

Till jordbruksutskottet

Jordbruksutskottet har berett bostadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken m.m. och i anledning av denna proposition väckta motioner i de delar som berör bostadsutskottets beredningsområde.

Utskottet anser att regeringens förslag till lagändringar bör tillstyrkas. De av utskottet behandlade motionsyrkandena avstyrks. Till yttrandet har fogats tre avvikande meningar.

Propositionen

I propositionen föreslås riksdagen anta regeringens förslag till ändringar i 51 lagförslag som i större eller mindre utsträckning anses böra anpassas till miljöbalken. Bl.a. behandlas i propositionen förslag till ändringar i plan- och bygglagen (1987:10), fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149).

I detta yttrande behandlar bostadsutskottet sådana lagändringar som berör bostadsutskottets beredningsområde.

Motionerna

De motioner som behandlas i detta yttrande är följande.

1997/98:Jo50 av Göte Jonsson m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att bestämmelser i "ämneslagar" skall gälla före bestämmelser i miljöbalken i enlighet med vad som anförts i motionen,

1997/98:Jo51 av Dan Ericsson m.fl. (kd) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag för att åstadkomma klarlägganden där oklarhet råder om miljöbalken eller annan lagstiftning skall råda,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en särskild utvärderingsgrupp tillsätts i syfte att följa hur den nya lagstiftningen verkar avseende plan- och byggfrågor.

1997/98:Jo52 av Lennart Brunander m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en parlamentarisk utredning av den svenska miljölagstiftningen.

I propositionen behandlas anpassningen av miljöbalken till andra lagar som reglerar verksamheter som påverkar miljön. Enligt propositionen bör miljöbalken och andra lagar gälla parallellt. Något särskilt stadgande om detta har inte ansetts behövligt. I en del fall föreligger en konflikt mellan miljöbalken och andra lagar. Regeringen har efter överväganden av enskilda konfliktfall lämnat förslag till hur de skall lösas. Vid normkonflikter som inte löses genom lagstiftning skall allmänna lagvalsprinciper tillämpas. I propositionen föreslås som följd av de gjorda övervägandena följändringar i ett flertal lagar med större eller mindre miljöanknytning. Flera av dessa s.k. ämneslagar faller inom bostadsutskottets beredningsområde. Bland dem märks särskilt plan- och bygglagen (1987:10).

Bostadsutskottet behandlar propositionen endast i de avseenden den mött invändningar i motioner. Utskottet anser det inte därvid nödvändigt att i sitt yttrande redovisa de förslag och bedömningar regeringen gjort vad avser den lagstiftning som faller inom utskottets beredningsområde.

Motionärerna bakom motion 1997/98:Jo50 (m) anser det bra att propositionens förslag utgår från tanken om att balken och annan lagstiftning skall gälla parallellt men har invändningar mot att regeringen vid konflikt mellan balken och ämneslagarna valt att föreslå en rad lagändringar i ämneslagarna där vissa bestämmelser upphävs, ändras eller förses med tillägg som begränsar möjligheterna att ingripa med stöd av balken. Enligt motionärerna leder den valda metoden till en svåröverskådlig lagstiftning som kommer att medföra problem vid tillämpningen av balken och andra lagar. I motionens yrkande 1 i motsvarande del föreslås därför att principen om företräde för lex specialis skall gälla i de fall miljöbalkens regler kommer i konflikt med andra lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter med miljöanknytning. Förslaget innebär att bestämmelserna i ämneslagarna och i förordningar med föreskrifter som utfärdats med stöd av dessa lagar skall gälla före bestämmelserna i miljöbalken när de är oförenliga. Mot bakgrund av vad som förordats skulle det inte vara nödvändigt att i ämneslagarna ha bestämmelser om att ytterligare krav inte får ställas enligt miljöbalken. Motionärerna anser däremot att det kan vara aktuellt att upphäva eller ändra vissa regler i ämneslagarna i syfte att stärka lagarna ur miljösynpunkt och att i vissa fall lagarna kan behöva kompletteras med upplysningar om att ytterligare krav ställs i miljöbalken.

Två andra motioner behandlar också frågor om lagstiftningens klarhet och tydlighet. Det gäller motionerna 1997/98:Jo52 (c) och 1997/98:Jo51 (kd). I c-motionens yrkande 1 i motsvarande del lämnas förslag om en parlamentarisk utredning avseende den svenska miljölagstiftningen. Utredningen föreslås få till uppgift, såvitt nu är aktuellt, att undanröja de oklarheter som enligt motionärerna kommer att uppstå vad gäller förhållandet mellan miljöbalken och andra lagar eftersom undantagen från när tillämpning skall ske inte anges uttryckligen. Motionärerna hänvisar bl.a. till Lagrådets uppfattning att tillämpningen av de aktuella författningarna kan ge upphov till svårigheter och problem och att regeringen inte tycks fästa någon större vikt vid den kritik Lagrådet framfört. I kd-motionens yrkande 1 i motsvarande del föreslås

klarlägganden där oklarhet råder om miljöbalken eller annan lagstiftning skall gälla. Motionärerna hänvisar till en omfattande remisskritik och anför att ottydligheten om vilken lagstiftning som gäller innebär stor osäkerhet för enskilda och näringsliv. De konstaterar bl.a. att komplexiteten i lagtexterna med kommentarer gör det näst intill omöjligt att som enskild näringsidkare kunna ha en klar uppfattning om rättsläget. Motionärerna har särskilt befarat tolkningsproblem avseende plan- och bygglagen och anser det inte tillfredsställande om alla de som är engagerade i planarbete skall ha svårigheter att uttolka vilken lagstiftning som skall följas. I motionens yrkande 4 föreslås därför att en särskild utvärderingsgrupp bör tillsättas för uppföljning av hur den nya lagstiftningen verkar avseende planarbetet samt andra plan- och bygglagfrågor.

Utskottet vill inledningsvis erinra om att frågeställningar kring normkonflikter inte är något nytt eller speciellt för miljöbalken. I propositionen har lämnats en redogörelse för hur miljöbalkens bestämmelser bör förhålla sig till annan lagstiftning och hur lagkollisioner bör lösas. Propositionen innehåller ett flertal förslag till lagändringar som innebär lösningar på viktiga frågor som uppkommit om miljöbalkens tillämpning när annan lagstiftning gör sig gällande. Eftersom i miljöbalken i viss omfattning inarbetats redan gällande lagstiftning har en del av lösningarna hämtats från gällande rätt. Miljöbalken är resultatet av ett mycket omfattande lagstiftningsarbete. Frågeställningarna inom miljörättens område är många gånger mycket komplicerade vilket med nödvändighet återspeglas i regelsystemets utformning. Utbildningsinsatser inför balkens ikraftträdande är därför nödvändiga vilket regeringen också konstaterar. Säkerligen kommer en del tillämpningsproblem att uppstå och vissa av dem kommer att ge anledning till förändringar och förtydliganden såväl i miljöbalken som i de olika ämneslagarna. Det torde inte vara möjligt att förutse alla de problem som kan uppkomma. Utan praktiska erfarenheter torde det inte heller alltid vara möjligt att välja de mest ändamålsenliga lösningarna. Frågorna om hur normkollisioner skall lösas är av ett komplicerat och mångfasetterat slag. Enligt utskottets mening bör inte lagstiftaren inta en sådan rigid hållning till förhållandet mellan balkens regler och annan lagstiftning att en princip skall införas som medför att ämneslagarna alltid skall tillämpas före miljöbalken. Ett genomförande av förslaget i m-motionen skulle kunna innebära att sådana åtgärder, verksamheter m.m. som avses omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde skulle kunna få stå tillbaka i en omfattning som åtminstone delvis stämmer mindre väl med balkens syfte. Utskottet anser därför att m-motionen bör avstyrkas. Utskottets ställningstagande överensstämmer med det ställningstagande utskottet gjorde till ett i huvudsak motsvarande motionsyrkande i sitt yttrande till jordbruksutskottet angående miljöbalken (1997/98:BoU3y).

Utskottet har mot bakgrund av vad som sagts inte några invändningar mot de i propositionen framlagda förslagen till följdlagstiftning i vad avser bostadsutskottets beredningsområde.

I propositionen till miljöbalk bedömer regeringen att det finns ett behov av att utvärdera balkens tillämpning och framtida reformbehov. Regeringen anser därför att en utredning bör tillsättas för att följa tillämpningen och att vid behov föreslå sådana ändringar och tillägg som ytterligare kan säkerställa

att balkens mål uppnås. I propositionen nämns vissa frågor som bör kunna bli föremål för utredningens uppmärksamhet men även andra frågor anses kunna bli aktuella för utredningen. Utredningen anses böra få en parlamentarisk sammansättning.

Det kan också enligt utskottets mening antas att det i framtiden kommer att visa sig vara behövt att överväga en del av de lagregler som nu är föremål för riksdagens behandling lika väl som behov kan visa sig föreligga av särskild reglering av normkonflikter som inte i tillämpningen på ett tillfredsställande sätt kunnat lösas genom allmänna tolknings- och lagvalsprinciper. Enligt utskottets mening kan förutsättas att regeringen och dess kansli kommer att uppmärksamma sådana frågor i den mån de inte blir föremål för den ovan nämnda utredningens överväganden. Något särskilt tillkännagivande om en utvärdering eller särskilda överväganden enligt vad som föreslagits i c- och kd-motionerna behövs därför inte. Med hänvisning till det anförda anser utskottet att dessa motioner i nu behandlade delar bör avstyrkas.

Stockholm den 23 april 1998

På bostadsutskottets vägnar

Rune Evensson

I beslutet har deltagit: Rune Evensson (s), Sten Andersson (m), Marianne Carlström (s), Rigmor Ahlstedt (c), Lars Stjernkvist (s), Stig Grauers (m), Erling Bager (fp), Lena Larsson (s), Owe Hellberg (v), Lilian Virgin (s), Per Lager (mp), Ulf Björklund (kd), Carina Moberg (s), Juan Fonseca (s), Peter Weibull Bernström (m), Ulla Löfgren (m) och Lisbeth Staaf-Igelström (s).

Avvikande meningar

1. Miljöbalken och förhållandet till annan lagstiftning

Sten Andersson (m), Stig Grauers (m), Peter Weibull Bernström (m) och Ulla Löfgren (m) anser att den del av bostadsutskottets yttrande under rubriken Utskottet som börjar med ”Utskottet vill” och slutar med ”bör avstyrkas” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening ger den brådska med vilken miljöbalken och den därtill hörande följdlagstiftningen arbetats fram ett befogat intryck av att förslagen är framkastade utan fullständig kontroll över slutresultatet.

Den osäkerhet som regeringens senfärdighet skapat vad gäller frågan om hur miljöbalken skall förhålla sig till annan lagstiftning är inte ägnad att inge förtroende för tillämpningen av lagkomplexet. Bl.a. saknas entydiga regler

om förhållandet mellan miljöbalken och följdlagstiftningen. Som förordas i m-motionen bör den osäkerhet som skapats elimineras. Detta görs bäst genom att principen om att speciallag skall tillämpas före allmän lag bör tillämpas i förhållandet mellan miljöbalken och de s.k. ämneslagarna i de fall det finns bestämmelser som kolliderar. Ett genomförande av denna princip gör att det inte är nödvändigt att i ämneslagarna ha bestämmelserna om att inte ytterligare krav får ställas enligt miljöbalken. Däremot kan det vara aktuellt att upphäva eller ändra reglerna i ämneslagarna med syfte att förstärka lagstiftningen som helhet ur miljösynpunkt. I vissa fall kan dessa lagar också behöva kompletteras med upplysningar om att ytterligare krav ställs enligt miljöbalken. Enligt utskottets mening bör riksdagen anta regeringens lagförslag med de ändringar som föranleds av vad utskottet förordat med anledning av m-motionen.

Vad nu föreslagits tillgodoser i inte ringa grad även förslagen i c- och kd-motionerna som i allt väsentligt avser att undanröja den oklarhet om vilka lagregler som skall tillämpas vid kollisioner mellan reglerna i miljöbalken och ämneslagarna. Dessa motioner bör därför avstyrkas i de delar de nu behandlas.

2. En utredning om den svenska miljölagstiftningen

Rigmor Ahlstedt (c) anser att den del av bostadsutskottets yttrande under rubriken Utskottet som börjar med ”Det kan” och slutar med ”bör avstyrkas” bort ha följande lydelse:

Ett av huvudsyftena med miljöbalken var att miljölagstiftningen skulle göras mer överskådlig och tydlig. Det är tveksamt om förslagen till miljöbalk och dess följdlagstiftning kommer att uppfylla denna målsättning. Regeringens förslag innebär en uppenbar risk för att förhållandet mellan miljöbalken och andra lagar blir oklart när undantagen från de olika rättsreglerna inte anges uttryckligen. Även Lagrådet anser att tillämpningen av författningarna kan ge upphov till svårigheter och problem. Regeringen har inte fäst någon större vikt vid Lagrådets kritik. Regeringens hänvisning till att olika tolkningsproblem finns också beträffande de nu gällande rättsreglerna inom miljöområdet och till de utbildningsinsatser som planeras inför balkens ikraftträdande utgör inte något godtagbart försvar för de oklarheter som kommer att gälla miljölagstiftningen. Enligt utskottets mening utgör dessa brister ytterligare ett skäl för att en ny parlamentarisk utredning skall ges i uppdrag att skyndsamt se över den svenska miljölagstiftningen. Centerpartiet har redan i anledning av miljöbalkspropositionen ställt ett sådant krav.

Vad utskottet anfört med anledning av förslaget i c-motionen om en ny parlamentarisk utredning om den svenska miljölagstiftningen bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Mot bakgrund av det av utskottet förordade tillkännagivandet bör kd-motionen i nu behandlade delar avstyrkas.

3. Ett preciserat förslag beträffande miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning

1997/98:BoU4y

Ulf Björklund (kd) anser att den del av bostadsutskottets yttrande under rubriken Utskottet som börjar med "Det kan" och slutar med "bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Som anförs i kd-motionen har kritiken från remissinstanserna varit omfattande vad gäller miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning. Kritiken handlar främst om att tillämpningsområdet inte är tillräckligt preciserat och att det finns otydligheter när det gäller förhållandet till annan lag.

Det är ett klart otillfredsställande förhållande att företagare och enskilda inte med säkerhet kan veta vilken lagstiftning det är som skall gälla och när den skall gälla. Detta handlar om rättssäkerhet och om egendomsrätt. Enligt utskottets mening bör regeringen återkomma med preciserade förslag till lagändringar efter att miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning övervägts ytterligare i syfte att säkra rättstryggheten.

I och med att plan- och bygglagen inte inarbetats i miljöbalken kommer det att uppstå tolkningsproblem också inom detta område. Det är inte tillfredsställande om de som är engagerade i planarbete skall ha svårigheter att uttolka vilken lagstiftning som skall följas. Den föreslagna regleringen av förhållandet mellan miljöbalken och plan- och bygglagen får godtas tills vidare. Utskottet anser att en särskild utvärderingsgrupp omedelbart skall tillsättas i syfte att följa hur planarbetet och andra plan- och bygglagsfrågor påverkas av den nya lagstiftningen. Gruppen bör relativt snart redovisa de vunna erfarenheterna jämte förslag till korrigeringar och förtydliganden av lagstiftningen.

Vad nu anförts bör riksdagen med anledning av kd-motionen som sin mening ge regeringen till känna.

Mot bakgrund av det nu förordade tillkännagivandet anser utskottet att förslaget i c-motionen om en parlamentarisk utredning bör avstyrkas i den mån det inte kan anses tillgodosett med vad som nu anförts.