

Motion

1976/77:837

av fru Anér om miljödemokrati

Kraven från människor på ökat inflytande över beslut som rör deras miljö har växt sig allt starkare. De kanaliseras inte minst genom miljögrupper, naturvårdsorganisationer och andra ideella organisationer. Även politiska partier har tagit upp kraven på miljödemokrati. Folkpartiet har således under flera år krävt bättre arbetsmöjligheter för ideella miljöorganisationer, demokratisering av miljölagstiftningen, klagorätt för organisationer över myndighetsbeslut m. m.

I regeringsförklaringen utlovas också att miljölagstiftningen skall "ses över i syfte att ge allmänheten vidgade möjligheter till inflytande över beslut som berör den egna miljön".

I denna motion vill jag peka på några metoder, som skulle ge medborgarna ett mera direkt inflytande på beslutsprocessen när det gäller att skydda miljön.

Det finns redan vissa möjligheter för olika grupper (sakägare ofta) eller medborgare som sådana (i planärenden) att få delta i beslutsprocedurer genom att få yttra sig, eller på annat sätt ge sina synpunkter till känna. Även om man i framtiden kommer att vidga miljödemokratin – en term som här används som samlingsbeteckning för utökad medverkan i procedurer etc. – är det inte särskilt sannolikt att man då kommer att låta medborgarna direkt medverka i själva beslutsfattandet (dvs. rösta om enskilda projekt). De mer realistiska framkomliga vägarna går i stället över utökning av möjligheterna för medborgare att påverka beredningen av miljöärenden och att få lagligheten i miljöpåverkande beslut överprövade.

Vidgat beslutsunderlag

Effektivt är ett beslut som har ett bra beslutsunderlag. Om fler intressenter får komma till tals, får föra in argument och fakta i proceduren och granska argument och fakta som andra intressenter eller planerare redan fört in, minskas risken för olämpliga beslut. Utfrågningen är en viktig del i denna procedur. Förslagsställare skall stå till svars för sina påståenden på ett helt annat sätt än som sker i dag. Det är aldrig tillräckligt med den i princip ensidiga kommunikation som finns, där myndighet eller annan lägger fram ett förslag som medborgare eller organisation sedan yttrar sig över – och sedan är det färdigt.

Ett instrument som borde användas och som skulle möta just dessa behov är det som i USA hittills kallats Environmental Impact Statements (EIS).

EIS är ingen tillståndsprövning i sig, i stil med t.ex. den svenska miljöskyddslagens tillståndsprövning. Det är i stället en redovisning. Vad EIS syftar till är att tvinga fram så mycket information som rimligen är möjligt. Denna finns sedan tillgänglig när beslut skall fattas enligt olika ordningar, vare sig det är ett politiskt beslut eller ett administrativt tillståndsbeslut.

Miljöeffektbeskrivningen innebär alltså en kartläggning av effekter och alternativa handlingsmöjligheter, och den tillmätts numera stor betydelse i USA. Fram till september 1973 hade 4 462 EIS upprättats, två år senare var summan uppe i omkring 6 500. De har också haft effekt. Corps of Engineers angav 1973 att lagen orsakat att de måste skrinlägga 24 projekt, skjuta upp 44 och väsentligt ändra ytterligare 197. Också senare material antyder motsvarande effekt. Council of Environment Quality ansåg 1975 att en stor mängd åtgärder beträffande motorvägar, flygfält, kärnkraftverk m. m. förändrats som resultat av en upprättad EIS. 23 delstater har utvidgat EIS till att också omfatta icke-federala åtgärder.

I Sverige är förutsättningarna för en effektiv miljöskyddslagstiftning bättre än i USA. De svenska myndigheterna förfogar över betydligt starkare styrmedel.

Det har ändå konstaterats att den svenska tillståndsprövningen har en funktion av anpassning av samhälleliga resurser och planer till de anspråk som industrietableringen ställer.

System motsvarande de amerikanska miljöeffektbeskrivningarna med sitt ekologiska synsätt och helhetsgrepp skulle kunna spela en positiv roll också i Sverige. Förutsättningen är dock att de inte utarbetas av den projektansvarige och inte heller av de statliga myndigheterna, utan av de direkt berörda.

En konsekvensbeskrivning utförs bäst om de som skulle beröras av förändringarna får medverka i den. Lokalbefolkningen – i vissa fall företräd av kommunen, i andra fall av t.ex. fackföreningar eller aktionsgrupper – skulle kunna ges resurser att göra eller beställa egna utredningar om hur miljöförändringar kan komma att påverka dem och deras hygd.

Det finns flera fall där lokalbefolkningen på eget initiativ har försökt utreda konsekvenserna av en större miljöförändring. Aktionsgruppen Rädda Ljusnan byggde upp kunskaper om den föreslagna regleringens konsekvenser. Skövde miljöforum arbetade fram omfattande material om Ranstadprojektets effekter. I Romsdal i Norge har berörda invånare tillsammans med elever och lärare vid den lokala distriktshögskolan gjort utredningar och en film om konsekvenserna av ett föreslaget dammbygge. Men oftast hindras grupperna av lagstiftningen eller av resursbrist.

Möjlighet att föra talan

Också möjligheterna för enskilda och miljögrupper att inför domstol ta upp miljöärenden bör förbättras. Några exempel kan illustrera detta.

Den kända Ringhalsprocessen har klart visat hur viktigt det är att medborgarna har möjlighet att delta i beslutandeprocessen via domstolar. Resultatet hade varit helt omöjligt utan domstolsförfarande. Allt det utredningsarbete miljövårdarna presterade, vilket gick ut på att de tillatna utsläppen av radiak var för höga, byggde på vad de sagt i sju år om de alltför höga rutinutsläppen. Under alla dessa år hade deras uppfattning avfärdats, vilket dock inte domstolen gjorde.

Utgången av målet hade dock varit omöjlig om inte miljövårdarna under tre års tid kunnat satsa ca 200 000 kr. på utredningsarbetet. Käranden fick totalt 100 000 kr. av Vattenfall. Värdet av deras totala arbete ligger snarare på 400 000 kr.

Miljöcentrums mål mot BT Kemi är ett annat exempel. De har lyckats få rättshjälpen att bekosta en advokat. Målet handlar dock om kemi på molekylär nivå. Kommer fenoxisyrorna i Ahls brunn från BT Kemi eller inte? Detta kan endast avgöras genom komplicerade och dyrbara kemiska analyser och s. k. biotester. Rättshjälpen vill dock inte bekosta sådana undersökningar. Miljöcentrum försökte då få domstolen att bekosta en expertutredning. Den vägrade. Hittills har i stället Miljöcentrum fått stå för dyrbara analyskostnader. De hundratals timmar som lagts ned på fallet får käranden bara ersättning för om han vinner målet.

I hur många fall har enskilda medborgare eller medborgargrupper en ekonomisk som medger sådana insatser? Tydligt måste miljögrupperna inte bara ha möjlighet att föra talan mot myndigheters beslut i olika miljöfrågor. Ekonomiska möjligheter att föra talan måste också skapas.

Bomiljöfrågor skiljer sig inte särskilt från det jag hittills fört fram, i synnerhet som många frågor om bevarande av naturmiljö samt vatten- och luftkvaliteter har en direkt betydelse för människornas vardagsmiljö. Den direkta utformningen av bostadsbebyggelse sker ju normalt på grundval av detaljplanläggning enligt byggnadslagen. Där finns vissa regler som ger medborgarna möjlighet att delta i proceduren, nämligen genom att planerna skall ställas ut och genom att vem som helst i samband med detta får lämna in synpunkter på förslaget. Men detta är långt från den teknik som verkligen behövs, nämligen en procedur med "kontradiktoriska" inslag i form av utfrågningar, redovisning av alternativ etc. Vidare måste påpekas att rätten att lämna in synpunkter är en sak, att få planförslaget rättsligt prövat mot främst grundregeln i 5 § andra stycket byggnadslagen en helt annan sak. I dag har endast sakägare besvärsmätt och dit räknas inte ens hyresgäster som berörs.

Krängel?

En invändning som riktas mot ökad miljödemokrati och framför allt mot ökad besvärsmätt är, att det kan bli ett dyrbart system som också ger ökat krängel. Jag har dock en annan uppfattning.

Om det är riktigt att man kan få fram bättre beslutsunderlag genom utökad miljödemokrati, så skulle man därmed kunna minska antalet från samhällssynpunkt ofördelaktiga beslut, resp. förbättra besluten. På senare tid har framkommit fakta som tyder på att vattenförsörjningen i Skåne skulle kunna klaras genom grundvattentäkter där, vilket skulle medföra att det av naturvårdare från början hårt kritiserade Bolmenprojektet egentligen är överflödigt och alltså dragit onödiga kostnader (och miljöeffekter). Sådant skulle kunna undvikas genom bättre – om än krångligare – tillkomstprocedurer.

Det är därför i samhällets intresse att – trots krångel – få bättre beslutsunderlag. För den enskilde företagaren blir det naturligtvis inte så ofta någon ekonomisk vinst av proceduren. Men i den komplicerade tekniska samhällestyp som vi har, vilken ger upphov till alla ekologiska, hygieniska och andra risker som nu finns, så är det naturligt att företagarna får stå för riskerna, bl. a. genom att ha en omfattande bevisbörda. Och ett led i detta är att avtvinga dem bevisning och ålägga dem omfattande meningsfulla prövningsprocedurer. Detta ligger f. ö. i linje med redan existerande modern miljölagstiftning.

Sammanfattningsvis skulle man alltså kunna anta att också långt drivna medborgerliga beslutsprocedurer kan leda till rena samhällsekonomiska fördelar.

Det är vidare viktigt att de miljörörelser som finns, och som gör ett så oersättligt arbete för att väcka och informera den allmänna opinionen, får möjlighet att arbeta och göra sig hörda. De bör t. ex. användas som remissorgan i mycket högre utsträckning än i dag, dvs. få utredningarna utan att behöva be om dem. Men det är också nödvändigt att de miljöorganisationer som så önskar, genom bl. a. statliga medel, ges bättre ekonomiska förutsättningar för arbetet av detta slag, för informationsinsatser m. m.

Utredningsarbetet

F. n. pågår en översyn av miljöskyddslagen, den mest centrala lagstiftningen på miljöområdet. Utredningen har relativt vida och med vissa undantag opreciserade direktiv. Vid sin behandling av folkpartiets partimotion 1975/76:370, rörande miljödemokrati, anförde jordbruksutskottet (JoU 1976/77:10) med hänvisning till regeringsförklaringen, att det var naturligt att utredningen måste komma in på dessa frågor och att den principiella bedömningen av allmänhetens inflytande inte syntes behöva begränsas till enbart miljöskyddslagen utan borde kunna avse även motsvarande spörsmål inom annan miljölagstiftning. Motionen överlämnades därför till utredningen för beaktande. Utredningen torde därmed komma att ta upp miljödemokratin till prövning oavsett vilken lagstiftning som därvid kommer att

beröras. Det är angeläget att denna del av utredningens arbete ges hög angelägenhetsgrad.

Hemställan

Med hänvisning till vad som anförts hemställs
att riksdagen ger regeringen till känna vad som i motionen anförts
beträffande ökade möjligheter för allmänheten att påverka beslut som rör deras miljö samt att motionen överlämnas till
1976 års miljöskyddsutredning för beaktande.

Stockholm den 25 januari 1977

KERSTIN ANÉR (fp)