompostering — användas som jordförbättringsmedel och gödslingsmedel. Eljest hotar en utarmning av våra jordar, framför allt är det de mullbildande ämnena som dras undan med moderna, kortsiktigt rationella bruksmetoder. Om avloppsslammet innehåller slam efter fällning med kalk torde också viss neutralisering kunna ske av den svavelsyra som regnar över oss efter spridning genom eldning med svavelhaltig olja.

Naturligtvis är samkompostering och återanvändning inte någon problemfri metod för avfallsbehandling. Tunga metaller och andra spårämnen, sjukdomsalstrande bakterier, parasiter och svampar kan ge begränsningar i användningen vid vissa odlingar. Rent tekniskt kan behandlingsmetoden användas i både stor och liten skala. Vid Kovik i Gustavsberg utanför Stockholm pågår en lovande försöksverksamhet i stor skala, och minianläggningar som Multrum och Mullbänken finns redan i serieproduktion. Det går alltså att säga nej till den traditionella soptippen och till förbränning av sopor och avloppsslam. I stället kan man välja miljömässig, tekniskt och sannolikt också ekonomiskt riktigare metoder för avfallsbehandlingen. Kostnadstäckande taxor och avgifter är en självklarhet i det här sammanhanget eftersom en del sopsabbonenter inte betalar inkomstskatt i den kommun där deras fastighet, t. ex. fritidshus eller industrifastighet, är belägen.

Även själva transporten av avfallet erbjuder väsentliga miljöproblem. Sopsbilar som sprider skräp omkring sig är en styggelse; "snitslade" vägar till soptipparna är alltför vanliga. Bullrande sopsbilar är en all-

varlig miljöstörning i bostadsområden, särskilt nattetid. Mycket avfall hamnar i naturen om inte samhället erbjuder en fullödlig service. Nedskräpningsförebyggande åtgärder såsom informationskampanjer ("Håll Sverige rent"), papperskorgar i tätorter, sop- och toalettanordningar för vägtrafikanter och utöware av det rörliga friluftslivet, rejäla soprum för skrymmande avfall i flerfamiljshus och skrotbilmottagning är kommunalekonomiskt lönsamma när nu kommunerna har fått ansvar för naturstädningen och tillsammans med vägverket för renhållning längs vägarna.

I miljöplaneringen måste ingå en utbyggnad av kommunens avfallshandtering, så att dispenser från de obligatoriska åtgärderna inte längre skall vara erforderliga och så att alltmer av frivilliga åtgärder skall kunna tas med. En plan bör upprättas för sanering av äldre soptippar med dränering och pressvattenrening, landskapsvårdande åtgärder och förhindrande av smygtippling. Nya behandlingsanläggningar bör planeras så att största möjliga återvinning av jordförbättringsmedel kan ske ur hushållsavfall, avloppsslam och latrin och regional samverkan för omhändertagande av industriavfall etableras. Kommunens sopservice bör byggas ut med bl. a. sortering av avfall och nedskräpningsförebyggande åtgärder och informationen utvecklas så att allmänheten blir miljömedveten i sitt "avfallsbeteende".

Allmän naturvård

Den allmänna naturvården kan delas in i social naturvård, vetenskaplig-kulturell naturvård och landskapsvård. Den måste beaktas i all fysisk planering och har därför en central funktion i region- och generalplanarbetet. Även i detaljplanen kommer dessa naturvårdsaspekter in. I kommunens miljöplanering bör därför den allmänna naturvården utgöra ett viktigt avsnitt.

Den sociala naturvården syftar främst till att skapa goda rekreationsmöjligheter och får därmed i viss mån övergripande karaktär. Rena sjöar, ren luft, orörd natur, parker och grönområden fria från skräp är några inslag i en god rekreativmiljö.

Den sociala naturvården regleras i första hand av naturvårdslagen men även av byggnadslagen, hälsovårdsstadgan, kommunala renhållningslagen och olika statsbidragskungörelser. Instrumenten för genomförandet av den sociala naturvården är naturreservat, strandskydd, parker, grönområden, friluftsområden och friluftsanläggningar, lekplatser, småbåtshamnar, fiskevatten, camping- och rastplatser för att nämna några exempel. Lämplig kommunal nämnds- och förvaltningsorganisation samt ekonomiska resurser hör också till instrumenten liksom information om både skyldigheter och rättigheter (allmansrätten t. ex.). Ideella organisationer medverkar i stor utsträckning för att stimulera

människorna att ta i anspråk de möjligheter till rekreation som den sociala naturvården ger.

Åtgärder mot igenväxning och nedskräpning och för bibehållandet av odlingslandskapet hör hemma inom den allmänna naturvårdens alla tre delområden. Till sådana övergripande åtgärder hör också viltvård och underhåll av dränering.

Vetenskaplig-kulturell naturvård, som förankras i naturvårds- och fornminneslagarna, syftar till vård och bevarande av flora, fauna, kulturmiljöer, representativa naturmiljöer etc. Nationalparker, vissa naturreservat, naturminnen, fågelskyddsområden, fridlysning av växter samt fornlämningsföreskrifter är exempel på instrument inom denna del av naturvården. Kulturnämnden har ett självklart kommunalt ansvar för en stor del av dessa. Bevarandet av exempel på forna tiders miljöförstöring, t. ex. tidig industriell verksamhet, kan i dag något motsägelserfullt vara ett viktigt inslag i den kulturella naturvården.

Landskapsvården utgör ett något oegentligt komplement till de två andra delarna av den allmänna naturvården. De avser skyddet av landskapsbilden och landskapets karaktär i samband med exploateringar av olika slag såsom grus-, sten-, torv- och matjordstäckter, skogsavverkning, vägbyggen, bostadsbyggande och anläggningsverksamhet. Det betyder att landskapsvårdande hänsyn måste tas när en del åtgärder för den sociala naturvården genomförs. Dessa åtgärder kan alltså ses som en form av exploatering. Detta motsatsförhållande belyser att miljövården inte får bli ett självändamål, den måste alltid baseras på värderingar. Hittills har dock dessa värderingar tenderat att få en snävt ekonomisk inriktning. Nu är det hög tid att sätta ett mer rättvisande pris på god miljö.

Regional miljövard

Miljövården syftar ju till att skapa sundare livsvillkor för människor och därigenom minska riskerna för psykiska och somatiska sjukdomar. Därför kan miljövården ses som allmänt förebyggande hälsovård, vilket ger anledning till ett landstingsengagemang i miljövården, framför allt på det regionala planet. Här kan man peka på de mycket omfattande insatser som Stockholms läns landsting gör inom miljövårdssektorn: regionplaneringen, miljövårdsberedningen, bidrag till Stiftelsen Stockholms skärgård och till renhållning i skärgården, va-planeringen, friluftsutredningar m.m. Miljöhotet är naturligtvis stort i en expanderande storstadsregion, och det regionala samarbetet i Storstockholm har därför en stark inriktning på miljöplanering.

Exemplet från Stockholms län, där nöden är som störst i miljöhänseende, men där också mycket har gjorts, kanske kan tjäna som inspiration för initiativ till liknande rationella pådrivande och ambitionshöjande åtgärder i andra landsting.

Regional miljövård kan också ske i mindre geografisk omfattning inom ramen för kommunalförbund och interkommunala avtal. Den vägen löses viktiga miljöproblem på många håll, t. ex. avseende vattenförsörjning, avloppsrening, avfallsbehandling och energiförsörjning. Eftersom kommungränserna ibland är ganska godtyckligt dragna, sedda i miljöperspektivet, är ett sådant praktiskt inriktat samarbete nödvändigt.

Planeringsinstrument

Den långsiktiga fysiska planeringen i kommunerna bör ges en starkare inriktning mot miljöplanering, dvs. inte omfatta bara markdisposition utan även disposition av andra naturresurser såsom luft, vatten och natur. Kommunerna bör därför åläggas att upprätta miljöplaner som lämpligen kan avse en planeringsperiod på 15 år. Miljöplanen revideras lämpligen vart tredje år, varigenom anknytning kan erhållas till kommunfullmäktiges mandatperiod. Planen kan ge ramar för och utgöra en överbyggnad till verksamhetsplaneringen inom de berörda nämnderna. Den bör vidare ange bl. a. normer och målformuleringar för miljö samt relateras till den allmänna utvecklingen i kommunen.

Som ett konkret handlingsprogram för kommunens miljövårdsarbete bör vidare en miljövårdsplan upprättas. Den utgör en del av kommunens verksamhetsplanering och bör underordnas den ovan beskrivna miljöplanen. Miljövårdsplanen bör avse en planeringsperiod på fem år och förnyas årligen. Den blir därigenom ett naturligt underlag för budgetarbetet.

Miljövårdsplanen kan för varje sakområde lämpligen innehålla inventering av miljöförhållanden och miljövårdsobjekt, förslag till åtgärder, kostnadsberäkningar, tidplan, prioriteringar samt en informationsplan. Vid upprättandet av såväl miljöplan som miljövårdsplan kan konsult hjälp med fördel utnyttjas eftersom en bredare krets av experter därigenom kan stå till förfogande.

Den beskrivna planeringsmodellen ansluter nära till den som många kommuner i dag tillämpar för delar av sin verksamhet. För ekonomiplaneringen är t. ex. en rullande 5-årsplan föreskriven inom ramen för KELP. Den fysiska detaljplaneringen torde inte kunna bedrivas utan en generalplan med 10—15 års perspektiv. När den fysiska riksplaneringen nu fått effekt ökar kraven på den kommunala långsiktiga planeringen. Med hänsyn till miljöfrågornas allt större betydelse måste de även på det kommunala planet bli föremål för en systematisk planering och sättas in i ett långsiktigt perspektiv.

Med hänvisning till det anförda föreslår vi
att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer

1. att statliga stimulansåtgärder vidtas i syfte att utveckla alter-

nativa modeller för kommunal miljöplanering och miljövårdsplanering,

2. att en samlad översyn görs av miljölagstiftningen med hänsyn till dess effekter för kommunal verksamhet.

Stockholm den 26 januari 1973

SÖREN NORRBY (fp)

i Åkersberga

GEORG ÅBERG (fp)

K.-E. STRÖMBERG (fp)

ERIC ENLUND (fp)

KERSTIN ANÉR (fp)