

Motion till riksdagen

1985/86:Jo727

Sven Munke (m)

Det miljörättsliga systemet

Människans välfärd är delvis beroende av hur hon lyckas tillgodogöra sig naturens resurser. Om dessa resurser tar slut, blir otillgängliga för människan eller förstörs genom förgiftning, försämras oundvikligen människans livsbe-
tingelser, välfärden försvinner och i värsta fall går hon under som art.

Detta kan låta som domedagsprofetior, men exemplen framför allt från vår nära samtid visar att detta händer även om det är i begränsad skala. Forskare världen över varnar för omfattande klimatförändringar orsakade av utsläpp av gaser från mänskliga aktiviteter. Koldioxidhalten har stigit med 25 % de senaste 150 åren och fortsätter att stiga genom den omfattande användningen av fossila bränslen. Detta tros leda till ökning av jordytans temperatur som bör kunna bli märkbara inom de närmaste åren, och om ett hundratal år skulle en mycket stor temperaturhöjning, flera grader, kunna ha uppstått. Smältning av isen i de norra och södra polarområdena skulle medföra att låglandsområden som Skåne läggs under vatten.

Metan, freon, dikväveoxid, kolmonoxid och ozon tros också öka och ge samma s. k. växthuseffekt som koldioxiden. Dessa helt nya rön har gjort att forskare världen över anser att den tid som står till vårt förfogande att vidta åtgärder är kortare än vad man tidigare ansåg. Även direkta skador av kolväten och kväveoxider från bilar, industrier och hushåll misstänks vara en av orsakerna till skogsskadorna som även drabbat Sverige.

Vatten är en av grundvalarna för människans liv på jorden. I början av år 2000 anser forskare att tillgången på dricksvatten per capita kommer att vara 24 % mindre än i dag. Dessutom kan man räkna med att 25 % av jordens vattentillgångar kommer att vara otjänliga som dricksvatten år 2000, om ornat vatten tillåts strömma ut i vattendrag i samma takt som i dag.

I Sverige har tillgången på rent dricksvatten länge ansetts självklar. Ändå bor 100 000 personer vid vatten med för höga nitrathalter. Allvarigare är dock att försurningen har nått grundvattnet och hotar att göra det otjänligt genom att metaller löses ut ur marken.

Ökenutbredningen och hungerkatastroferna i Afrika anses allmänt numera vara till stor del betingade av rovdrift och felaktig hantering av naturresurserna. Miljövård är det recept som Röda korset anser är det enda som hjälper på lång sikt för att undvika liknande katastrofer. Världsbanken skrev i en rapport 1984, att om det inte blir en grundläggande förändring av miljö- och utvecklingspolitiken i Afrika kommer situationen att bli "en politisk, ekonomisk och social mardröm" vid sekelskiftet år 2000. Över tio miljoner människor har lämnat sina hem i Afrika, och många av dessa kallas i

brist på bättre uttryck för "miljöflyktingar". De har flytt torkan och landsområden som inte längre kan försörja dem. Andra har flytt inbördes-krig och förtryck. Sambandet mellan krig och naturkatastrofer är intima, och redan nu talas det om miljövärd som en nödvändig förutsättning för att hindra krig.

Även i Sverige som är ett glesbebyggt land märker vi av miljöförstörelsen och vilka gränser naturen sätter för vårt framtida handlande. Det kan gälla skogsdöden som hotar en av grunderna för landets industri och därmed vårt välstånd eller vårblommor som inte fortplantar sig och därmed försvinner på sikt eller konstskatter som fräts sönder framför ögonen på oss.

Jag har genom denna beskrivning velat belysa att miljövärd inte är någon lyx utan en nödvändig grund för alla våra andra förhållanden. De politiska partierna, riksdag och regering sätter upp olika politiska mål på både kort och lång sikt. Sysselsättning, ökad trygghet, valfrihet, rättvisa, frihet, rikare arbetsliv och fritid är allesammans mål som i olika sammanhang fastslagits av riksdagen med olika betoning på olika delar av dessa mål. Dessa mål går dock aldrig att uppnå utan att de naturresurser som vi nu har tillgång till kan bibehållas och förnyas. Utan skog ingen sysselsättning i skogen, utan rent vatten ingen trygghet och rättvisa, utan ren luft begränsas valfriheten och arbetsliv och fritiden blir lidande. Utan produktiv jordbruksmark ingen mat som kan ge frihet och välstånd.

Det är således klart att den långsiktiga politiken måste utgå från ett ekologiskt synsätt, vilket innebär att gränserna för de ekologiska systemens känslighet för påverkan även får tjäna som gränser för utnyttjandet av naturens resurser. Det innebär att de andra målen, sysselsättning, trygghet osv. får underordnas de långsiktiga ekologiska målen. Ett långsiktigt ekologiskt mål är också förutsättning för att dessa andra mål kan uppnås. Dessa långsiktiga mål har av vissa kallats "ultimära" mål.

Juristen Ulf Ranerås vid rättsvetenskapliga institutionen i Göteborg har på uppdrag av naturvårdsverket undersökt hur svensk miljölagstiftning uppfyller kraven på att de ultimära målen skall uppnås. Ranerås kallar de enskilda lagarnas mål för "primära mål". Dessa skall ses som delmål av de ultimära på så sätt att för att nå de senare är det nödvändigt att uppfylla de primära. Det primära målet ses som ett medel för att nå det ultimära målet, som etapp på vägen till detta. En lags eller åtgärds effektivitet får bedömas utifrån dess förmåga att medverka till att det ultimära målet uppnås, inte ett primärt mål.

Ranerås fastslår att om man accepterar att miljön utgör en ram inom vilken övriga mål får uppfyllas måste miljömålet ses som det överordnade. Ranerås kommer fram till att de olika lagar som reglerar miljöskyddet i Sverige inte i praktiken har skyddet av miljön som ett överordnat mål. Därav kan man dra slutsatsen att vi inte har tillräckligt lagstiftat skydd för miljön i Sverige i dag.

Juristen Gabriel Michanek vid juridiska institutionen vid Uppsala universitet har undersökt de olika lagarnas bedömningsgrunder och effektivt belyst de luckor och överlappningar som finns i lagstiftningen.

Michanek har funnit att effekterna av joniserande strålning på naturmiljön inte är reglerade i någon svensk lag. Regeringen prövar vissa verksamheter enligt 136 a § byggnadslagen, och för dessa industrier gäller miljöskyddslagen endast i begränsad omfattning. Flygplatser tillåts med stöd av luftfartsla-

gen och kan därefter inte förbjudas med stöd av miljöskyddslagen, varför skyddet för omgivningen är mindre än om det rört sig om andra verksamheter. För flygplats gäller åtminstone fem olika lagar inom det miljörättsliga området, luftfartslagen, byggnadslagen, miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen och naturvårdslagen. Dessa lagar har olika bedömningsgrunder, tillåtlighetsregler och olika myndigheter som är inblandade.

För skogsgödsling och försurningsregler gäller skogsvårdslagen, naturvårdslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och miljöskyddslagen. Lokala tillsynsmyndigheter är skogsvårdsstyrelsen (skogsvårdslagen), länsstyrelsen (naturvårdslagen och miljöskyddslagen) samt miljö- och hälsoskyddsnämnden (hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter).

Olika lagar och olika myndigheter kan innebära flera olika beslut i ett och samma ärende. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan t. ex. tänkas förbjuda skogsgödsling med stöd av hälsoskyddslagen om vattentäkter hotas trots att skogsvårdsstyrelsen gett tillstånd enligt skogsvårdslagen. Det kan också förekomma att ingen av myndigheterna agerar för att båda anser att det är den andras bord. Det försämrar skyddet av miljön kraftigt. Det sorgerligaste exemplet på bollande mellan myndigheter är BT-Kemi där hälsovårdsnämnden påstod sig endast vara "rapporterande myndighet" och länsstyrelsen förväntade sig agerande från hälsovårdsnämndens sida med följd att ingen agerade.

Det miljörättsliga regelsystemet är inkonsekvent, splittrat och ineffektivt. Regelsystemet behöver reformeras och göras mera enhetligt. Luckorna behöver täppas till och de praktiska olägenheterna med överlappande lagar måste minskas. Ett lämpligt sätt är att knyta ihop olika lagar inom det miljörättsliga området till en enhetlig miljöbalk.

Eftersom många av de förändringar som sker i miljön inte drabbar de människor som sätter i gång dem utan deras efterkommande genom processer som kanske inte går att hejda, behöver de långsiktiga miljömålen ges ett grundlagsskydd. Det innebär att lagstiftningen på området måste hållas inom de ramar som grundlagsskyddet sätter och kan inte ändras utan grundlagsändring.

För att de långsiktiga miljömålen skall kunna uppnås och överordnas andra mål måste ekologisk grundsyn tillämpas vid allt lagstiftningsarbete inom det miljörättsliga området. Det innebär att miljös känslighet för påverkan måste bli utgångspunkten i miljöarbetet. Det kräver att en offensiv miljö kvalitetslag tillämpas där målen för miljö kvaliteten sätts upp utifrån den kunskap som råder vid varje tidpunkt om riskerna för miljön. Lagen behöver vara offensiv i den bemärkelsen att mål skall sättas upp då vissa föroreningar skall ha minskat ned till en viss nivå vid en viss tidpunkt.

Sammanfattningsvis behöver det miljörättsliga regelsystemet reformeras. Riksdagen bör slå fast att de långsiktiga miljömålen är överordnade andra mål och bygger på ekologisk grundsyn. De långsiktiga miljömålen bör ges grundlagsskydd. Det miljörättsliga regelsystemet bör samordnas till en enhetlig miljöbalk. Lagstiftningsarbetet bör utgå ifrån miljös känslighet. Andra aspekter som ekonomi och sysselsättning bör underordnas de långsiktiga miljömålen.

Hemställan

Mot. 1985/86

Jo727

Med stöd av det anförda hemställer jag
att riksdagen hos regeringen begär utredning i syfte att reformera
det miljörättsliga systemet.

Stockholm den 21 januari 1986

Sven Munke (m)