

Motion till riksdagen

1988/89:Jo860

av Claes Roxbergh m. fl. (mp)

Miljölagstiftningen m.m.

Före valet lovade samtliga partier i en SNF-enkät att de var villiga att ändra miljölagstiftningen så att kraven på bl.a. företag skulle ändras så att de i huvudsak grundades på "vad naturen tål". Om detta genomfördes skulle det innebära en grundläggande förändring av svensk miljölagstiftning. Idag ställer lagen krav på varje enskild utsläppskälla medan hänsyn till den totala miljösituationen spelar en underordnad roll. Ett sätt att förverkliga det förändrade synsättet på miljölagstiftningen är att införa kvalitetsnormer. Kvalitetsnormer kan tolkas så att människor och natur har rätt till en viss miljöstandard.

Revision av miljölagstiftningen

Den samlade miljölagstiftningen är svåröverskådlig och dåligt sammanhängande och ojämn. Det gör att den många gånger är svår att tillämpa i praktiken för både myndigheter och enskilda. De myndigheter som skall utöva tillsyn fungerar inte effektivt, både p.g.a. brister i organisationen och för litet resurser. I miljöpartiet de grönas ekonomiska motion höjs länsstyrelsernas naturvårdsenheters anslag rejält samtidigt som den del av de nytillkommande tjänsterna öronmärks för den gröna naturvården. Straffsatser och bevisbörderegler måste alltså ses över för att höja lagstiftningens effektivitet.

Miljöbalk

Miljöpartiet de gröna föreslår att det tillsätts en parlamentarisk kommitté med uppgift att arbeta fram en ny konsekvent sammanhållen och skärpt miljö- och naturresurslagstiftning som lämpligen samlas i en speciell miljöbalk. I det nya lagpaketet skall det läggas stor vikt vid att genomförande- och tillsynssidan kan fungera.

Följande helt nya ingredienser är viktiga i den nya lagstiftningen.

- Kvalitetsnormer. Det här är egentligen vad samtliga partier har stött före valet genom att tala om "vad naturen tål". Kvalitetsnormer finns redan i USA och EG-länderna.
- Miljökonsekvensanalyser. Innan någon får börja med en verksamhet som kan påverka miljön negativt, skall en miljökonsekvensanalys krävas. I miljökonsekvensanalysen skall ingå vilka miljöeffekterna kan bli, olika alternativ för att uppnå samma ändamål, vad det innebär att inte göra

något alls (nollalternativet) och om verksamheten orsakar några irreversibla effekter på miljön.

- Harmonisering av lagstiftningen med miljöskatter och/eller miljöavgifter så att de ekonomiska styrmedlen får lagligt stöd och fungerar effektivt tillsammans med lagstiftningen i övrigt.

Miljövårdsplaner

Krav på miljövårdsplaner med rättsverkan bör införas på både nationell och kommunal nivå. De planer som upprättas på kommunal nivå underställs statlig granskning. Planerna bör också samordnas med de energiplaner som upprättas. Vi föreslår att en särskild utredning tillsätts med syfte att se över planlagstiftningen för att hitta lämpliga lösningar. Utredningen bör ha kontakt med den parlamentariska kommitté vi föreslagit med syfte att utarbeta en miljöbalk.

Ändringar i befintlig miljölagstiftning

Eftersom det kommer att ta litet tid innan en parlamentarisk kommitté kan lägga fram ett förslag till en samlad miljöbalk, föreslår vi också en del ändringar i befintlig lagstiftning.

Lagen om kemiska produkter

I förarbetena till lagen anges en substitutionsprincip, d.v.s. om en tillverkare skall byta en kemisk produkt mot en annan mindre farlig om det ändå går att uppnå samma ändamål. För att principen skall bli tydligare bör den föras in i lagtexten. En annan gällande princip som bör tydliggöras i själva lagtexten av pedagogiska skäl är den om den omvända bevisbördan, d.v.s. att det är helt och hållet den som tillverkar eller importerar en produkt som skall visa att produkten inte är skadlig för hälsa och miljö. Principen om den omvända bevisbördan fanns också med i den gamla lagen om hälso- och miljöfarliga varor från 1973.

Lagen om kemiska produkter gäller bara kemiska ämnen och beredningar och inte varor till skillnad mot lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Vi föreslår att denna brist rättas till och att tillämpningsområdet vidgas till att gälla även varor.

Vi vill att tillverkare och importörer av kemiska och/eller miljöfarliga produkter skall åläggas att presentera en livscykel-specifikation för produkten. Livscykel-specifikationen skall redogöra för vad som kommer att hända med varan när den inte längre går att använda. Det innebär att avfalls- och återvinningsproblematiken tas upp redan vid tillverkningen. En förutsättning för att införa krav på livscykel-specifikation i lagen om kemiska produkter är att lagen görs tillämplig även för varor där kemiska ämnen och beredningar ingår.

Tillverkare av kemiska produkter bör åläggas att redovisa en materialbalans, vilket innebär att inköp av olika ämnen till tillverkningsprocessen redovisas liksom innehåll i levererade produkter samt eventuella utsläpp till

luft och vatten. Ett krav på upprättande av materialbalanser skulle underlätta miljöförvaltningsmyndigheternas tillsyn.

Mot. 1988/89
Jo860

Miljöskyddslagen

Lagen gäller inte joniserande strålning och radioaktiva ämnen. Detta behandlas istället i atomansvarighetslagen, lagen om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen. Detta medför att joniserande strålning och radioaktiva ämnen kontrolleras av mildare lagstiftning än övrig miljöfarlig verksamhet. Vi föreslår att miljöskyddslagen skall gälla även här. Det kan få stor betydelse om miljöskyddslagens tillåtlighetsregler, t.ex. om krav på lämplig lokalisering och bästa teknik görs tillämpliga även på det här området. Prövning enligt miljöskyddslagen skulle också innebära att prövningen blir offentlig.

Utredningsförslag om miljöavgifter på klor och svavel väntas våren -89. Miljöskyddslagen ställer inte högre krav än vad ett normalföretag i branschen klarar. Det kan därför finnas risk att miljöavgifter, med miljöskyddslagens nuvarande konstruktion, sänker koncessionsnämndens krav på företagen. Vi föreslår därför att miljöavgifterna räknas bort när bedömningen av vad ett normalföretag i branschen klarar av, görs. Detta innebär alltså en höjning av miljöskyddslagens ambitionsnivå. Frågan om miljöskyddslagens ambitionsnivå bör också tas upp i den parlamentariska kommitté som vi föreslagit.

Enligt miljöskyddslagen behöver företagen bara betala miljöskyddsavgift för överträdelser som varit till ekonomisk fördel för företaget. Detta bör ändras så att avgiften grundas på hur stor mängd av det miljöfarliga ämnet som släppts ut.

● Om ett miljöbrott räknas som ringa skall straff inte utdömas enligt miljöskyddslagen. Tyvärr har det gått inflation i begreppet ringa, vilket har urholkat lagstiftningens effektivitet. Vi föreslår att straffriheten för ringa miljöbrott avskaffas.

Det kan ofta ta lång tid innan skador som orsakats av miljöbrott upptäcks. Vi föreslår därför att preskription för miljöbrott avskaffas.

Vi föreslår att ett system med miljörevisorer etableras för att granska alla verksamheter som har koncession. Miljörevisorn skall utses av tillsynsmyndigheten, auktoriseras av naturvårdsverket och betalas av företaget. Företagen skall granskas på årlig basis.

Koncessionsnämndens sammansättning garanterar inte ekologisk/biologisk kompetens, vilket är nödvändigt för att bedöma miljöfarlig verksamhets effekter på miljön. Vi föreslår att det istället för en person från naturvårdsverkets verksamhetsområde skall ingå en person med ekologisk/biologisk kompetens.

När miljö- och hälsoskyddsnämnderna övertar tillsyn enligt miljöskyddslagen kommer besluten att kunna överklagas till länsstyrelsen i första instans och koncessionsnämnden i andra instans. Idag, när länsstyrelsen har ansvaret i första instans, överklagas besluten direkt till regeringen. Beslutsgången kommer alltså att bli längre enligt den nya ordningen. Vi föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämndernas beslut skall överklagas direkt till koncessions-

nämnden för att höja effektiviteten.

Mot. 1988/89

Jo860

Skyddet av miljön är ett klart allmänintresse. Sakägarbegreppet behöver vidgas så att ideella organisationer och enskilda har rätt att väcka talan vid domstol. Ett exempel på ett land som har ett vidare sakägarbegrepp än Sverige är Danmark. Enligt den danska miljöbeskyttelseoven räknas vissa miljöorganisationer som sakägare. Ett vidare sakägarbegrepp skulle öka lagstiftningens effektivitet. Många människor skulle säkert välja att i så fall driva miljöfrågor via domstolarna istället för genom utomparlamentariska aktioner. Möjligheterna till rättshjälp för sakägare i miljömål måste förbättras, vilket bör behandlas i samband med den samlade översynen av miljö- och naturresurslagstiftningen.

Naturresurslagen

Lagen ger hotade naturområden ett mycket svagt skydd. Men vi anser att det, trots allt, går att göra vissa ändringar redan nu i väntan på en mer genomgripande omarbetning. Vi föreslår att de naturvärden som skyddas i 2-6 § 3 kap. ges ett kraftfullare skydd. Skyddet skall inte kunna åsidosättas för att t.ex. gynna utvecklingen av det lokala näringslivet.

Vi anser att det har byggts ut så mycket vattenkraft i landet att naturvärdena måste stärkas betydligt på exploateringsintressenas bekostnad. Ammerån bör skyddas i naturresurslagen. Ett värdefullt naturområde som är på väg att förstöras av ett gigantiskt avvattningsprojekt är Emån. Emån är ett av de för naturvärden värdefullaste vattendragen i landet och bör skyddas i naturresurslagen.

Plan- och boverket är ansvarigt för den allmänna uppsikten enligt naturresurslagen. Vi anser att naturvårdsverket, som är den statliga centrala myndighet som ansvarar för naturvärden, skall vara den ansvariga myndigheten.

Vattenlagen

Vattenlagen har andra tillåtlighetsregler än miljöskyddslagen, samtidigt som den gäller parallellt med miljöskyddslagen. Miljöskyddslagen tillåtlighetsregler ställer högre krav på miljöhänsyn än vattenlagens. Vattenlagens 4 § 3 kap. innebär att ett vattenföretag inte skall tillåtas om kostnaden överväger nyttan. Kostnad och nytta skall bedömas ur ett allmännare perspektiv än kostnad och båtnad som fanns i den gamla vattenlagen som gällde t.o.m. 1983. Enligt ett yttrande från vattendomstolen till regeringen angående en utbyggnad av Ammerån har endast sådana faktorer vägts in som kan bedömas ur ett rent samhällsekonomiskt perspektiv. Domstolen har alltså inte tagit hänsyn till t.ex. naturvärden som inte går att värdera i pengar. För att stärka naturvårdens ställning, vilket var ett av syftena med den nya vattenlagen bör 4 § 3 kap. i vattenlagen ändras så att även sådana värden som inte går att värdera i pengar skall tas in i den samlade bedömningen.

Vattendomstolen saknar idag helt ekologisk/biologisk kompetens, vilket är märkligt eftersom domstolen skall ta hänsyn till miljö- och naturvård. Vi föreslår att vattendomstolarnas nuvarande sammansättning kompletteras med en person med ekologisk/biologisk kompetens.

Eftersom exploateringen av vattendragen har gått mycket långt i landet anser vi att ett förbud mot utbyggnad i orörda vattendrag skall föras in i vattenlagen.

Mot. 1988/89
Jo860

Naturvårdslagen

Genom en uppgörelse mellan centern och socialdemokraterna ändrades naturvårdslagen så att markägarintressena stärktes. Tidigare hade det krävts att markanvändningen inom en fastighet avsevärt försvårats vid bildning av naturreservat för att markägaren skulle vara berättigad till ersättning. Efter ändringen räckte det med att markanvändningen inom en del av fastigheten avsevärt försvårades för att markägaren skulle bli ersättningsberättigad. Denna ändring var klart negativ för naturvården eftersom det av ekonomiska skäl blev betydligt svårare att bilda naturreservat. Vi föreslår att naturvårdslagen ändras så att markanvändningen inom fastigheten som helhet avsevärt måste försvåras för att ersättning skall utgå.

Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen bör, liksom övrig miljö- och naturresurslagstiftning, ingå i den genomgripande översynen som skall resultera i en miljöbalk. Trots detta vill vi redan nu göra ett par ändringar i lagen. Det är mycket viktigt att den fjällnära skogen skyddas av naturvårdsgräns omedelbart. Dessutom vill vi att 5 § tredje stycket i lagen vilket kräver att "ny skog skall anläggas på skogsmark om skogen är så gles eller till stor del består av för marken olämpligt trädslag att dess tillväxt blir avsevärt mindre än den tillväxt som är möjlig" utgår. I praktiken innebär 5 § tredje stycket att en del värdefull, artrik gammal hagmark planteras igen.

Biltullar

I många städer är biltrafiken ett allvarligt hälso- och miljöproblem. I flera storstäder finns intresse för att begränsa biltrafiken med hjälp av biltullar/områdesavgifter. Riksdagen bör ge kommunerna möjlighet att införa biltullar/områdesavgifter.

"Nationalälvarna"

De fyra sista, stora outbyggda älvarna bör bevaras för kommande generationer. Vi anser att de representerar så stora naturvärden att de bör skyddas i grundlagen.

Övrigt om miljövårdens organisation

Tillsynen

Många gånger har länsstyrelsernas naturvårdsenheter en svag ställning inom länsstyrelsen. Det är också tveksamt hur effektivt kommunerna via miljö- och hälsoskyddsnämnderna kommer att klara tillsynen när kommunerna skall ta över en del av tillsynen enligt miljöskyddslagen. Det är möjligt att en

fristående statlig organisation, frikopplad från särintressena, skulle vara effektivare. Detta är något som den parlamentariska kommitté som vi föreslår i den här motionen bör överväga.

Mot. 1988/89
Jo860

Kommunekolog

Det är viktigt att snabbt bygga upp den kommunala kompetensen i miljöfrågor inför ökningen av kommunernas tillsynsansvar. Varje kommun bör åläggas att inrätta en kommunekologtjänst (flera små kommuner skulle också kunna samverka om en kommunekolog).

Miljöombudsman

Vi föreslår att en tjänst som miljöombudsman inrättas och får en liknande funktion som konsumentombudsmannen. Miljöombudsmannen skall kunna bistå föreningar och enskilda med rådgivning och kunna ta initiativ till att driva egna miljömål.

Naturresursräkenskaper

Hävdandet av landets naturresurser bör göras till ett huvudmål för finansdepartementet. Miljökostnader bör beräknas och naturresursräkenskaper upprättas. Vi anser också att det är olämpligt att blanda miljöskyddsintressen med exploateringsintressen, vilket är fallet inom miljö- och energidepartementet och vi föreslår därför att ett särskilt miljö- och naturresursdepartement inrättas.

Hemställan

Med hänvisning till det som anförts i motionen hemställer vi

1. att riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk kommitté med syfte att göra en samlad översyn av miljö- och naturresurslagstiftningen i enlighet med vad som anförts i motionen.

2. att den parlamentariska kommittén, som föreslås i ovanstående yrkande, arbetar fram ett förslag till en mer fristående statlig miljövårdsorganisation på regional och kommunal nivå enligt vad som anförts i motionen,

[att riksdagen begär hos regeringen att en utredning tillsätts med syfte att se över planlagstiftningen i enlighet med vad som anförts i motionen,¹⁾

3. att riksdagen ger regeringen till känna att miljö kvalitetsnormer införs i miljölagstiftningen i enlighet med vad som anförts i motionen.

4. att krav på miljökonsekvensanalyser införs i miljölagstiftningen i enlighet med vad som anförts i motionen.

5. att substitutionsprincipen skrivs in i lagtexten i lagen om kemiska produkter,

6. att principen om den omvända bevisbördan införs i lagtexten i lagen om kemiska produkter.

7. att lagen om kemiska produkter även skall innefatta varor där produkterna ingår.

8. att krav på livscykel-specifikation införs i lagen om kemiska produkter enligt vad som anförts i motionen,
9. att krav på att företagen skall upprätta materialbalanser skall införas i lagen om kemiska produkter,
10. att miljöskyddslagen även skall omfatta joniserande strålning och radioaktiva ämnen,
11. att miljöskatter/avgifter skall räknas bort vid bedömningen av vad ett normalföretag klarar vid tillåtighetsbedömning enligt miljöskyddslagen,
12. att § 52 ändras så att företagen måste betala miljöskyddsavgift även om de inte har någon ekonomisk vinning av utsläppet; avgiften skall istället grundas på mängd utsläpp,
13. att straffriheten för ringa miljöbrott avskaffas,
14. att koncessionsnämndens sammansättning ändras så att en person med ekologisk/biologisk kompetens ingår istället för en person från naturvårdsverkets verksamhetsområde,
15. att sakägarbegreppet vidgas till att omfatta ideella organisationer och enskilda,
16. att beslut av miljö- och hälsoskyddsnämnderna enligt miljöskyddslagen skall överklagas direkt till koncessionsnämnden och inte till länsstyrelserna,
[att andra stycket i 1 § 3 kap. naturresurslagen utgår så att de områden som skyddas i 2-6 § får ett verkligt skydd,¹]
[att "uppströms Överammerån" i 6 § 3 kap. vattenlagen strykes så att hela Ammerån skyddas,¹]
[att Emån skyddas i naturresurslagen,¹]
[att 3 § 5 kap. naturresurslagen ändras så att naturvårdsverket och inte planverket blir ansvarigt för den allmänna uppsikten av hushållningen med naturresurser,¹]
17. att 4 § 3 kap. vattenlagen ändras så att ett vattenföretag inte får tillåtas om de samlade olägenheterna är större än nyttan. Även sådana olägenheter som inte är av ekonomisk natur skall vägas in,
18. att ett förbud mot utbyggnad av vattenverk i orörda vattendrag införes,
[att vattendomstolens sammansättning ändras så att en person med ekologisk/biologisk kompetens alltid ingår,²]
19. att "berörd del av" stryks i 26 § naturvårdslagen,
20. att en naturvårdsgräns för att skydda fjällnära skog införs i skogsvårdslagen,
21. att 5 § tredje stycket skogsvårdslagen avskaffas,
[att riksdagen begär att regeringen skall lägga fram ett lagförslag som innebär att kommunerna ges möjlighet att införa biltullar/områdesavgifter,³]
[att de fyra sista större utbyggda älvarna grundlagsskyddas: Torne älv, Pite älv, Kalix älv och Vindelälven,⁴]
22. att preskriptionstiden för miljöbrott avskaffas,
23. att miljörevisorer införs i enlighet med vad som anförts i motionen,

24. att en miljöombudsman tillsättes i enlighet med vad som anförts i motionen.

Mot. 1988/89
Jo860

25. att naturresursräkenskaper upprättas på nationell nivå i enlighet med vad som anförts i motionen.

26. att ett särskilt miljö- och naturresursdepartement inrättas.

Stockholm den 16 januari 1989

Claes Roxbergh (mp)

Inger Schörling (mp)

Åsa Domeij (mp)

Hans Leghammar (mp)

Elisabeth Franzén (mp)

Roy Ottosson (mp)

¹ 1988/89:Bo537

² 1988/89:Ju421

³ 1988/89:T355

⁴ 1988/89:K237

