

Mark- och miljödomstolen

Miljö- och energidepartementet

Betänkande Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63). Dnr M2017/01714/Me.

Mark och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande. Domstolen får med anledning härav anföra följande.

Mark- och miljödomstolen tillstyrker i huvudsak utredningens förslag och slutsatser. Allmänt kan sägas att domstolen delar utredningens slutsatser vad gäller de problem som måste hanteras men domstolen ställer sig tveksam till verkningfullheten av delar av utredningens förslag till lösningar.

Utredningen framhåller ofta samverkan och strategisk samordning och liknande som förslag till lösning på de konstaterade problemen. Mark- och miljödomstolen anser att en utvecklad tillsyn byggd på dagens organisation är att föredra men ifrågasätter värdet av ytterligare administration. En framgångsrik tillsyn förutsätter primärt ett tydligt mandat för tillsynsmyndigheten och erforderliga resurser för arbetsuppgiften.

Generellt om de inledande kapitlen 10 – 16 kan sägas att utredningen anser att dagens system i stort fungerar bra. Texten är omfattande men innehåller egentligen inte särskilt många konkreta förslag till avgörande förbättringar/förändringar. Som exempel kan framhållas resonemangen om bättre samverkan och bättre styrning från regeringens sida, bättre uppföljning och att Naturvårdsverket ska samordna tillsynen bättre.

Utredningen har inte tillräckligt uppmärksammat de problem som uppstår när olika aktörer ska samordna och göra samma sak – och i många fall konkurrera om uppgiften. Det saknas analys av det som flera aktörer vittnar om, att tillsynen haltar och riskera skapa regionala skillnader som i sin tur kan påverka konkurrensförutsättningar beroende på den regionala tillhörigheten. Det kanske blir mest påtagligt när det gäller tillsynen av stora industrianläggningar med betydande miljöpåverkan. Denna fördelning kommenteras i kapitel 11.1 där det bl.a. framgår följande.

”Det har också framförts att det kan vara mer effektivt att samla tillsynen över vissa branscher på en och samma tillsynsmyndighet när antalet anläggningar i en bransch är få i ett län eller när en kommun har svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens och erfarenhet i specifika frågor. Som exempel på sådana branscher har nämnts gruvor, avloppsreningsverk, deponier, bildemonterare och återvinningsanläggningar. Vi kan inte på befintligt underlag se i vilka fall det skulle vara mer ändamålsenligt att koncentrera tillsynen till en myndighet på det sätt som framförts.”

Utredningen blandar stort med smått och jämför gruvor med exempelvis bildemonterare, deponier och andra verksamheter som torde finnas spridda i ett stort antal i hela landet. Det hade varit bättre att göra ett försök att i jämförelsen definiera ett antal tunga komplicerade industribranscher, exempelvis gruvor, skogsindustrier, kemiska industri, järn- stål- och metallverk, m.fl. och belysa möjligheten att effektivt samordna delar av tillsynen på ett nationellt plan. Även möjligheten att låta Naturvårdsverket bygga en organisation med operativ tillsyn inom dessa branscher skulle kunna belysas. Det skulle sannolikt underlätta om man, såsom utredningen föreslår, låter Naturvårdsverket leda samordningen av tillsynen, men också bygga egen kompetens och erfarenhet av operativ tillsyn.

När det gäller tillsynen av miljöfarlig verksamhet välkomnar domstolen förslaget om att förstärka kompetensutvecklingen.

Mark- och miljödomstolen delar Statskontorets uppfattning att regeringens styrning kan förenklas och förtydligas och att regeringen bör utveckla en mer sammanhållen styrning. Utredningen anser också detta angeläget men några konkreta förslag på en mer sammanhållen tillsynsorganisation lämnas inte.

Av utredningen framgår att dagens utgångspunkter för fördelningen av ansvaret för tillsynen är ändamålsenliga. Utredningen ifrågasätter om tillståndsplikten i sig ska vara styrande för tillsynsansvaret för miljöfarlig verksamhet, men anser att det finns skäl att avvakta med att ta ställning till en förändrad fördelning. Mark- och miljödomstolen ifrågasätter detta. Denna diskussion har pågått flera decennier och det kan finnas anledning att någon gång sätta ner foten. Utredningen borde mer djupgående övervägt om att det finns skäl att avvika från dagens utgångspunkter för ansvarsfördelningen.

Vad gäller otydligheter och gränsdragningsproblem i enskilda fall är utredningen otydlig och svårtolkad. Ett bättre stöd från tillsynsvägledande myndigheter är säkert bra men blir osäkert. Det hade varit bättre att identifiera dessa enskilda fall och tydliggöra tillsynsansvaret. Att någon annan ska ”vägleda” två myndigheter som var för sig anser sig vara mest lämpad för en uppgift riskerar att bli än mer komplicerat.

Förslaget att lägga ner Tillsyns- och föreskriftsrådet och istället säkerställa arbetet inom Miljösamverkan Sverige är ett bra förslag.

Utredningen föreslår tydligare krav på kompetens. Domstolen anser en centralt fastställd fort- och vidareutbildning för personal som arbetar med tillsyn vara ett bra förslag.

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram nationella mål för tillsynen och en strategi för att uppnå målen. Domstolen ifrågasätter om inte detta var syftet med utredningens arbete. Domstolen

ifrågasätter värdet av att ta fram nationella mål för tillsynen, strategier för att uppnå målen och redovisning av måluppfyllelse. Satsa istället dessa resurser på den operativa tillsynen och stärk och tydliggör tillsynsmyndigheternas uppgifter. Förslaget om att utveckla ett system med nationella branschexperter är bra.

En förutsättning för en väl fungerande, effektiv och rättvis tillsyn är att tillsynsmyndigheterna har erforderliga resurser för uppdraget. Det är dock viktigt att säkerställa också domstolarnas roll i systemet. En effektiv och väl fungerande tillsyn bör rimligen leda till att också domstolarnas arbetsbörda blir större genom fler överklagade förelägganden mm. Det är därför viktigt att förstärka också domstolarna,

Tingsrätten ser positivt på utredningens förslag till tillsättande av en statlig miljöstraffrättsutredning och delar utredningens bedömning avseende behovet av sanktionsväxling. Utredningen anser att en större reform av 29 kap. miljöbalken bör genomföras i samband med en sanktionsväxling. Tingsrätten ser positivt på utredningens överväganden i dessa delar och ställer sig särskilt bakom utredningens redovisade koncept för hur 29 kap. miljöbalken skulle kunna utformas.

Mark- och miljödomstolen tillstyrker förslaget att koncentrera miljöbrottmålen till de domstolar som är mark- och miljödomstolar. En koncentration bör rimligen leda till en större kompetens. Domstolen ifrågasätter dock varför utredningen inte valt att också överväga ändrade sammansättningsregler för att säkerställa att också tekniska råd deltar i miljöbrottmål. Det kan också finnas anledning att överväga om inte mark- och miljööverdomstolen bör göras till överklagandeinstans i miljöbrottmålen för att på så sätt även stärka prejudikatbildningen på området. Liksom anförts beträffande finansieringen ovan är det viktigt att säkerställa att domstolarnas verksamhet finansieras fullt ut.

Avslutningsvis anser domstolen det vara positivt att frågor kring mänskliga rättigheter mm uppmärksammats också inom miljöstraffrätten.

Frågeställningarna är komplicerade och bör utredas ytterligare. Dagens system bygger på att verksamhetsutövarna själva anmäler avvikelser och villkorsöverskridanden samt medverkar i utredningen som senare kan komma att läggas till grund för ett åtal. Rättssäkerhetsaspekterna i detta är viktiga.

Lars-Göran Benmarker

chefsrådman

I handläggandet av denna remiss har även deltagit rådmannen Lars Nyberg, tekniska rådet Lars-Gunnar Sjölund, tingsfiskalen Jon Jonasson samt beredningsjuristen Therese Fällgren.