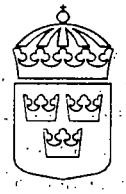
Socialutskottets betänkande 1989/90:SoU8

Halmbränning



1989/90
SoU8

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet en motion från allmänna motionstiden 1989 om förbud mot halmbränning. Utskottet avstyrker motionen.

Motion

1988/89:So403 av Birthe Sörestedt och Bengt Silfverstrand (båda s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen av miljöskäl begär förslag till lagändring innebärande förbud mot halmbränning.

Utskottet

Gällande bestämmelser m.m.

Hälsoskyddslagen (1982:1080) trädde i kraft den 1 juli 1983 och ersatte den tidigare gällande hälsovårdsstadgan (1958:663). Hälsovårdsstadgan hade under 1960- och 1970-talen kompletterats genom annan lagstiftning för att man bättre skulle komma till rätta med miljöstörningarna. Sådan lagstiftning var t.ex. miljöskyddslagen (1969:387).

Fortfarande fanns dock behov av en särskild lag som angav generella minimikrav på verksamheter inom hälsoskyddsområdet. Mot bl.a. denna bakgrund renodlades den nya hälsoskyddslagen till att innehålla endast sådana bestämmelser som har till syfte att hindra uppkomsten av s.k. sanitär olägenhet och att undanröja sådan olägenhet. Lagen kan således endast användas för ingripanden mot störningar som kan ge upphov till eller förorsaka sanitära olägenheter.

I samband med att den nya lagen infördes ersattes den tidigare hälsovårdsnämnden av en miljö- och hälsoskyddsnämnd.

Med *sanitär olägenhet* avses enligt 1 § hälsoskyddslagen en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig. Definitionen avser alla former av störningar som kan inverka skadligt i såväl fysiskt som psykiskt hänseende på en människas hälsa.

Enligt 6 § skall ägaren eller nyttjanderättshavaren till berörd egendom vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra upp-

1 *Riksdagen* 1989/1980. 12 *saml. Nr.* 8.

komsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådan olägenhet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan ingripa mot varje störning som innebär eller kan leda till sanitär olägenhet, oavsett på vilket sätt störningen uppkommer. Det har inte bedömts möjligt att precisera i vilka fall åtgärder måste vidtas, utan detta får bedömas från fall till fall. I 7—11 §§ ges närmare bestämmelser för vissa fall då sådana åtgärder kan komma i fråga.

Enligt 18 § får miljö- och hälsoskyddsnämnden meddela de föreläggande och förbud som behövs för att lagen skall efterlevas och även utsätta vite. Nämnden kan även besluta om rättelse på den enskildes bekostnad. Enligt 13 § kan detaljföreskrifter meddelas av regeringen eller — efter regeringens bemyndigande — de enskilda kommunerna. Genom *hälsoskyddsförordningen (1983:616)* har kommunerna bemyndigats att utfärda lokala föreskrifter angående vissa verksamheter vilka uttömmande regleras i 10—12 §§ i förordningen.

Beträffande bränning av halm eller annat växtavfall innehåller varken hälsoskyddslagen eller hälsoskyddsförordningen några speciella bestämmelser.

Lokala hälsoskyddsföreskrifter om bränning av halm kan således inte meddelas, utan detta förutsätter en ändring i hälsoskyddsförordningen. För det fall sådan verksamhet bedöms innebära sanitär olägenhet kan dock miljö- och hälsoskyddsnämnden ingripa med stöd av den övergripande bestämmelsen i 6 § hälsoskyddslagen.

Miljöskyddslagen (1969:387) är enligt 2 § 3. i lagen tillämplig på användning av mark på sådant sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening. Störningen får dock inte vara helt tillfällig, vilket torde vara fallet vid halmbränning.

Enligt 20 § *räddningstjänstlagen (1986:1102)*, som trädde i kraft den 1 januari 1987, får regeringen samt — efter regeringens bemyndigande — myndighet eller kommun meddela föreskrifter bl.a. om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand. Genom 21 § *räddningstjänstförordningen (1986:1107)* har regeringen överlåtit åt länsstyrelsen och kommunen att meddela sådana föreskrifter.

Genom räddningstjänstlagen upphävdes bl.a. brandstadgan (1962:91), vilken angav att varje kommun skulle ha en brandordning. I brandordningarna föreskrevs regelmässigt om bl.a. hygges- och halmbränning att meddelande skulle lämnas till brandchefen i god tid före den planerade bränningen. Brandchefen hade därefter möjlighet att förbjuda bränningen om denna kunde innebära risker från brandsynpunkt.

Enligt 54 § räddningstjänstlagen utövar statens räddningsverk den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen. Någon normalföreskrift som avser hygges- och halmbränning har inte utfärdats av statens räddningsverk och några lokala föreskrifter i nämnda hänseende har såvitt känt hitintills inte meddelats.

I *Danmark* har miljöministeriet genom Bekendtgörelse nr. 142 den 8 mars 1989 om forbud mod markafbraending af halm m.v. meddelat förbud mot bränning av halm och liknande delar av lanbruksgrödor.

Vissa undantag görs dock, och dispenser kan meddelas av miljöstyrelsen för att bekämpa sjukdomar och skadedjur eller liknande. Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 1990.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om ökade möjligheter att ingripa mot halmbränning behandlades i utskottets betänkande SoU 1984/85:1 med anledning av en motion (s), vari yrkades att sådana tillämpningsföreskrifter skulle utfärdas till hälsoskyddslagen att tillstånd för halmbränning — förutom från brandmyndigheten — skulle krävas från miljö- och hälsoskyddsnämnden. Utskottet hänvisade till de då gällande kommunala brandordningarna som vanligen angav att bl.a. hygges- och halmbränning i god tid skulle anmälas hos brandchefen som avgjorde om bränning kunde ske utan risk från brandsynpunkt. Utskottet uttalade vidare att miljö- och hälsoskyddsnämnden med stöd av nuvarande lagstiftning kan ingripa mot t.ex. halmbränning, om verksamheten kan sägas medföra sanitär olägenhet. Ytterligare bestämmelser i detta avseende ansåg utskottet inte påkallat.

Frågan behandlades på nytt i utskottets betänkande 1988/89:SoU3 med anledning av en motion. I motionen yrkades att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad som anförts om förbud mot bränning av halm på åkermark. Utskottet framhöll att hälsoskyddslagstiftningen saknade specifika bestämmelser om halmbränning. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna kunde dock med stöd av nuvarande bestämmelser ingripa mot verksamheten i fråga, om denna kunde sägas medföra sanitär olägenhet. Utskottet konstaterade att halmeldning som alternativ till halmnedplöjning hade kommit att minska trots avsaknaden av generella förbud. Enligt utskottets mening var det angeläget att denna minskning fortsatte. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kunde verka för detta genom information och upplysning. Några ytterligare bestämmelser i detta avseende krävdes inte enligt utskottet. Motionen avstyrktes således.

Det nu aktuella motionsyrkandet och motiveringen till detta

I motion 1988/89:So403 av Birthe Sörestedt och Bengt Silfverstrand (båda s) hemställs att riksdagen hos regeringen av miljöskäl begär förslag till lagändring innebärande förbud mot halmbränning. Motionärerna framhåller följande:

Halmbränning har påtagligt negativa effekter på miljön. Jordens egenskaper förändras. Så t.ex. minskar humushalten och näringsämnen urlakas lättare. De styva jordarna blir styvare och sandjordarnas vattenhållande förmåga minskar. Luftföroreningar i form av rök och sotnedfall medför hälsorisker för känsliga personer, inte minst astmatiker. Röken kan också sprida sig över trafikleder och ge upphov till olyckstillbud. I dag kan verksamheten endast stoppas om det innebär en sanitär olägenhet och då har såväl förorening av luften som

påverkan på jorden redan skett. — — — Information och kampanjer har haft ringa inverkan när det gäller att få lantbrukare att frivilligt avstå från att bränna halmen.

Om ett förbud införs kan, enligt motionärerna, dispenser beviljas i de fall ett behov föreligger på grund av växtsjukdomar, skadedjur eller liknande.

Yttranden över motionen

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från socialstyrelsen, statens naturvårdsverk och lantbruksstyrelsen. Svenska kommunförbundet, som beretts tillfälle att yttra sig, har avstått från att avge yttrande. Vidare har jordbruksutskottet beretts tillfälle att yttra sig över motionen.

Socialstyrelsen, som bifogar yttrande från institutet för miljömedicin, anför följande:

Utsläppen från halmbränning utgör ett mindre problem. Troligen kan exempelvis lokala förhållanden, mycket utevistelse under säsongen, närhet till bostäder m.m. innebära att speciellt känsliga grupper drabbas. Halmbränning medför sannolikt inte några allvarliga risker för hälsan. Det är dock angeläget att begränsa varje luftutsläpp i så stor utsträckning som möjligt. I detta fall förefaller det mer lämpligt och naturligt att i stället för bränning av halmen på något sätt ta till vara den.

Statens naturvårdsverk framhåller att verket under 1970-talet behandlat frågan om halmbränning dels av liknande skäl som nu åberopas, dels i samband med användning av halm som energiråvara. I samband med detta diskuterade verket med institutionen för växtnäringslära vid Sveriges lantbruksuniversitet i vad mån halmen krävs för att upprätthålla mullhalten i marken. Man angav då att ca hälften av halmen borde återföras till jorden av detta skäl. Den andra hälften kunde då komma i fråga för eldning med halm.

Rökgaserna från all förbränning innebär avgång av kväveoxider till atmosfären. Av detta skäl är metoden med halmbränning på fälten olämplig. Naturvårdsverket instämmer därför i att metoden bör begränsas.

Lantbruksstyrelsen, som bifogar yttranden från lantbruksnämnderna i Östergötlands, Kristianstads och Malmöhus län samt Skånes Frö- och Oljeväxtodlare ekonomisk förening, anför följande:

Regelbunden halmbränning har negativ inverkan på jordens egenskaper, jämfört med om halmen plöjs ner. Däremot torde man inte få några påvisbara negativa effekter på jorden om halmen bränns enstaka år.

Den övervägande delen av den halm som inte tas till vara för ströoch foderändamål hackas och plöjs ner. Lantbruksnämnderna i de ovan nämnda länen anger också att halmbränningen minskat kraftigt under de senaste 10 åren. I Östergötland uppskattas att den eldade arealen i medeltal klart understiger 1 000 ha medan man i Malmöhus län anger att halmen bränns på ca 10 — 15 % av spannmålsarealen. I Kristianstads län är bränning av halm på fälten numera en sällsynt

företeelse enligt uppgift. Anledningen till att halmbränningen har minskat är troligen en ökad insikt om halmens positiva effekt på markstrukturen. Information och rådgivning från bl.a. lantbruksnämnderna har säkert spelat en stor roll.

Där halmen bränns är det oftast för att underlätta höstsådd. Halmeldning före sådd av höstoljeväxter ger en säkrare etablering av oljeväxterna samt väsentligt mindre problem med spillsäd, framför allt när det gäller direktsådd (dvs. sådd utan föregående plöjning). Halmeldning före höstsädessådd kan också minska risken för angrepp av utvintringssvampar. Det är dock i vallfröodlingen som möjligheten till halmbränning är viktigast.

Lantbruksstyrelsen är av den uppfattningen att halmbränningen har minskat under senare år. Den vanligaste situationen med halmbränning torde vara inför sådd av höstoljeväxter efter en stråsädesgröda. Det må här erinras om önskvärdheten att kunna så höstgrödor för att minska växtnäringsläckaget. Den situation då det är mest angeläget att kunna bränna halm torde dock vara i fleråriga gräsfrövallar. Det kan även finnas andra situationer där halmbränning bör kunna godtas, t.ex. för att förhindra spridning av växtsjukdomar eller skadedjur.

Mot bakgrunden av det anförda anser lantbruksstyrelsen att ett förbud mot halmbränning skulle få begränsad praktisk betydelse, eftersom undantag från förbudet måste medges i angelägna situationer. Skulle ett förbud införas måste detta förenas med dispensmöjlighet.

Socialutskottet har berett jordbruksutskottet tillfälle att avge yttrande över motionen. Jordbruksutskottets yttrande, 1989/90:JoU2y, har fogats till betänkandet som *bilaga*.

Jordbruksutskottet anför i sitt yttrande bl.a. följande:

Utskottet ansluter sig i huvudsak till de synpunkter som redovisas i lantbruksstyrelsens yttrande. Enligt detta har regelbunden halmbränning negativ inverkan på jordens egenskaper, jämfört med om halmen plöjs ner. Emellertid har halmbränningen enligt lantbruksstyrelsens bedömning minskat i omfattning under senare år. Anledningen till detta anses vara en ökad insikt hos lantbrukarna om halmens positiva effekt på markstrukturen. Enligt lantbruksstyrelsen har information och rådgivning från bl.a. lantbruksnämnderna spelat en stor roll. En begränsad halmbränning kan ibland vara erforderlig. Utskottet anser i likhet med lantbruksstyrelsen att ett generellt förbud mot halmbränning är olämpligt. Även om utskottet sålunda avstyrker ett generellt förbud mot halmbränning anser utskottet det av främst miljö- och hälsoskäl viktigt att metoden används med restriktivitet. Det finns i detta sammanhang anledning att understryka lantbruksrådgivningens viktiga funktioner när det gäller att främja ett utnyttjande av halmen som är mera fördelaktigt från bl.a. markstruktur- och energisynpunkt.

Med det anförda föreslår jordbruksutskottet att socialutskottet avstyrker motion So403.

Regeringen kan med stöd av 13 § hälsoskyddslagen bemyndiga kommunerna att meddela föreskrifter på detta område utöver de som finns i hälsoskyddslagen och hälsoskyddsförordningen.

Socialutskottet anser att frågan om förbud mot halmbränning är ett exempel på frågor där det kan övervägas om inte kommunerna själva kan få avgöra om det behövs generella föreskrifter till skydd mot sanitära olägenheter.

Socialutskottet delar i allt väsentligt jordbruksutskottets bedömning och anser inte att riksdagen för närvarande bör ta något initiativ i frågan. Utskottet avstyrker därför motion So403 (s).

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1988/89:So403.

Stockholm den 9 november 1989

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Bo Holmberg (s), Anita Persson (s), Sten Svensson (m), Aina Westin (s), Ulla Tillander (c), Ingrid Andersson (s), Per Stenmarck (m), Rinaldo Karlsson (s), Ingegerd Anderlund (s), Ingrid Hemmingsson (m), Rosa Östh (c), Gudrun Schyman (vpk), Anita Stenberg (mp), Jan Andersson (s), Sinikka Bohlin (s) och Barbro Westerholm (fp).

Jordbruksutskottets yttrande 1989/90:JoU2y

Halmbränning

Till socialutskottet

Socialutskottet har den 17 oktober 1989 berett jordbruksutskottet tillfälle att avge yttrande över motion 1988/89:So403 av Birthe Sörestedt och Bengt Silfverstrand (båda s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen av miljöskäl begär förslag till lagändring innebärande förbud mot halmbränning.

Utskottet

Jordbruksutskottet konstaterar inledningsvis att det i nu gällande lagstiftning finns bestämmelser som ger statliga och kommunala myndigheter möjligheter att besluta om förbud eller andra restriktioner med avseende på eldning utomhus när sådan eldning bedöms förorsaka sanitär olägenhet eller när det är påkallat för att förebygga brand. De grundläggande bestämmelserna härom finns i hälsoskyddslagen (1982:1080) resp. räddningstjänstlagen (1986:1102).

Yttranden över motionen har avgetts av socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen och statens naturvårdsverk.

Utskottet ansluter sig i huvudsak till de synpunkter som redovisas i lantbruksstyrelsens yttrande. Enligt detta har regelbunden halmbränning negativ inverkan på jordens egenskaper, jämfört med om halmen plöjs ner. Emellertid har halmbränningen enligt lantbruksstyrelsens bedömning minskat i omfattning under senare år. Anledningen till detta anses vara en ökad insikt hos lantbrukarna om halmens positiva effekt på markstrukturen. Enligt lantbruksstyrelsen har information och rådgivning från bl.a. lantbruksnämnderna spelat en stor roll. En begränsad halmbränning kan ibland vara erforderlig. Utskottet anser i likhet med lantbruksstyrelsen att ett generellt förbud mot halmbränning är olämpligt. Även om utskottet sålunda avstyrker ett generellt förbud mot halmbränning anser utskottet det av främst miljö- och hälsoskäl viktigt att metoden används med restriktivitet. Det finns i detta sammanhang anledning att understryka lantbruksrådgivningens viktiga funktion när det gäller att främja ett utnyttjande av halmen som är mera fördelaktigt från bl.a. markstruktur- och energisynpunkt.

Med det anförda föreslår jordbruksutskottet att socialutskottet avstyrker motion So403.

Stockholm den 7 november 1989

På jordbruksutskottets vägnar

Karl Erik Olsson

Närvarande: Karl Erik Olsson (c), Hans Gustafsson (s), Håkan Strömberg (s), Sven Eric Lorentzon (m), Grethe Lundblad (s), Lars Ernestam (fp), Jens Eriksson (m), Margareta Winberg (s), Ingvar Eriksson (m), Lennart Brunander (c), Annika Åhnberg (vpk), Åsa Domeij (mp), Inge Carlsson (s), Kaj Larsson (s), Ove Karlsson (s), Håkan Holmberg (fp) och Sverre Palm (s).

gotab 99232. Stockholm 1989