



Er ref/dnr: M2017/01714/Me
Vårt dnr: 2017/0045

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Stockholm 4 januari 2018

Yttrande över Miljötillsyn och sanktioner (SOU 2017:63)

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen tillstyrker utredningens förslag avseende ett nytt tillsynsbegrepp och de förändringar som utredningen föreslår i 26 kap. miljöbalken.
- Naturskyddsföreningen instämmer i utredningens bedömning att den nuvarande organisationsstrukturen inte bör ändras eftersom den utgör en grund för att de förutsättningar regeringen angivit i propositionen till miljöbalken ska kunna komma på plats.
- Naturskyddsföreningen instämmer i utredningens bedömning att det är samhällsekonomiskt motiverat att tillföra myndigheterna resurser som möjliggör en effektiv miljötillsyn. Naturskyddsföreningen instämmer även i utredningens bedömning att principen om att förorenaren betalar bör följas i högre grad än idag för att finansiera de tillsynskostnader som verksamheter och åtgärder föranleder.
- Naturskyddsföreningen anser att det hade varit önskvärt att utredningen hade belyst allmänhetens och miljöorganisationernas roll i att säkerställa att miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken efterlevs.

Specifika synpunkter

Nytt tillsynsbegrepp

Naturskyddsföreningen tillstyrker utredningens förslag avseende ett nytt tillsynsbegrepp och de förändringar som utredningen föreslår i 26 kap. miljöbalken. Genom att termen operativ tillsyn utmönstras, termen tillsynsvägledning införs och definitionen av begreppet tillsyn förtydligas ökar möjligheten för den allmänhet och de miljöorganisationer som saknar juridisk expertis att förstå lagstiftningen. Därmed sänks tröskeln för dem att inta en aktiv roll i tillsynsarbetet. Naturskyddsföreningen

har dock svårt att bedöma om den föreslagna lydelsen av 26 kap. 1 § miljöbalken i sig leder till att tillsynen blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljö-kvalitetsmålen nås.

Organisationsstrukturen

Naturskyddsföreningen instämmer i utredningens bedömning att den nuvarande organisationsstrukturen inte bör ändras. En organisatorisk förändring löser i detta fall knappast problemen. Istället bör, så som utredningen föreslår, uppmärksamheten riktas mot hur miljötillsynen styrs, samordnas och utvärderas. Naturskyddsföreningen vill särskilt betona den stora fördel som kommunerna och länsstyrelserna har, i egenskap av tillsynsmyndigheter, genom sin lokalkännedom samt närhet till tillsynsobjekten och den berörda allmänheten.

Resurser för tillsyn

Det kan inte råda några tvivel om att det finns en resursbrist inom miljötillsynen. Av länsstyrelsernas rapportering till Naturvårdsverket för år 2016 framgår att tillsynsbehovet är mångdubbelt större än den faktiskt utförda tillsynen, att intäkterna från tillsynsavgifter inte motsvarar kostnaderna för tillsynen samt att kostnaderna för det tillsynsbehov som inte kan täckas av avgifter uppgår till över 400 miljoner kronor. Av utredningen framgår att situationen för kommunerna är likartad. Enligt Naturskyddsföreningen är det uppenbart att denna resursbrist utgör ett hinder för att miljö-kvalitetsmålen nås. De skador och olägenheter på människors hälsa och miljö som uppstår till följd av denna brist på utförd tillsyn leder till stora kostnader för samhället. Det är samhällsekonomiskt motiverat att tillföra miljö-tillsynen resurser. I likhet med utredningen anser Naturskyddsföreningen att det är angeläget att förbättra förutsättningarna för att principen om att förorenaren betalar ska kunna följas.

Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

Det övergripande målet bakom regeringens beslut att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över tillsynen enligt miljöbalken var att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljö-kvalitetsmålen nås. Naturskyddsföreningen menar att allmänheten och miljöorganisationerna har en avgörande roll för att tillsynen ska leva upp till dessa mål.

Precis som tillsynsmyndigheterna är Naturskyddsföreningens organisationsstruktur uppbyggd utifrån kommunal, regional och nationell nivå. Naturskyddsföreningens 226 000 medlemmar engagerar sig lokalt genom kretsar och regionalt genom länsförbund. Nationellt verkar föreningen genom riksstyrelsen. Utöver Naturskyddsföreningen organiserar sig allmänheten i bl.a. biologiska, ornitologiska och kulturhistoriska föreningar runt om i landet. Dessa föreningar har inte sällan en liknande organisationsstruktur med verksamhet såväl lokalt och/eller regionalt som nationellt.

Naturskyddsföreningen har genom sin organisationsstruktur en lokalkännedom om och en närhet till naturmiljön och de verksamheter och åtgärder som riskerar att påverka naturmiljön negativt. Denna kunskap är av avgörande betydelse för att tillsynen ska kunna bli mer effektiv och bidra till att miljö-kvalitetsmålen nås.

Naturskyddsföreningens kretsar och länsförbund arbetar idag aktivt med att förse tillsynsmyndigheterna med kunskapsunderlag angående bl.a. skogsavverkningar, strandskyddsdispenser och områdesskydd. Kunskapsunderlagen utgörs inte sällan av inventeringar av naturmiljön och innehåller uppgifter om förekomst av skyddade arter och värdefulla livsmiljöer.

Allmänheten och miljöorganisationerna initierar redan idag tillsynsärenden hos tillsynsmyndigheterna. Naturskyddsföreningen anser att tillsynen kan bli mer effektiv om den engagerade allmänheten enkelt kan lämna upplysningar och kunskapsunderlag till tillsynsmyndigheterna. Utredningen tar kortfattat upp dessa aspekter i avsnitt 14.4 om digitalisering. Naturskyddsföreningen anser att allmänhetens och miljöorganisationernas insyn och delaktighet i arbetet med miljötillsynen bör få en mer framskjuten roll i det fortsatta arbetet med att utveckla miljötillsynen.

Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor regleras i 16 kap. 13 § miljöbalken. Lagrummet är en del av det svenska genomförandet av Århuskonventionen (konventionen). Redan vid tillträdet till konventionen ifrågasatte Lagrådet om den begränsade mängd beslutstyper som 16 kap. 13 § miljöbalken omfattar står i överensstämmelse med artikel 9.3 i konventionen och framhöll särskilt brister avseende tillsynsbeslut. Såväl Lagrådet som andra aktörer har senare upprepat sin kritik mot det svenska genomförandet i detta avseende.

De senaste åren har rättspraxis avseende tillsynsbeslut utvecklats. Miljöorganisationer har tillerkänts rätt att överklaga andra tillsynsbeslut enligt miljöbalken än sådana som uttryckligen anges i 16 kap. 13 § miljöbalken (för en utförlig redovisning av praxis se Ds 2016:25 s. 263 ff). Detta med motiveringen att beslut om tillsyn inte uttryckligen är undantagna i 16 kap. 13 § miljöbalken och med hänvisning till artikel 9.3 i konventionen samt Sveriges unionsrättsliga förpliktelser.

Såväl Industriutsläppsutredningen (M 2010:07) som promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25) har föreslagit att miljöorganisationernas talerätt ska omfatta tillsynsbeslut generellt. Någon ändring av 16 kap. 13 § miljöbalken har dock inte gjorts sedan 2010. Naturskyddsföreningen bedömer att de som engagerar sig ideellt i en miljöorganisation och som saknar juridiska kunskaper har mycket små möjligheter att ur miljöbalken utläsa om deras organisation kan överklaga ett visst myndighetsbeslut. Detta är allvarligt eftersom lagrummets syfte är att se till att allmänhetens kunskap och engagemang i miljöfrågor kan tillvaratas även rättsligt.

Var tredje år rapporterar Sverige till UNECE om det svenska genomförandet av konventionen. Vid de två senaste rapporteringstillfällena har Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt, i sina remissyttranden över rapporten, hänvisat till ovan nämnda utveckling av rättspraxis men poängterat att den inte kan sägas utgöra ett genomförande av konventionen. Svea Hovrätt framhöll i sitt remissvar 2013 behovet av lagstiftningsåtgärder och noterade därefter, i remissvaret 2016, att någon sådan lagstiftning ännu inte finns på plats.

Naturskyddsföreningen anser att 16 kap. 13 § miljöbalken behöver ändras så att det för allmänheten och miljöorganisationerna tydligt framgår att tillsynsbeslut kan överklagas. Att klagorätten endast framgår av domstolspraxis är inte tillräckligt för

att Sverige ska anses ha fullgjort sina förpliktelser enligt konventionen. Om de kunskaper som lokalt och regionalt verksamma miljöorganisationer har om värdefull natur, känslig miljö och förekomst av skyddade arter i högre utsträckning skulle komma tillsynsmyndigheterna till del skulle miljötillsynen bli mer effektiv. Om dessa miljöorganisationer kunde överklaga tillsynsbesluten, vilket konventionen kräver, skulle det dessutom i förlängningen bidra till en mer enhetlig och rättssäker tillsyn. Denna syn delas av Industriutsläppsutredningen som föreslog en uttrycklig och generell klagorätt för tillsynsbeslut. Utredningen anförde då att "[d]et positiva med en utvidgad talerätt för miljöorganisationer är att det tillskapas en ytterligare kontrollfunktion som en garant för att reglerna efterlevs, vilket torde medföra positiva miljöeffekter" (se M 2010:07 s. 404).

Detta remissvar har utarbetats av miljöjuristen Josia Hort i samråd med Oscar Alarik chef för avdelningen klimat och juridik och Rebecca Nordenstam, miljöjurist.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Karin Lexén
generalsekreterare



Josia Hort
miljöjurist