

Motion till riksdagen

1988/89:Jo711

av Bengt Westerberg m.fl. (fp)

Miljölagstiftningen, m.m.

1. Inledning

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 bortre 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 under flera år. Svenska naturskyddsföreningen lade redan 1986 fram ett förslag till ny naturskyddslag. Regeringen har dock varit anmärkningsvärt passiv.

Folkpartiets förslag om införande av miljöavgifter avvisades under lång tid. Tillsättande av en utredning i frågan förhalades ända till sommaren 1988. Krav bl.a. från folkpartiet på en samlad översyn av hela miljölagstiftningen avlogs i riksdagen. Förslaget om en översyn av miljöstraffrätten från utredningen om miljövärdens organisation avvisades. Folkpartiets krav på ökade resurser till länsstyrelsernas miljövärdsenheter motarbetades under en lång följd av år. Våra förslag till skärpningar av miljöskyddslagen har i stor utsträckning avvisats.

De reformer som riksdagens majoritet beslutade om i anslutning till regeringens miljöproposition var – trots vissa förbättringar i förhållande till miljöministerns förslag – otillräckliga.

Folkpartiet presenterade i augusti ett miljöpolitiskt handlingsprogram för de första 100 dagarna efter 1988 års val, "Rivstart för en bättre miljö". I programmet ingick en rad åtgärder i syfte att reformera miljölagstiftningen:

- Miljöskyddsavgift skall utgå automatiskt så fort en utsläppsgräns har överskridits. Det innebär att det s k vinningsrekvisitet avskaffas.
- Tillståndsprövning av vägar införs.

- Ideella organisationer får rätt att överklaga beslut på miljöområdet.
- Straffriheten för ringa fall avskaffas.
- Utredningen om naturvårdslagen får i uppdrag att bl.a. med utgångspunkt från SNF:s förslag se över hur miljölagstiftningen kan skärpas och samordnas bättre. Bl.a. bör möjligheterna att i miljöskyddslagen i högre grad ställa miljökrav utifrån vad naturen faktiskt tål utredas.
- Tilläggsdirektiv till miljöavgiftsutredningen så att den bl.a. också prövar avgifter på kväveoxider och kväveutsläpp i vatten.
- Naturvårdsverket får i uppdrag att lägga fram förslag med anledning av riksdagsbeslutet om införande av miljökonsekvensanalyser.
- Förändringar i naturresurslagen (NRL) bl.a. så att naturvårdsverket får ansvaret för NRL och så att fler värdefulla älvar skyddas.

Under den socialdemokratiska regeringen har dock inga av dessa åtgärder vidtagits. Det är därför hög tid att riksdagen på nytt tar kommandot i miljöpolitiken och driver fram de beslut regeringen inte förmår ta initiativ till.

Reformerna bör följa tre huvudlinjer:

- Miljölagarna samordnas och skärps.
- Miljöavgifter införs bl.a. i syfte att stimulera förorenarna att minska utsläppen mer än vad lagen kräver.
- Tillsynen byggs ut.

I denna motion behandlas huvudsakligen miljölagarna och miljövårdens organisation.

2. Miljölagstiftningen

2.1 Industriellt miljöskydd

Betydande insatser har gjorts under det senaste decenniet för att minska industriutsläpp av vatten- och luftföroreningar. Främst gäller det sådana föroreningar som förekommer i stora mängder och som är relativt lätta att identifiera och åtgärda, t.ex. organiskt material i vatten samt stoft och svaveldioxid i luft. Långtgående åtgärder har också vidtagits mot utsläpp av vissa särskilt allvarliga miljögifter, främst kvicksilver.

Däremot har arbetet inte kommit lika långt när det gäller specifika föroreningar. 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. Ett exempel på sådana föroreningar med svåra miljökonsekvenser – där krafttag för att begränsa och på sikt helt eliminera utsläppen är nödvändiga – är klorerade ligniner från skogsindustrin.

De miljöskyddande åtgärderna inom industrin har till största delen drivits fram med hjälp av miljöskyddslagens bestämmelser. Även lagen om kemiska produkter och dess föregångare har haft betydelse. Det förtjänar att understrykas att företagen har gjort och gör avsevärda insatser för att ta itu med problemen. Arbetet med stöd av miljöskyddslagen har i betydande utsträckning väglett av principen om bästa tillgängliga teknik.

Följande krav är angelägna att ställa på det framtida miljöskyddet vid industriproduktion:

Industriprocesserna bör så långt det är möjligt vara slutna. Det innebär att t.ex. vatten, processkemikalier och avfall tas till vara, behandlas och återanvänds. Man bör i minskad utsträckning förlita sig till en reningsanläggning i slutet av en industriprocess. Därmed kan de direkta miljökonsekvenserna i omgivningen minimeras.

För att främja en sådan utveckling krävs reformer när det gäller det industriella miljöskyddet. Exempel på åtgärder som därvid bör komma till stånd är skärpt lagstiftning, ökad kontroll och tillsyn av miljöfarlig industriell verksamhet, ökad tyngd åt miljövärdsintressena vid avvägning mot industriintressen och förbättrad process- och reningsteknologi.

En första grovstädning har gjorts för att minska de totala utsläppen. Nu måste de många mindre utsläppen av farliga föroreningar angripas. Miljökraven hör också i större utsträckning relateras till förhållandena i det område som påverkas av utsläppen.

Utveckling av resurssnål och miljövänlig teknik bör särskilt stimuleras. En hög nivå på forskning och tekniskt utvecklingsarbete är en grundläggande förutsättning också för naturresurs- och miljöpolitiken. I detta sammanhang kommer ekonomiska styrmedel att spela en viktig roll eftersom de ger företagen ett starkare incitament att utveckla ny och miljövänligare teknik.

2.2 Effektivare miljölagar

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

Som framgår av Svenska naturskyddsföreningens förslag till ny naturskyddslag är de olika lagarna på miljöområdet dåligt samordnade. Vissa områden är inte alls lagreglerade. Det gäller främst de ekologiska effekterna av radioaktiv strålning. Andra täcks av mer än en lag med olika ambitionsnivåer: det gäller t.ex. kravregler i naturvårdslagen och vattenlagen i fråga om hydrologiska ingrepp. Ibland råder det oklarhet om vilken av lagarna som skall tillämpas. Lagen om kemiska produkter gäller bara kemiska ämnen, inte när dessa ingår i föremål, varor etc.

I SACO/SR-tidningen nr 4/88 ger miljöjuristen Staffan Westerlund ett annat exempel: "Ska man välja plats för ett radioaktivt avfallslager säger miljöskyddslagen att man ska välja den plats som är bäst ur miljösynpunkt om detta inte medför oskäliga kostnader. Kärntekniklagen ställer däremot inga krav på en bra plats medan vattenlagen säger att man ska välja den plats som företagaren föreslår såvida detta ej strider mot allmänna planeringsbestämmelser. Naturvårdslagen kräver skäliga försiktighetsmått dock utan att hindra den föreslagna placeringen."

Redan dessa problem talar för en genomgripande översyn av de svenska miljölagarna. Svenska naturskyddsföreningen har genom sitt förslag till ny naturskyddslag givit ett mycket värdefullt underlag för detta arbete. Regeringen har hittills begränsat sig till att – flera år för sent – tillsätta en utredning med uppgift att se över naturvårdslagen.

I budgetpropositionen anges på ett ställe att ett översynsarbete har påbörjats inom justitiedepartementet, på ett annat att en översyn av miljölagstiftningen förbereds inom regeringskansliet. Vad som egentligen skall ske – och när – är oklart.

Enligt folkpartiets uppfattning bör en parlamentarisk utredning nu få i uppdrag att utifrån bl.a. Naturskyddsföreningens förslag se över hur hela miljölagstiftningen – inklusive bl.a. miljöskyddslagen, naturresurslagen, naturvårdslagen och lagen om kemiska produkter – kan skärpas och samordnas bättre.

Två uppgifter är särskilt angelägna.

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 miljövardssynpunkt fördelaktigaste kravreglerna tillämpas överallt. Även miljövårdens 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*. 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.

Regeringen har visserligen möjlighet att förklara särskilt känsliga områden för miljöskyddsområden (så som t.ex. skett med Ringsjön och Laholmsbukten). Inte heller i dessa fall finns det dock några möjligheter att sätta upp normer för miljö kvalitet (dvs regler för högsta tillåtna föroreningsnivå) och därmed göra en annan avvägning mellan de olika intressena än den gängse. I USA har däremot miljö kvalitetsnormer bl.a. för 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?

I vår partimotion med anledning av regeringens miljöproposition framförde vi tanken att miljö kvalitetsnormer 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 tillståndsprovning i dessa områden. Riksdagen visade dock inget intresse för denna tanke och avvisade också vårt förslag om en samlad översyn av miljölagarna.

Enligt vår mening bör den utredning om miljölagstiftningen som vi tidigare föreslagit ingående pröva frågan om miljö kvalitetsnormer och en ökad tyngd åt miljökraven i förhållande till andra hänsyn vid prövning enligt miljöskyddslagen.

Eftersom utredningen föreslås få ett omfattande uppdrag är det inte säkert att alla uppgifter kan lösas på en gång. I så fall bör utredningen i ett första steg lägga fram förslag om förändrade kravregler i miljöskyddslagen så att tyngdpunkten förskjuts i riktning mot hänsyn till vad naturen tål. I ett andra steg bör frågan om införande av miljö kvalitetsnormer prövas.

2.3 Reformen redan på kort sikt

Redan på kort sikt är det möjligt och nödvändigt att skärpa miljöskyddslagen i vissa avseenden. Det ekonomiska sanktionssystemet måste bli effektivare och mer kännbart för den som bryter mot lagen. Miljöskyddsavgiften har visat sig vara ett omständligt, arbetskrävande och föga effektivt miljöpolitiskt instrument. Fram till mitten av 1988 hade koncessionsnämnden bara i fem fall prövat frågan om påförande av miljöskyddsavgift och i tre av dessa hade avgift utdömts.

För att ett företag skall kunna åläggas att betala miljöskyddsavgift räcker det idag inte med att bevisa att det har brutit mot miljökraven. Det måste dessutom bevisas att företaget haft ekonomisk vinning av utsläppet. Folkpartiet föreslår att miljöskyddsavgift bör utgå automatiskt när ett företag överskridit de uppsatta gränserna. Har det väl brutit mot de uppsatta kraven skall skadan anses vara skedd. Parallellen med fortkörningsböter är tydlig: den som överträtt en hastighetsbestämmelse är skyldig. Det behöver inte bevisas att överträdelsen i det enskilda fallet inneburit att föraren vunnit tid (eller orsakat trafikfara).

När vinningsrekvisitet avskaffas måste också grunderna för beräkning av miljöskyddsavgiftens storlek ändras. Den kan inte längre relateras till den ekonomiska vinningens storlek eftersom sådan vinning inte skall vara en förutsättning för utdömande av miljöskyddsavgift. I stället bör avgiften uppgå till ett visst, kännbart belopp per utsläppsmängd och tidsenhet. Vi föreslår att riksdagen hos regeringen begär ett förslag om avskaffande av vinningsrekvisitet och ändrade grunder för beräkning av miljöskyddsavgift.

Utredningen om den framtida miljöförvaltningsorganisationen föreslog att straffriheten vid miljöbrott i ringa fall skulle avskaffas. Det vore en viktig markering av hur allvarligt samhället ser på dessa brott. Vi anser att förslaget bör genomföras.

Vidare bör en tillståndsprovning av vägar och andra trafik anläggningar enligt miljöskyddslagen 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 otillfredsställande provning från miljösynpunkt.

Denna fråga behandlades i flera omgångar under föregående riksmöte. Vi menar att tiden nu är mogen att fatta beslut om införande av tillståndsplikt. I

samband med en sådan reform bör också möjligheter öppnas att i dessa sammanhang tillämpa miljöskyddslagens förbudsbestämmelser.

I utredningen om miljövärdens organisation föreslogs ett system med auktoriserade miljörevisorer, som i ett första skede skulle införas vid de koncessionsnämndsprövade anläggningarna.

Enligt vår mening var förslaget olämpligt utformat eftersom det skulle skapa oklara ansvarsförhållanden. Miljörevisorn skulle då ha fått en dubbelroll med lojaliteter både mot företaget och mot det allmänna. Ett förslag från den s.k. eko-kommissionen beträffande de ekonomiska revisorerna för några år sedan led av liknande svagheter. Det är dessutom sannolikt att den rådgivarfunktion miljörevisorn också är tänkt att fullgöra är långt mer nödvändig i små företag än i de stora som redan har god miljökompetens. Utredningens förslag måste därför bestämt avvisas.

Det betyder dock inte att tanken på någon typ av miljörevisorer bör överges. Ett system med miljörevisorer skulle kunna ge företagets egenkontroll ökad kvalitet och trovärdighet och förstärka främst till de mindre företagets miljöskyddsarbete. Men det bör då byggas upp i analogi med de ekonomiska revisorerna. Miljörevisorer bör sålunda ha aktieägarna som uppdragsgivare. Den externa kontrollen skall liksom tidigare skötas av helt fristående myndigheter.

Med tanke på behovet av kvalificerad personal och de rekryteringsproblem som miljövärdens myndigheter nu brottas med bör ett system med miljörevisorer byggas upp successivt. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag i denna riktning.

Utredningen om miljövärdens organisation föreslog också en rätt för ideella och vetenskapliga organisationer att överklaga beslut på miljöområdet. Vi beklagar att regeringen och riksdagens majoritet på utomordentligt svaga grunder 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 miljöintressena och medborgarna att påverka viktiga beslut i miljöfrågor.

Vidare vill vi i detta avsnitt beröra frågan om införande av obligatoriska miljökonsekvensanalyser. På detta område finns nu en omfattande internationell erfarenhet medan Sverige halkat efter på ett anmärkningsvärt sätt. Den ganska utbredda uppfattningen att Sverige ligger före omvärlden i fråga om miljövärd har på denna punkt ingen förankring i verkligheten.

Två beslut illustrerar riskerna med nuvarande ordning: införande av det s.k. 5:3-bidraget som bl.a. förstört värdefulla hagmarker samt det s.k. trädesbidraget i jordbruket som bidrog till ett ökat kväveläckage med åtföljande övergödning i våra kusthav. I bägge dessa fall borde miljökonsekvenserna noga ha analyserats i förväg, inte upptäckts när skadan väl var skedd. Detsamma kan sägas om vissa vägbyggen.

Bortsett från en ändring i väglagen har regeringen varit utomordentligt passiv på detta område. Riksdagen tvingades därför rikta ett tillkännagivan-

de till regeringen i juni 1988 om införande av obligatoriska miljökonsekvensanalyser. Vi utgår från att regeringen avser att följa riksdagens beslut. Eftersom några åtgärder hittills inte har redovisats och frågan inte närmare berörs i budgetpropositionen bör riksdagen nu rikta ett nytt tillkännagivande till regeringen om vikten av att förslag skyndsamt läggs fram.

En förutsättning för att den enskilde skall kunna hävda sin rätt i miljöfrågor är att det inte finns oöverstigligen ekonomiska hinder i vägen för den som vill driva ett miljömål. 1983 begränsades möjligheterna för fastighetsägare att få rättshjälp. I stället hänvisades till rättsskydds försäkringen. Eftersom dess maximibelopp (3 basbelopp) ofta överskrider i miljömål har beslutet i praktiken gjort det avsevärt svårare för enskilda att hävda sin rätt i miljöfrågor.

Enligt vår mening bör därför – som föreslogs av utredningen om miljövårdens organisation – undantagsregeln för fastighetsägare inte tillämpas i miljömål. Vidare bör reglerna för utredningar i dessa frågor bli generösare. Miljöskadeutredningen föreslog 1983 en regel i rättshjälpslagen som skulle göra det lättare att få en sakkunnigutredning om tekniska och medicinska frågor i skadeståndstvister. Vi menar att detta förslag nu bör genomföras.

Riksdagen begärde under förra riksmötet att ett förslag om ändring av rättshjälpsreglerna i miljömål snarast skall läggas fram. Vi vill starkt understryka det angelägna i att rättshjälpslagen ändras på bägge de angivna punkterna.

Förslag som rör naturvårdslagen behandlas i en särskild motion om naturvården.

3. Miljövårdens organisation

3.1 Länsstyrelse och kommuner

Tillsynen är en svag länk i miljöskyddsarbetet. Den fungerar ofta dåligt både där ansvaret ligger på länsstyrelsernas miljövårdsenheter och där det ligger på kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Orsakerna är flera, t.ex. helt otillräckliga resurser, svårigheter att rekrytera och behålla personal, brister i lagstiftningen och svag politisk uppbackning av tillsynsorganen.

Enligt folkpartiets uppfattning har länsstyrelsernas miljövårdsenheter en nyckelroll i miljövårdsarbetet vad gäller både naturvård och miljöskydd. Det är viktigt att – även i en situation när många miljövårdsuppgifter decentraliseras till kommunerna – slå vakt om miljövårdsenheternas totalansvar för miljösituationen i länen. Vidare bör länsstyrelsernas instruktion och arbetsordningar ändras så att miljövårdsenheterna på ett mer kraftfullt sätt kan företräda miljövårdens intressen.

Länsstyrelsernas miljövårdsenheter har drabbats av betydande nedskärningar till följd av besparingsdirektiven till länsstyrelserna. Samtidigt har en rad nya uppgifter tillkommit. Detta har inneburit att lagreglerade uppgifter på många håll inte kunnat utföras. Resursproblemet omvittnas inte minst i riksrevisionsverkets rapport om tillsynsfrågorna från 1984. Än svårare har det varit att sköta den förebyggande miljövården. Situationen har nu på de

flesta håll blivit ohållbar. För detta bär regeringen ansvaret eftersom den under en lång följd av år avvisat folkpartiets förslag om ökade anslag till miljövårdsenheterna.

Regeringen föreslår nu ett påslag med 35,8 milj. kr. för miljöskydd och tillsyn. För den s.k. gröna naturvården görs bara en mindre insats som främst berör täktverksamheten.

Vi återkommer i en annan motion med förslag till resursförstärkningar till länsstyrelsernas miljövårdsenheter.

Samtidigt har svagheter i den offentliga sektorns personalpolitik, bl.a. den stelbenta lönesättningen, slagit med full kraft mot miljövårdsenheterna. Från flera håll rapporteras nu stora svårigheter att rekrytera och behålla personal med den kompetens som behövs. Dessa problem måste nu angripas genom olika personalpolitiska åtgärder bl.a. förändringar i lönepolitiken. Sådana förslag beträffande den offentliga sektorn framläggs i en särskild partimotion från folkpartiet.

Kommunerna har successivt fått ett större ansvar för miljöfrågorna. Uppgifter och befogenheter har decentraliserats i allt större utsträckning och processen fortsätter.

Det finns många fördelar med denna utveckling. Fler engageras i miljöarbetet. Det ligger ett värde i att beslut fattas nära de närmast berörda. Ambitionsnivån har ofta höjts. Men det finns också problem. Ibland kan lokala exploateringsintressen strida mot miljövårdsintressen av rikskaraktär. En annan svårighet är att den kommunala organisationen och de personella resurserna inte anpassats till den förändring som pågår. Detta är särskilt märkbart när det gäller den allmänna naturvården, som inget kommunalt organ i dag har ett klart angivet ansvar för.

Det är givetvis kommunerna som själva skall besluta om sin organisatoriska uppbyggnad. Vi vill dock framhålla att den bästa lösningen i allmänhet torde vara att miljö- och hälsoskyddsnämnderna, som har ansvar för vatten- och luftvård, också får hand om naturvården (förutom förvaltning av naturvårdsobjekt). Därmed skulle man få ett politiskt organ i kommunerna med ett samlat miljöansvar. Man skulle också på ett mer rationellt sätt kunna tillvarata sin egen personal.

Många kommuner har i dag anställd personal med god kompetens också för naturvårdsuppgifter. På andra håll saknas sådan personal. Det är nödvändigt att kommunerna i takt med det ökande ansvar de får inom miljösektorn rekryterar personal med biologisk och geovetenskaplig kompetens – kommunekologer.

Det kommunala övertagandet av tillsynen har på många håll inneburit en avsevärd ambitionshöjning. Liknande effekter av kommunal tillsyn kommer att bli ännu vanligare i takt med att miljövårdens ställning i kommunerna stärks. Vi menar mot denna bakgrund att kommunerna skall ges rätt att överta hela tillsynsansvaret om de så önskar.

Länsstyrelsen bör samtidigt ha till uppgift att följa hur tillsynsarbetet i kommunerna fungerar, bistå med råd och kompetens samt ingripa med initiativ till någon typ av rättslig prövning om en kommun uppenbart missköter sina tillsynsuppgifter. Även naturvårdsverket har en viktig roll att spela i detta sammanhang.

Riksdagen beslutade förra året att kommunerna skall bli skyldiga att sköta tillsynen av samtliga anmälningspliktiga anläggningar fr.o.m. den 1 juli 1989. Vi motsatte oss denna ordning. Enligt vår mening är ett system som bygger på ett frivilligt kommunalt övertagande av tillsynen att föredra. Särskilt små kommuner saknar resurser och personal för att klara denna uppgift. Vi vill inte nu föreslå att förra årets beslut skall rivs upp men menar att erfarenheterna bör följas noga.

3.2 Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets resurser har successivt urholkats samtidigt som nya uppgifter har tillkommit. Genom att personalen måste vara specialiserad kan den inte utan vidare flyttas mellan olika befattningar. Det är angeläget att naturvårdsverket på ett mer uttalat och renodlat sätt företräder miljövårdens intressen och i mindre utsträckning svarar för avvägningar mot andra intressen. Verkets instruktion bör ändras i denna riktning.

Vidare bör uppgiften att ha uppsikt över hushållningen med naturresurser enligt NRL överföras till naturvårdsverket. Denna uppgift ligger i dag på statens planverk men överförs enligt riksdagens beslut till det nya plan- och bostadsverket. Detta är en olämplig ordning.

Plan- och bostadsverket, vars inrättande folkpartiet motsatt sig, representerar ett exploateringsintresse. Man kan därför befara att miljöaspekterna kommer att väga ganska lätt i verkets arbete.

Naturvårdsverket har en hög kompetens i naturresursfrågor. En överföring av uppgiften att övervaka och samordna hushållningen med naturresurser enligt naturresurslagen skulle ge miljövärden ökad tyngd i detta sammanhang och dessutom leda till att en del dubbelarbete skulle kunna undvikas.

3.3 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 (som behandlades ovan). Miljöskadlagen 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 miljömål. Gränsdragningen gentemot miljövårdens övriga myndigheter måste givetvis klarläggas innan ett ombudsmannaämbete inrättas så att dubbelarbete och byråkrati kan undvikas.

3.4 Miljö- och naturresursdepartementet

Det nya miljö- och energidepartementet har inte visat sig erbjuda någon tillfredsställande lösning på problemet med hur miljöfrågorna skall hanteras i kanslihuset. Fortfarande ligger viktiga miljö- och därtill kopplade naturresursfrågor (t.ex. fysisk riksplanering i bostadsdepartementet) skilda från miljöfrågorna i övrigt. Fortfarande saknas ett statsråd som odelat företräder miljöintressena, med tanke på att miljöministern samtidigt har ansvar för en exploateringsinriktad sektor: energipolitiken. Erfarenheten visar också att miljöpolitiken fortfarande är alltför splittrad och ineffektiv.

Ett miljö- och naturresursdepartement bör därför inrättas. Därmed skulle ett statsråd få det centrala ansvaret och kunna hävda miljöintressena utan att redan på departementsnivå tvingas till ständiga kompromisser. Eftersom regeringen bör bestämma sina egna arbetsformer avstår vi från att framföra något yrkande i denna fråga. Vi vill dock starkt understryka svagheterna i den organisation regeringen valt.

3.5 Övrigt

Den splittring som råder i regeringens hantering av miljöfrågorna återspeglas också i den splittrade lagstiftningen och i verksamheten.

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, och det erfordras en förutsättningslös översyn av såväl den samlade miljölagstiftningen som samordningen av den samlade centrala miljöorganisationen.

En allvarlig svaghet i svensk offentlig miljövärd är den påtagliga ovilja som vissa myndigheter, affärsdrivande verk m. fl. vid sidan av miljösektorn – men med uppgifter som berör miljö t.ex. att ge tillstånd till eller bedriva miljöstörande verksamhet – visar i fråga om att beakta miljövårdens 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 framstötter om utbyggnad av de orörda älvarna.

4. Hemställan

Mot. 1988/89

Jo711

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer vi

1. att riksdagen hos regeringen begär en utredning med uppgift att göra en samlad översyn av den svenska miljölagstiftningen i syfte att åstadkomma en samordning, effektivisering och skärpning i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en miljölagstiftning som i högre grad än den nuvarande tar hänsyn till vad naturen långsiktigt tål,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag om avskaffande av vinningsrekvisitet i miljöskyddslagens 52 § och ändrade grunder för beräkning av miljöskyddsavgift i enlighet med vad som anförts i motionen,

4. att riksdagen beslutar avskaffa straffriheten vid miljöbrott i ringa fall,

[att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådana lagändringar som föranleds av vad i motionen anförts om miljöskyddsprövning av vägar och andra trafikanläggningar och tillämpning av miljöskyddslagens förbudsbestämmelser på dessa.¹⁾

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om miljörevisorer,

6. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan lagändring att ideella och vetenskapliga organisationer får rätt att överklaga beslut enligt miljöskyddslagen,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om införande av obligatoriska miljökonsekvensanalyser,

8. att riksdagen hos regeringen begär förslag till generösare regler för rättshjälp i miljömål i enlighet med vad som anförts i motionen,

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändring av länsstyrelsernas instruktion och arbetsordningar.²⁾

9. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i miljöskyddslagen att kommunerna ges rätt att överta hela tillsynsansvaret om de så önskar,

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om länsstyrelsens roll gentemot de kommuner som övertagit tillsynsansvaret,

[att riksdagen beslutar att ansvaret för uppsikten över hushållningen med naturresurser enligt naturresurslagen överförs från plan- och bostadsverket till naturvårdsverket.²⁾

11. att riksdagen hos regeringen begär att naturvårdsverkets instruktion ändras i enlighet med vad som anförts i motionen,

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inrättande av en miljöombudsman.

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i Mot. 1988/89
motionen anförts om en bättre samordning mellan de myndigheter Jo711
som ingår i den centrala miljöorganisationen.

Stockholm den 11 januari 1989

Bengt Westerberg (fp)

Ingemar Eliasson (fp)

Karin Ahrland (fp)

Charlotte Branting (fp)

Sigge Godin (fp)

Ingela Mårtensson (fp)

Jan-Erik Wikström (fp)

Kerstin Ekman (fp)

Karl-Göran Biörsmark (fp)

Birgit Friggebo (fp)

Elver Jonsson (fp)

Anne Wibble (fp)

Lars Ernestam (fp)

¹1988/89:T303.

²1988/89:Bo301.