

Motion till riksdagen

1989/90:Jo707

av Claes Roxberg m.fl. (mp)

Tilläggsdirektiv till miljöskyddskommittén

Miljölagstiftningen i Sverige har stora brister, vilket de svåra miljöproblemen vittnar om.

I februari 1988, under den allmänpolitiska debatten, meddelade miljöminister Birgitta Dahl att regeringen skulle tillsätta en parlamentarisk kommitté för att se över miljölagstiftningen. För oss var det ett välkommet löfte eftersom vi länge hävdade att det enda sättet att komma till rätta med den undermåliga miljölagstiftningen var att börja från grunden och inom ramen för en parlamentarisk kommitté arbeta fram ett nytt förslag till miljölagstiftning.

På en rad principiellt viktiga punkter är tyvärr utredningsdirektiven för oklara för att säkerställa att utredningen verkligen tar problemen på allvar och utformar konkreta förslag till lagtekniska lösningar. Det är mot den bakgrunden vi lägger den här motionen med förslag till tilläggsdirektiv. Tilläggsdirektiven förtydligar de gamla direktiven. Eftersom vi arbetar inom ramen för utredningen avstår vi från att nu lägga detaljerade synpunkter på hur miljölagstiftningen ska vara utformad.

Den 1 december 1989 hade miljöskyddskommittén sitt första sammanträde där lagstiftningsfrågorna diskuterades. Kommittén kommer därefter, enligt de nuvarande planerna, att träffas en gång i månaden fram till den 1 februari 1991. Då ska miljöskyddskommittén i ett principbetänkande redovisa den kartläggning som gjorts samt ge ett principiellt ställningstagande angående den svenska miljölagstiftningen. Hela utredningsarbetet ska alltså utföras på bara drygt ett år!

Med tanke på det omfattande och viktiga arbete som kommittén har att utföra är det nödvändigt att förlänga den tidsram kommittén fått sig tilldelad. Även om kommitténs arbete inte syftar till att lösa en mängd detaljfrågor är det näst intill omöjligt att åstadkomma ett genomtänkt förslag på så kort tid eftersom hela den nuvarande miljölagstiftningen är så omfattande, komplex och kräver så genomgripande förändringar. Om utredningen på grund av tidsbrist tvingas utföra ett hastjobb kommer resultatet av utredningen bara att leda till att nya utredningar måste tillsättas när det återigen visar sig att de ändringar som genomfördes inte blev tillräckligt genomgripande och genomtänkta. Vi föreslår att utredningen får ytterligare ett år till sitt förfogande.

För att åstadkomma en effektiv miljölagstiftning är det nödvändigt att se över samtliga lagar som är kopplade till miljölagstiftningen. Lagstiftningen består av såväl skyddslagar som lagar som syftar till att gynna exploatering. Exempel på lagar som är inriktade på exploatering är skogsvårdslagen, vattenlagen, gruvlagen och minerallagen. Andra lagar som direkt griper in i miljöproblematiken är de som tillhör planlagstiftningen, t.ex. plan- och bygglagen och naturresurslagen.

De olika lagarna är skrivna vid olika tidpunkter och för olika syften, vilket gör att motsättningarna är många. Kravreglernas utformning varierar mycket och det är därför svårt att tillämpa lagstiftningen på ett enhetligt sätt och nå de miljöpolitiska målen.

I utredningsdirektiven finns en rad uttalanden som anger att det är hela miljölagstiftningen som måste ses över: "Ändamålet med utredningen skall vara att utforma förslag till lagstiftning som bidrar till att miljöhänsynen genomsyrar alla samhällssektorer." "Det finns dessutom flera lagar som borde innehålla miljökrav men som inte gör det." "Kommittén bör lämna förslag om hur lagstiftningen bör utformas för att miljökraven skall få ökad tyngd i förhållande till andra intressen." "...åstadkomma skärpningar av de regler som gäller för närvarande enligt miljöskyddslagen och en samordning av all anknytande lagstiftning." "Ett sätt att åstadkomma en samordning skulle kunna vara att samla all väsentlig lagstiftning som syftar till miljöskydd i en övergripande miljölag/miljöbalk..."

Trots alla dessa uttalanden finns det inget direkt uttalande om att kommittén bör se över även den exploateringsinriktade lagstiftningen och planlagstiftningen. Det står heller inte helt klart att utredningen ska arbeta fram huvuddragen i en miljöbalk där bl.a. kravreglerna kan samordnas. Därför anser vi att riksdagen bör uttala att utredningen ska se över även dessa delar av lagstiftningen och att en utredningen ska arbeta med ett förslag till miljöbalk.

Tillsynssystemet

En av de största bristerna med dagens miljöskydd är att tillsynssystemet fungerar mycket dåligt. I direktiven ges problemen med tillsynens effektivitet en ganska underordnad roll trots att sanktionssystemet diskuteras relativt utförligt. Miljölagarnas genomföranderegler är ineffektiva. Förslag på en ny tillsynsorganisation som tar över tillsynsansvaret måste arbetas fram. Utan verk samma tillsynsregler i lagstiftningen är det omöjligt att konstruera en miljölagstiftning som fungerar. I dagens tillsynsorganisation blandas miljö-tillsynen med näringspolitiska intressen i såväl länsstyrelserna som kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Tillsynsorganisationen bör vara frikopplad från politiska instanser. Vi anser att miljöskyddskommittén ska arbeta fram förslag på en ny tillsynsorganisation.

Beslutsunderlagsregler

Dagens miljöskyddslagstiftning kännetecknas av avsaknaden av heltäckande beslutsunderlag. Det är inte ovanligt att en verksamhet faller under flera

olika miljölagars tillämplighetsområde samtidigt som flera myndigheter är inblandade vid tillståndsprovning och tillsyn av verksamheten.

De olika lagarna har skilda kravregler. Vad som behöver utredas innan tillstånd till en verksamhet ges beror på den lag som tillämpas. Det är kravreglerna i de olika lagarna som begränsar och styr vad beslutsunderlaget ska innehålla.

För att åstadkomma ett fullgott beslutsunderlag är det nödvändigt att införa regler om krav på miljökonsekvensbeskrivningar i det svenska rättssystemet. Miljökonsekvensbeskrivningar kan utföras på programnivå såväl som på projektnivå.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av det tilltänkta projektet och dess syfte. Den ska redogöra för alternativa lösningar för att uppnå samma syfte som det planerade projektet. Miljöeffekter av det tilltänkta projektet och de alternativa lösningarna ska belysas. Dessutom ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla en beskrivning av status quo, dvs en beskrivning av hur situationen blir då läget är oförändrat. En viktig funktion som miljökonsekvensanalysen har är att den kan hjälpa till att reda ut eventuella oklarheter och meningsskiljaktigheter.

Sedan miljökonsekvensbeskrivningen upprättats ska den ställas ut för offentlig granskning så att enskilda, organisationer och myndigheter har möjlighet att komma med synpunkter och ställa krav på ytterligare utredning om den inte uppfyller lagens ambitionsnivå. Allmänhetens möjligheter till insyn och deltagande är grundläggande för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar. En miljökonsekvensbeskrivning är minst lika mycket en process som ett dokument.

I utredningsdirektiven anges bara att kommittén bör samråda med naturvårdsverket och plan- och boverket som har i uppdrag att utreda miljökonsekvensbeskrivningar. Vi anser att miljöskyddskommittén ska få i uppdrag att utreda ett lämpligt sätt att införa krav på miljökonsekvensanalyser i den svenska miljölagstiftningen.

Kvalitetsnormer

Inför 1988 års val lovade samtliga partier att arbeta för en miljölagstiftning som utgår från "vad naturen tål". Denna självklarhet innebär att gränser måste sättas för hur stor den totala föroreningsbelastningen får vara. Något steg i denna riktning har ännu inte tagits.

Kvalitetsnormerna fungerar som ett tak för hur dålig luft- och vattenkvaliteten som sämst får vara. Med dagens system som enbart bygger på dämpningsregler saknas denna gräns.

För att kvalitetsnormerna ska kunna upprätthållas krävs att lagstiftningen innehåller bestämmelser om genomförandeplaner. Planerna måste vara bindande för att uppnå en ändamålsenlig lagstiftning.

Det måste anses som ytterst angeläget att miljöskyddskommittén utreder möjligheterna för att införa ett miljörättsligt system som bygger på bindande kvalitetsnormer för luft och vatten. Istället för den nuvarande texten i utredningsdirektiven föreslår vi en tydligare text. I de nuvarande direktiven finns texten: "En annan möjlighet är att för ett visst område komplettera gällande

tillståndsbeslut med riktvärden för miljö kvalitet som kopplas till den totala utsläppsmängden för vissa förekommande ämnen och för alla miljöfarliga verksamheter inom området. Det bör utredas om det skall finnas möjligheter att införa sådana högsta värden vid sidan av sådana som meddelats med stöd av 5 kap. 7§ första stycket 11 i plan- och bygglagen (1987:10). Syftet bör vara att undvika ökade belastningar på miljön..."

Vi föreslår att kommittén i stället arbetar utifrån följande text: "Dagens miljölagstiftning grundas i hög grad på en individuell prövning av miljöfarlig stationär verksamhet. Men den samlade påverkan på miljön är en följd av summan av påverkan från en mängd olika stationära källor, rörliga källor (t.ex. bilar) och diffusa utsläpp (t.ex. från jordbruket). Detta gör att dagens lagstiftning inte utgår från att pressa ner människans påverkan på miljön till en nivå som hamnar inom naturens ramar, vilket miljölagstiftningen måste syfta till. Därför är det helt nödvändigt att införa krav på kvalitetsnormer i miljölagstiftningen. I dag finns endast ytterst begränsade möjligheter att införa kvalitetsnormer enligt plan- och bygglagen. Kommittén bör utreda hur sådana ska införas i den nya miljölagstiftningen."

Talerätsregler

Allmänhetens möjlighet till insyn och påverkan i miljömål är i dag dålig. Ett utvidgat sakägarbegrepp skulle kunna bli ett viktigt komplement till den statliga tillsynen. Ska den svenska miljölagstiftningen utformas så att den gör det möjligt att sätta gränser för "vad naturen tål" krävs, vilket vi tidigare nämnt, att regler om kvalitetsnormer och genomförandeplaner införs. Om man vill uppnå en effektiv kontroll över att dessa planer efterlevs blir ett vidgat sakägarbegrepp ännu viktigare. Enskilda och organisationer ska ha möjlighet att föra talan mot myndighet eller annan som bryter mot dessa planer.

Vi anser att det är nödvändigt att talerätsreglerna utökas till att även omfatta organisationer och enskilda. Det måste ingå i miljöskyddskommitténs arbete att se till att talerätsreglerna utökas.

Rörliga källor

Vägfrafiken svarar i dag för den största delen av koldioxidutsläppen i Sverige. Dessa utsläpp är orsaken till flera av våra allvarligaste miljöproblem som t.ex. försurningen av mark och vatten samt övergödningen av kusthavet.

Av utredningsuppdraget framgår att kommittén bör "utreda om den nuvarande miljöskyddslagstiftningen är en lämplig lagteknisk lösning för att komma till rätta med trafikens miljöproblem". Vi anser inte att det är tillräckligt. Miljöskyddskommittén måste se till att även rörliga källor som trafik samt diffusa källor, såsom läckage från jordbruk kommer att vara möjliga att åtgärda inom ramen för en ny miljölagstiftning. Detta måste vara en absolut förutsättning för miljöskyddskommitténs arbete.

Miljöskyddskommittén har fått i uppdrag att överväga hur samspelet mellan de miljörättsliga reglerna och sanktionsreglerna skall kunna göras bättre.

De grundläggande kriminalpolitiska prioriteringarna görs när det bestäms vad som skall vara straffbart och hur stränga straff som skall kunna följa på olika brott. Detta bör också gälla strafftänkandet inom miljöstraffrätten. Inom detta område kan dock märkas en eftersläpning i fråga om tillämpningen i den meningen att allt för låga straff döms ut – om det överhuvudtaget blir fråga om lagföring. Det är därför en viktig uppgift för domstolar och myndigheter att kontinuerligt arbeta för en anpassning av strafflagstiftningen till nutida värderingar i dessa avseenden. För att allmänheten ska ha förtroende för rättsväsendet är det sålunda nödvändigt att de olika brottens straffskalor och förhållandet mellan dessa liksom tillämpningen framstår som rimliga och rättvisa.

Vi anser därför att miljöskyddskommittén inte enbart skall överväga hur samspelet mellan de miljörättsliga reglerna och sanktionsreglerna ska kunna göras bättre utan att kommittén även ska utreda förutsättningarna för en mer nutidsanpassad tillämpning av miljöstraffreglerna.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär att miljöskyddskommitténs tidspan förlängs till den 1 februari 1992,
2. att riksdagen hos regeringen begär att miljöskyddskommittén skall arbeta med ett förslag till miljöbalk,
3. att riksdagen hos regeringen begär att miljöskyddskommittén får i uppdrag att utreda möjligheterna att åstadkomma ett nytt tillsynssystem,
4. att riksdagen hos regeringen begär att miljöskyddskommittén får i uppdrag att utreda ett lämpligt sätt att införa krav på miljökonsekvensanalyser i den svenska miljölagstiftningen,
5. att riksdagen hos regeringen begär att miljöskyddskommittén får i uppdrag att se till att bindande kvalitetsnormer samt bindande genomförandeplaner införs i den svenska miljölagstiftningen,
6. att riksdagen hos regeringen begär att miljöskyddskommittén skall arbeta enligt motionens förslag till kvalitetsnormer i stället för enligt utredningsdirektiven,
7. att riksdagen hos regeringen begär att miljöskyddskommittén får i uppdrag att införa utökade talerätsregler för enskilda och organisationer i den svenska miljölagstiftningen,
8. att riksdagen hos regeringen begär att miljöskyddskommittén skall verka för att även utsläppen från rörliga och diffusa källor skall kunna åtgärdas inom det kommande förslaget till miljölagstiftning,
9. att riksdagen hos regeringen begär att miljöskyddskommittén får i uppdrag att utreda förutsättningarna för en mera nutidsanpassad tillämpning av miljöstraffreglerna.

Stockholm den 11 januari 1990

Mot. 1989/90

Jo707

Claes Roxbergh (mp)

Inger Schörling (mp)

Roy Ottosson (mp)

Åsa Domeij (mp)

Anna Horn af Rantzien (mp)

