

Motion till riksdagen 2009/10: MJ11

av Tina Ehn m.fl. (mp)
med anledning av prop. 2009/10:184

Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till försvagning av 5 kap. 3 § miljöbalken.
2. Riksdagen avslår regeringens förslag till ändring av 16 kap. 5 § och 2 kap. 7 §.
3. Riksdagen avslår regeringens förslag att konsekvent byta ut uttrycks-sättet "uppfylla" miljökvalitetsnormer mot "följa" miljökvalitetsnor-mer.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som an-förs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag till ändring av 16 kap. 5 § och eventuellt 2 kap. 7 § som inte luckrar upp möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormerna.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som an-förs i motionen om att myndigheter och kommuner bör få de styrme-del som behövs för att normerna ska klaras inom utsatt tid, t.ex. före-skriftsrätt.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som an-förs i motionen om en komplettering av 5 kap. 6 § med ytterligare krav på att åtgärdsprogram bl.a. tydligt ska ange ansvar för tillsyn och uppföljning.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som an-förs i motionen om en översyn av åtgärdsprogram med avseende på måluppfyllelsen när eventuella föreskrifter fastställts.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som an-förs i motionen om behovet av sanktioner som viten eller miljöskant-ionsavgifter när åtgärdsprogrammen inte följs.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som an-förs i motionen om att regeringen skyndsamt bör göra en bred över-syn av miljöorganisationernas talerätt i syfte att bredda talerätten.

Fel! Okänt namn på

Allmänt

Sverige har alltför många miljökvalitetsnormer som inte uppfylls, trots att de ska uppfyllas. Det kanske mest omtalade exemplet gäller luften i Stockholm. Men det finns många fler.

Våra åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer har inte levererat resultat. En konsekvens är att Sverige anmälts till EU och att kommissionen inlett åtgärder mot Sverige. Kommissionen överlämnade i november 2009 ett motiverat yttrande till Sverige och anförde att Sverige har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i direktiv 1999/30/EG, genom att under flera på varandra följande år ha överskridit gränsvärdena för PM10 i vissa delar av landet och genom att inte ha lämnat någon underrättelse enligt artikel 22.2 i direktiv 2008/50/EG.

Denna situation är varken bra för Sveriges miljö, folkhälsan eller vår trovärdighet i miljöfrågor i EU. Miljöpartiet har flera gånger påtalat problemen för regeringen och begärt handling, t.ex. i motion 2007/08: MJ455. Regeringen, och riksdagsmajoriteten, har hänvisat till att frågan bereds i regeringskansliet. Vi har nu fått resultatet. Det är dock inte tillräckligt för att vi ska få åtgärdsprogram som gör att vi klarar gränsvärdena för miljökvalitetsnormer.

Naturvårdsverket har i rapport 5915 (*Har miljökvalitetsnormer förbättrat utomhusluften?*) pekat på en rad problem med dåvarande åtgärdsprogram. Verket konstaterar att den svenska lagstiftningen inte är konstruerad för att rättsligt genomföra miljökvalitetsnormer. Några andra svagheter som verket pekat på är följande:

- ? Krav på tillsyn, omprövning och föreskrifter enligt miljöbalken förekommer i stort sett inte alls.
- ? Vissa föreslagna åtgärder har valts bort, framför allt åtgärder som kräver lagändring.
- ? Åtgärdsprogrammen är inte utformade för att hindra en ytterligare ökning av halterna av de ämnen som miljökvalitetsnormerna reglerar.
- ? Informationen om i vilken mån och hur åtgärder genomförs är generellt sett bristfällig och saknas i vissa fall helt. I de flesta fall är uppföljningen oregelbunden och otydlig.
- ? Det saknas ett system för genomdrivande av åtgärderna i åtgärdsprogrammen. Det saknas sanktioner eller andra reaktioner då åtgärderna inte vidtas och normerna inte uppnås.

Vi anser det också vara viktigt att utomstående har möjlighet att påkalla myndigheternas agerande.

Många av de problem som finns i det nuvarande systemet åtgärdas inte i regeringens förslag. Förslaget har bara i vissa delar tydliggjort de oklarheter som finns i dag, samtidigt som delar av det befintliga regelverket försvagas. Vi beklagar att regeringen inte utgått från åtgärdsprogramsutredningens förslag. Det skulle ha gett en rättssäkrare och mer fullständig reglering av miljökvalitetsnormerna.

Sammantaget innebär dessa brister att regeringens förslag är otillräckliga. Det är uppenbart att regeringen inte vill värna miljökvaliteten och vidareutveckla en kraftfull och effektiv miljölagstiftning.

Att klara eller följa normerna

Regeringen föreslår att ordvalet i nuvarande lagtext ändras. Regeringen föreslår att uttryckssättet att ”följa” miljö kvalitetsnormer används i stället för att ”uppfylla”, som står i nuvarande lagtext, eller att ”klara”, som miljöbalkskommittén föreslog.

Skillnaden kan tyckas liten, men har betydelse. Regeringens förslag ger på ett bra sätt uttryck för regeringens passiva hållning till miljö kvalitetsnormer. I stället för att aktivt agera för att klara eller uppfylla normerna räcker det för regeringen att myndigheterna följer dem i sitt beslutsfattande. Detta ligger i linje med regeringens förslag om att vissa regler försvagas (se nedan).

Vi anser att det är bättre att det står i lagen att normerna ska uppfyllas eller klaras, samt att myndigheter och kommuner får de styrmedel som behövs för att normerna ska klaras.

Att säkerställa eller ansvara för att normerna uppfylls

Regeringen föreslår att 5 kap. 3 § miljöbalken ändras. I stället för att det, som nu, står att myndigheter och kommuner ska *säkerställa* att miljö kvalitetsnormer uppfylls, ska det stå att dessa ska *ansvara* för att de *följs*. Skillnaden kan vara betydelsefull. Regeringens formulering är svagare. Detta är inte att skapa mer klarhet, utan att skapa mer oklarhet.

Regeringen har vidare inte preciserat vari ansvaret består. Framför allt har den inte tagit tillfället i akt att förtydliga vad som händer om aktörerna inte tar sitt ansvar. Om regeringen hade betonat att ansvaret innebär att arbeta *förebyggande* för att normerna inte ens ska riskera att överskridas, samt gett styrmedel för att klara det, skulle det räcka med regeringens skrivning. Så har dessvärre inte skett.

Regeringen har inte gjort klart i fall dess förslag till ny utformning av 5 kap. 3 § avses få materiell verkan, t.ex. vid domstolsprövning av ärenden. Det behövs ett klagande från regeringen eller i samband med utskottsbehandlingen.

Regeringen föreslår att de uttryckliga hänvisningarna i 5 kap. 3 § till kommuners och myndigheters hantering av bl.a. tillstånds- och anmälningsärenden, till deras tillsynsarbete, till deras föreskriftsarbete och till kommunernas planeringsarbete tas bort. Detta skulle kunna tolkas som att regeringen vill utvidga ansvaret utöver de utpekade områdena. Det är dock inte så regeringen

Fel! Okänt namn på

har motiverat ändringen. Tvärtom tyder regeringens argumentation snarare på att avsikten är att minska miljö kvalitetsnormernas betydelse vid prövning av enskilda verksamheter och åtgärder.

Regeringen anger som skäl till detta att hela bördan av att en miljö kvalitetsnorm inte följs kan komma att belasta nya verksamheter. Detta är enbart ett problem om ansvariga myndigheter och kommuner inte har lyckats minska miljöbelastningen på annat sätt. Problemet är i så fall brist på styrmedel eller politisk vilja. En konsekvens av regeringens förslag är att minska incitamenten för myndigheter och kommuner att reducera utsläppen eller annan miljöbelastning.

Naturskyddsföreningen har i ett remissyttrande påpekat att man inte bör ta bort en regel med en så tydlig skrivning som 5 kap. 3 § utan att ersätta regeln på ett sådant sätt att det tydligt framgår hur ett säkerställande av normerna ska garanteras på annat sätt. Det har regeringen inte gjort.

Det skulle möjligen vara en poäng att klargöra att de åtgärder som räknas upp i strecksatserna i 5 kap. 3 § inte är uttömmande, om ett sådant klargörande anses påkallat.

Sammantaget innebär regeringens ändring av 5 kap. 3 § miljöbalken att reglerna luckras upp och görs mindre tydliga. Vi avvisar regeringens förslag.

Gränsvärdesnormer

Regeringen föreslår att miljö kvalitetsnormer av gränsvärdeskaraktär bör ha en annan rättsverkan än miljö kvalitetsnormer som är mer av målsättningskaraktär. Miljöpartiet instämmer i hållningen att ”skarpa” normer bör ha en annan verkan. Det är dock även viktigt att det finns styrmedel så att målsättningar kan nås inom rimlig tid.

Miljö kvalitetsnormen och den individuella prövningen

Regeringen föreslår att den nuvarande ”stoppregeln” i 16 kap. 5 § ersätts med nya bestämmelser i 2 kap. 7 §. Regeringens förslag innebär påtagliga försämringar.

Första stycket, som föreskriver en rimlighetsbedömning, avser alla miljö kvalitetsnormer. De övriga paragraferna avser enbart gränsvärdesnormer.

Regeringen anger att det är myndigheterna och kommunen som har bördan att visa behovet av längre gående krav än vad som följer av en normal rimlighetsbedömning. Vi ställer oss något frågande till detta. I kombination med regeringens övriga förslag kan detta innebära en orimlig omkastning av bevisbördan. Positivt är å andra sidan att det ger incitament till kommuner och myndigheter att ta fram åtgärdsprogram.

Fel! Okänt namn på

Regeringen framhåller i avsnitt 4.4 att de normer som följer av vattendirektivet inte bör anses vara ”gränsvärdesnormer” utan ”övriga normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen”. Regeringen anger att vattendirektivets bestämmelser om ”icke-försämring” och om att nå målen är bindande för medlemsstaterna. Regeringen har dock inte förklarat hur detta är förenligt med rimlighetsbedömningen enligt 2 kap. 7 § första stycket. Denna otydlighet är inte tillfredsställande. Regeln bör inte ändras förrän regeringen samtidigt kan klargöra att det inte öppnar för beslut i strid med direktivets krav. Det är möjligt att detta problem kan lösas genom att man i 2 kap. 7 § andra och tredje styckena lägger till 5 kap. 2 § första stycket 4, utöver de hänvisningar till 5 kap. 2 § första stycket 1 som finns i regeringens förslag. En sådan lösning bör prövas.

Tredje stycket 1 innebär att en ny verksamhet kan tillåtas även om den ytterligare belastar en norm som redan överskrids. Kravet är bara att det är förenligt med ett åtgärdsprogram. Med tanke på de dåliga erfarenheterna av befintliga åtgärdsprogram och att regeringen inte föreslår tillräckliga förbättringar, öppnar detta för att miljö- eller hälsosituationen försämras och normuppfyllelsen förvärras. Detta är inte bra.

Tredje stycket innebär att även om en gränsvärdesnorm inte uppfylls kan en ytterligare belastning tillåtas, även om den förvärrar situationen och inte är förenlig med ett åtgärdsprogram. Villkoret i detta fall är enbart att försämringen anses vara obetydlig. Regeringen anger i författningskommentarerna att ett exempel kan vara den trafikallsträng som den prövade verksamheten kan ge upphov till. Om det är fråga om en försumbar trafikökning som bidrar till att gränsvärdesnormen inte följs, kan verksamheten enligt regeringen tillåtas. Det finns inget hinder mot att flera sådana trafikallstränder verksamheter tillåts, så länge som den marginella ökningen av var och en kan anses vara försumbar. Detta minskar ytterligare incitamenten för kommuner och myndigheter att agera förebyggande för att miljö kvalitetsnormer ska klaras. Detta är inte bra.

Regeringen framhåller att det kan finnas ett samhällsintresse av att ett projekt kommer till stånd, trots att det innebär ökade föroreningar eller störningar av det slag som en gränsvärdesnorm reglerar. Stoppregeln ger ett kraftigt incitament till myndigheterna och särskilt kommunerna att se till att miljö kvalitetsnormerna uppfylls för att möjliggöra nya, önskade verksamheter. Vi vill betona att stoppregeln är ett problem enbart om regeringen, myndigheter eller kommuner underlåtit att vidta tillräckligt med åtgärder för att klara normerna. Underförstått i regeringens förslag är att normerna inte klaras i fortsättningen heller.

Sammantaget anser vi att regeringens förslag till ny utformning av 2 kap. 7 § för att ersätta 16 kap. 5 § bör avslås. Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett bättre förslag som inte belastas med de problem som beskrivits ovan och som inte minskar trycket på kommuner och myndigheter att se till att gränsvärdena klaras.

Fel! Okänt namn

Diffusa utsläpp

Miljöbalkskommittén har föreslagit att regeringen, myndigheter eller kommuner ska få meddela generella föreskrifter för insatser mot diffusa utsläpp. Det kan vara föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att klara en miljökvalitetsnorm. Föreskrifterna ska ha stöd i ett åtgärdsprogram. Regeringen avslår förslaget. Regeringen har inte heller tagit fasta på några av Åtgärdsprogramsutredningens förslag. Regeringen föreslår inga andra styrmedel för att normerna ska uppfyllas eller klaras. Regeringen nöjer sig med att konstatera att kommunerna och myndigheterna har ansvaret.

Vi anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till de styrmedel som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska klaras inom utsatt tid, t.ex. föreskriftsrätt.

Allmänt om åtgärdsprogram

Kraven på åtgärdsprogrammen

Regeringen föreslår ett antal preciseringar när det gäller åtgärdsprogrammen. Preciseringarna finns i 5 kap. 6 §. Dessa är bra i sig, men otillräckliga. Erfarenheter från Stockholms åtgärdsprogram för luftkvaliteten visar att det av åtgärdsprogrammet klart måste framgå vilken instans som har tillsynsansvar för olika moment i programmet. Det behöver också utpekats vem som har det övergripande ansvaret för att åtgärdsprogrammet följs upp. Kraven på åtgärdsprogram i 5 kap. 6 § bör kompletteras med dessa uppgifter.

En komplikation är att innehållet i föreskrifter som utfärdas under åtgärdsprogrammet blir viktigt för måluppfyllelsen. Men föreskrifterna finns inte förrän efter det att åtgärdsprogrammet fastställts. Därför bör en översyn av åtgärdsprogrammet med avseende på måluppfyllelsen göras när eventuella föreskrifter fastställts.

Enligt både det gamla och det nya regelverket ska åtgärdsprogram omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år. Åtgärdsprogrammet för luftkvaliteten i Stockholm fastställdes i december 2004. Trots dess brister har regeringen uppenbarligen inte ansett att det finns behov av en omprövning av programmet. Vi ser fram emot den översyn av åtgärdsprogrammet för Stockholm som rimligen bör göras under 2010.

Sanktioner

Regeringens försvagningar av nuvarande regelverk gör att frågan om hur åtgärdsprogram binder myndigheter och kommuner blir helt central. Detta har inte regeringen klargjort. Regeringens förslag har förutsättningar att fungera

endast om de myndigheter och kommuner som ska vidta olika typer av åtgärder i enlighet med programmet har skyldigheter att vidta dessa åtgärder fullt ut även i sin tillämpning av andra lagar än miljöbalken. Naturskyddsföreningen har påpekat att om det inte är helt tydligt att alla de myndigheter och kommuner som omfattas av ett åtgärdsprogram har skyldighet att genomföra de åtgärder som programmet omfattar så klarar konstruktionen inte EU-rättens krav. Naturskyddsföreningen menar att det kommer att krävas sanktionsmöjligheter när aktörer som utpekats i ett åtgärdsprogram inte vidtar de åtgärder som ankommer på dem. På andra rättsområden har det visat sig att kommuner inte alltid gör vad de är skyldiga att göra enligt lagstiftningen. Inom t.ex. socialrätten finns därför möjlighet att utdöma vite mot kommuner i sådana situationer. Ett annat alternativ som bör övervägas är möjlighet till en miljösanktionsavgift när ett åtgärdsprogram inte följs.

Miljöorganisationers talerätt

Regeringen föreslår förändringar i miljöorganisationers talerätt. Detta är välkommet, om än otillräckligt och försenat. Vi ställer oss också frågande till de inskränkningar som görs rörande miljöorganisationers medlemsantal m.m. Legitima miljöorganisationer utesluts fortfarande enligt regeringens förslag. Det finns organisationer med enbart ett fåtal medlemmar som sedan länge bedriver ett erkänt miljöarbete i Sverige. Det kan finnas legitima skäl för lokala grupper att skyndsamt organisera för att påverka ett aktuellt beslut som berör angelägna lokala intressen.

Den förbättring av miljöorganisationers talerätt som görs avser enbart de frågor där en ändring krävs sedan ett utslag kommit från EU-domstolen. Som regeringen konstaterar har flera remissinstanser påtalat att ytterligare justeringar behöver göras av miljöorganisationers talerätt och att frågan behöver ses över i ett större sammanhang. En viktig fråga är att talerätten bör utökas till att avse flera typer av beslut. Ett exempel är tillsynsbeslut. Ett annat exempel är beslut om att inte fatta beslut vid anmälan av en åtgärd som behövs anmälas enligt t.ex. miljöbalken. Det kan också finnas anledning för miljörelser att kunna agera när en myndighet inte fullgör sina åtaganden på miljöområdet, t.ex. om en myndighet eller kommun inte fullgör sina skyldigheter enligt ett åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer. Det har också föreslagits att miljörelser ska få talerätt i frågor som rör intrång i nationalstadsparker och vissa frågor som rör bygglov. Frågan har också väckts om en möjlighet att föra talan mot länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. PBL i prövning av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse, om beslutet kan befaras innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses.

Regeringen har tagit god tid på sig att förbereda denna proposition. Propositionen bygger på utredningar från 2005.

Regeringen bör skyndsamt genomföra den bredare översyn av miljöorganisationernas talerätt som länge efterlysts, samt återkomma till riksdagen med lämpliga förslag till lämpliga lagändringar.

Fel! Okänt namn på

Stockholm den 21 april 2010

Tina Ehn (mp)

Per Bolund (mp)

Karin Svensson Smith (mp)