

Miljöbedömningar, Ds 2016:25

Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, får härmed avge följande yttrande över innehållet i promemorian.

LRF är en intresse- och företagarorganisation för människor och företag inom det gröna näringslivet. LRFs cirka 150 000 medlemmar driver tillsammans 90 000 företag och det gröna näringslivet står för 8 procent av Sveriges BNP. LRF ska medverka till utveckling av företag och företagare inom jord, skog, trädgård och landsbygdens miljö, så att de kan förverkliga sina ambitioner om tillväxt, lönsamhet och attraktionskraft.

LRF:s synpunkter

Miljöbedömningar

LRF har vid flera tillfällen tidigare lämnat både synpunkter och underlag för att peka på behovet av förändringar av prövningsförfarandet enligt miljöbalken i syfte att nå effektivitet och miljönytta.

LRF hänvisar till tidigare yttranden med anledning av remisserna av promemorian Identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, Miljöprocessutredningens slutbetänkande (SOU 2009:45) och promemorian Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar DS 2009:65 samt till yttrandet till Miljöprocessutredningens MKB-grupp (bifogas) i de delar de beskriver erfarenheterna av MKB-procesen och behovet av förändringar i regelverket.

LRF tillstyrker i huvudsak de förändringar som nu föreslås, men hade gärna sett förslag som med en större tydlighet pekar på att det som krävs vid en individuell prövning ska anpassas till vad som är motiverat utifrån allmänt gällande krav och övriga styrmedel. När det till exempel gäller kraven på både

underlag och försiktighetsmått för djurhållande verksamheter har det i utredningen Djurhållning och miljön - hantering av risker och möjligheter med stallgödsel, SOU 2013:5, konstaterats att de flesta av de krav som ställs efter en omfattande tillståndsprocess är sådana som redan finns i generella föreskrifter, något som framstår som varken ändamålsenligt eller effektivt.

I övrigt ansluter LRF med avseende på förslagen kring miljöbedömningar till remissvaret från Svenskt Näringsliv.

Talerätt

LRF avstyrker förslaget att införa en generell talerätt för miljöorganisationer i samtliga tillsynsärenden enligt miljöbalken. Promemorian utgör i denna del inte ett tillräckligt underlag för den föreslagna lagändringen och innehåller ingen godtagbar analys av varken Århuskonventionens bestämmelser, förslaget i sig eller dess konsekvenser.

LRF anser att promemorian i den här delen är alltför bristfällig för en bedömning av dels om det ligger i linje med eller ens krävs enligt Århuskonventionen att samtliga beslut i tillsynsärenden ska kunna överklagas av miljöorganisationer, dels om den praxis som promemorian hänvisar till verkligen uttrycker just detta. Varken behovet av eller möjliga alternativ till den ändring som föreslås redovisas.

Det hade varit önskvärt att i promemorian redovisa vad de olika bestämmelserna i Århuskonventionens betyder och vilka konsekvenser dessa har för regleringen i Sverige. Liksom vilka beslut det är som avses och som kommer att omfattas av ändringen. Som det ser ut nu omfattas samtliga tillsynsbeslut enligt miljöbalken, inklusive till exempel hälsoskyddsområdet. Är det verkligen avsikten? Hur många beslut handlar det om? Framstår det som och anses det lämpligt att samtliga av dessa omfattas av en möjlighet för olika organisationer att överklaga?

En fråga är om det ens är just möjligheten att överklaga som Århuskonventionens artikel 9.3 avhandlar. Artikel 9.3 talar om att få handlingar och underlåtenheter prövade av domstol eller i administrativ ordning. Den engelska versionen anger ”access to administrative or judicial procedures”. En sådan prövning behöver ju inte innebära just möjligheten att överklaga. LRF efterlyser ett resonemang kring i vilka tillsynsärenden det kan vara lämpligt att det finns någon form av talerätt för miljöorganisationer och vilken form av prövning som i så fall skulle vara lämplig för de beslut i vilka organisationer bör ha möjlighet att agera rättsligt.

Det hänvisas som skäl för den föreslagna ändringen till Lagrådets yttranden i prop 2004/05:65 s 313 f och prop 2006/07:95 s 210. Lagrådet ifrågasätter i sitt yttrande i den först nämna propositionen om rätten att klaga enligt 16:13 står i överensstämmelse med konventionens artikel 9.3 med avseende på vilka beslut som omfattas. Lagrådet skriver att brister i tillsynen är av särskilt intresse i detta sammanhang, vilket LRF tolkar som att det är möjligheten att för enskilda och organisationer få brister i tillsynen prövade som avses. Därefter hänvisar Lagrådet till regeringens aviserade fortsatta överväganden, varför det nöjer sig med att påpeka att det ter sig ovisst huruvida Sverige uppfyller konventions- och direktivkraven. LRF konstaterar att Lagrådet förefaller ha efterlyst en vidare utredning, men inte ansett sig behöva göra någon djupare sådan för egen del, varför det blir en form av cirkelresonemang att hänvisa till Lagrådets yttranden som grund för den föreslagna förändringen utan att en sådan utredning samtidigt redovisas. Dessa yttranden bör snarare tas som intäkt för att det föreligger ett behov av att studera frågan mer noga än vad som även nu har skett.

Ändringen såsom den ser ut i förslaget skulle innebära att det generellt inte längre ska vara myndigheternas avvägning mellan allmänna och enskilda intressen och den följande bedömningen av vad som behövs i tillsynssammanhang som är avgörande, utan det kan lika gärna vara miljöorganisationers initiativ. Dessa organisationers aktivitet och intresse kan variera kraftigt både geografiskt och över tid och är beroende av vilka frågor organisationerna väljer att för tillfället fokusera sin verksamhet på. Det innebär att både myndigheter och enskilda kommer att påverkas i ännu högre grad av sådant som inte går att förutse och som har sin grund i prioriteringar som gjorts utanför både företagen och myndigheterna och vars skäl inte behöver motiveras. En sådan situation kan inte anses vara önskvärd.

När det gäller rättsfallen som promemorian hänvisar till, men inte redovisar innehållet i eller någon analys av, framstår dessa vid en genomgång över huvud taget inte som en rad vägledande avgöranden som tydligt pekar på behovet av just den ändring som föreslås. Snarare kan det i den samlade praxis som finns anses så gott som helt saknas stöd för att samtliga rena tillsynsbeslut enligt miljöbalken ska vara möjliga att överklaga för miljöorganisationer. Minst två avgöranden finns också som talar emot detta. En omsorgsfull tolkning av de rättsfall som finns hade varit önskvärd.

I Sveriges rapport från år 2013 (M2013/2050/R) om genomförandet av Århuskonventionen beskrev regeringen under redovisningen av artikel 9 det svenska systemet av myndigheter och deras ansvar att ingripa, centrala myndigheters möjligheter att agera, tillsynens syfte, möjligheten för allmänheten att anmäla missförhållanden, sanktionsmöjligheterna samt funktionerna hos JO och JK. Även mot bakgrund av denna beskrivning av ett

ändamålsenligt och fungerande system framstår det nu remitterade förslaget som grovhugget och förhastat.

Även konsekvensanalysen får anses vara ytterligt torftig, vilket i och för sig torde följa av att redovisningen och analysen är alltför bristfällig i den delen av promemorian som avser förslaget om miljöorganisationers talerätt i tillsynsärenden.

Hur påverkas till exempel verkställigheten av den föreslagna bestämmelsen? Behöver besluten tillkännages på annat sätt än idag? Hur påverkas situationen och effektiviteten för myndigheter, som förutom grannar och andra verkligt berörda också kommer att få hantera en varierande mängd kontakter med mer eller mindre aktiva organisationer? Vilken insyn och delaktighet i ärendena tillerkänns organisationerna i och med förslaget? I hur marginella frågor är det ens lämpligt att andra än myndigheten och den enskilde som är föremål för tillsyn är inblandade i? Är det troligt att ändringen kommer att leda till ett behov av förändring i vilka ärenden myndigheter bör agera eller väljer att agera genom till exempel beslut om föreläggande? Kan det komma att uppstå ett behov av att justera gränser för anmälnings- och tillståndsplikt, tillsynsprioritering med mera?

Vilka och hur stora konsekvenser kan ändringen få för enskilda och företag? Är det självklart att det alltid är en fördel för tillsynssituationen och tilliten i relationen mellan enskilda och myndigheter att en utomstående part ges möjlighet att överklaga och på så sätt spåda på den osäkerhet och tilltagande oförutsägbarhet som enskilda och företag erfar idag? Överklaganden leder till att tiden förlängs innan dessa vet vad som gäller till exempel efter ett ordinärt tillsynsbesök, ett klagomål eller en anmälan, som till sin natur utgör en ändring av verksamheten som är av mindre betydelse. I högre instanser är det också många gånger nödvändigt att anlita ett ombud för att kunna ta tillvara sin rätt, vilket också fördyrar ett förfarande som inte borde vara komplicerat.

Dessa frågor och säkert även andra behöver besvaras med hjälp av bland annat en godtagbar analys av grunden för kraven på miljöorganisationers möjligheter att delta i olika former av ärenden samt att få dem rättslig prövade, det vill säga Århuskonventionen. Denna bör också läsas och tolkas med utgångspunkt i att det är en internationell överenskommelse, vilket gör att det behöver övervägas hur ett genomförande ser ut som på det mest effektiva sättet anpassas till den svenska lagstiftningen, myndighetsstrukturen och tillsynstraditionen. Att så lättvindigt som i den nu remitterade promemorian tolka konventionen och föreslå ändringar förefaller ogenomtänkt.

Kommunikationsplikten i 19 kap miljöbalken

Den föreslagna ändringen i 19 kap 4 § motiveras av att nuvarande lydelse är otydlig. Det är dock oklart om förslaget utgör ett förtydligande av den nu gällande bestämmelsen. Förslaget tyder snarare på en dramatisk utvidgning av skyldigheten till kommunikering. Det är även tveksamt huruvida den föreslagna lydelsen kan anses vara ändamålsenlig i alla de frågor som kommunala nämnder och länsstyrelser hanterar och där någon lämnar synpunkter eller klagomål i olika sammanhang. Om en sådan förändring är avsedd bör den utredas mer omsorgsfullt innan den genomförs.

Med vänlig hälsning
LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

Isabel Moretti
Enhetschef

Åsa Hill
Jurist