



Stockholms
universitet

BESLUT
2017-12-20

Dnr SU FV-1.1.3-3115-17

Rektor

Handläggare:

Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Avdelningen för planering och ledningsstöd

Regeringskansliet
(Miljö- och energidepartementet)

Yttrande över betänkandet Miljötillsyn och sanktioner (SOU 2017:63)

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) anmodats att inkomma med yttrande över betänkandet *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63). Universitetet har följande att anföra.

Generella synpunkter

I utredningen behandlas olika aspekter rörande miljötillsynens organisation samt den straffrättsliga delen av det miljörättsliga regelverket. Utredningen syftar till att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv. För att uppnå detta har utredningen bland annat haft i uppdrag att se över hur styrningen, samordningen och uppföljningen av miljötillsynen kan förbättras och förstärkas. Utredningen har också haft i uppdrag att se över vissa miljöstraffrättsliga frågeställningar.

Stockholms universitet har inget att erinra vad gäller den helhetsbild av miljötillsynen som presenteras i utredningen. Utredningen redogör väl för de problem och brister som finns med den nuvarande miljötillsynen, bland annat problemen med bristande enhetlighet och effektivitet som är problematiskt både ur miljösynpunkt och från ett rättssäkerhetsperspektiv. Mot den bakgrunden anser universitetet att de bakomliggande idéerna om behovet av förändringar på området framstår som välgrundade.

Universitetet noterar dock att det rörande vissa frågor saknas förslag till åtgärder, vilket motiveras med att det i dag inte anses finnas tillräckligt med kunskap om problemen och hur de bör åtgärdas. De åtgärdsförslag som syftar till att öka kunskapen bör därför följas. Det är särskilt angeläget att få en ökad kunskap om varför – och på vilket sätt – tillsynen varierar mellan olika tillsynsområden eller geografiska områden (t.ex. kommuner och län). I princip lämnar utredningen inte heller några förslag på åtgärder i de delar som rör miljöstraffrättsliga frågor. Detta motiveras dels av att mer omfattande förslag inte omfattas av utredningens direktiv (avsnitt 23.1), dels av att utredningen gör bedömningen att en särskild miljöstraffrättslig utredning bör tillsättas (avsnitt 21.4.1). Universitetet instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att särskilt utreda de miljöstraffrättsliga aspekterna, både vad gäller kriminaliseringsfrågor och sanktionssystemet.

Förslagen rörande miljötillsynens organisation

Den övergripande organisationen

Stockholms universitet tillstyrker förslaget att *inte* ändra den övergripande organisationen för miljötillsynen. Dagens decentraliserade system kan, *förutsatt* att den statliga styrningen av tillsynen och tillsynsvägledningen *förbättras och förstärks*, stämma väl överens med principer om en ekosystembaserad och adaptiv förvaltning som bör prägla en modern miljöreglering.

Tillsynsbegreppet

Universitetet tillstyrker förslagen om att tydliggöra vad tillsyn innebär samt att exkludera tillsynsvägledningen ur denna definition. Ett tydliggörande av vad som är tillsyn utgör en förutsättning för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering. Det kan även minska diskrepansen mellan den förväntade och den faktiska tillsynen.

Styrning, samordning och fördelning av tillsynsansvar

Universitetet tillstyrker förslagen om ökad samverkan inom regeringskansliet, mer sammanhållen styrning samt samlade analyser av hur tillsynen genomförs inom olika områden. För att minska otydligheten för verksamhetsutövare samt riskerna för att tillsynen s.a.s. "faller mellan stolarna", anser universitetet emellertid att miljötillsynsförordningen bör ändras så att det blir ett krav (*ska*) på att myndigheter samordnar eller fördelar tillsynsansvaret i de fall flera myndigheter har tillsynsansvaret över ett och samma tillsynsobjekt. Det hade varit önskvärt om utredningen även hade fått i uppdrag att ge konkreta förslag till tydliggörandet av fördelningen av tillsynsansvaret i de fall otydligheter finns i den materiella regleringen. Utredningen belyser inte heller de brister och behov av tydliggörande kring ansvarsfördelningen för tillsynen av efterlevnaden av miljöbalkens regler för sådana verksamheter och åtgärder som normalt *inte* prövas av miljöbalken men som *ändå omfattas* av miljöbalken allmänna hänsynsregler (t.ex. jakt och fiske).

Universitetet tillstyrker förslaget om att tillsynen generellt ska kunna överlåtas från kommun till länsstyrelse, men avstyrker begränsningen i förslaget om att kommunen och länsstyrelsen måste vara överens. Det bör dessutom införas kriterier för när överlåtelse och återkallelse från kommun till länsstyrelse *ska* ske.

Vidare tillstyrks förslaget om att ge Naturvårdsverket det övergripande ansvaret för samordning och samverkan mellan tillsynsvägledningsmyndigheter samt att detta tydliggörs i instruktionen till myndigheten. En samordnad tillsynsvägledning ökar förutsättningarna för en mer enhetlig och effektiv tillsyn (t.ex. genom enade råd om hur olika regler ska tolkas och tillämpas). Universitetet tillstyrker särskilt förslaget om att ge Naturvårdsverket i uppdrag att, i samråd, utforma nationella mål för miljötillsynen och en nationell strategi för att uppnå målen. Det är också viktigt, som föreslagits, att samtliga centrala tillsynsvägledande myndigheter får i uppdrag att ta fram underlag till den nationella miljötillsynsstrategin. Tydliga mål för tillsynen är avgörande för en ändamålsenlig planering och prioritering samt för uppföljning och utvärdering av tillsynens effektivitet. En viktig del av detta är de föreslagna områdesvisa analyserna som bör innehålla förslag på hur bristen på tillsyn inom t.ex. artskyddet och skyddet av områden ska åtgärdas. Som utredningen själv påpekar saknas i

dag en samlad bild av hur miljötillståndet i många skyddade områden ser ut. Det pågår forskning som har granskat ett stort antal naturreservatsföreskrifter i flera olika kommuner och funnit att en stor del av föreskrifterna är föråldrade och inte anpassade efter rådande kunskap eller nya rättsliga krav på skydd av arter och livsmiljöer.

Universitetet anser att förslagen angående samordningen av tillsynsvägledningen mellan myndigheterna inte är tillräckligt långtgående. Även här skulle ett krav införas på att myndigheter under vissa situationer *ska* komma överens om hur ansvaret bör fördelas inom ett område. Sådana överenskommelser skulle kunna tidsbegränsas för att möjliggöra framtida förändringar i ansvarsfördelningen.

Universitetet tillstyrker även förslaget om att tillsynsmyndigheten ska ta hänsyn till den nationella strategin i tillsynsplaneringen samt beskriva hur detta har gått till. Det bör även införas krav på hur myndigheternas egna tillsynsplaner ska utformas, eftersom det i dag enbart finns ett krav på att en tillsynsplan ska antas. Utformningen av tillsynsplanerna som varit föremål för granskning har visat sig vara bristfälliga och dessa har i stort sett endast räknat upp vilka områden som fallit under myndighetens ansvarsområde utan någon kartläggning eller analys av tillsynsobjekten och utan någon tydlig prioritering mellan olika ansvarsområden. Dessutom har det varit tidskrävande att få tillgång till planerna.

Vidare tillstyrker universitetet förslaget om införandet av en bestämmelse som ger länsstyrelsen möjligheter att förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget att avhjälpa bristerna.

Stockholms universitet vill även betona det viktiga uttalande som görs i utredningen om att miljölagstiftningen har ett stort inslag av mål- och resultatstyrning och att det är viktigt att miljötillsynen inte styrs in på en lägstanivå, utan ger ett utrymme för olika genomföranden. En god förutsättning för att tillförsäkra en kvalitativt inriktad miljötillsyn, är att den s.k. tillitsreformen också genomförs.

Riskbaserad miljötillsyn

Även om grundtanken med att göra tillsynen riskbaserad är god, missar utredningen att diskutera de problem en sådan utgångspunkt kan ge upphov till. En riskbaserad tillsyn kan t.ex. innebära att tillsynen minskas inom bl.a. art- och områdesskyddet, där effekterna av överträdelser för miljön (eller hälsan) inte ännu är kända. Samtidigt kan skador på den biologiska mångfalden vara irreversibla och på sikt få långtgående konsekvenser för t.ex. ekosystemens stabilitet och förmåga att producera varor och tjänster som människan, och andra arter, är beroende av. Universitetet vill därför understryka att ett införande av en riskbaserad tillsyn inte får leda till ett åsidosättande av försiktighetsprincipen.

Digitalisering och kompetens

Stockholms universitet tillstyrker förslagen om digitalisering. Den ökade tillgången till information som följer av en digitalisering är betydelsefull. Utöver de skäl som anförs i utredning, möjliggör och underlättar en digitalisering forskning om miljötillsyn. Det är viktigt

att detta arbete sker samordnat och att gemensamma metoder och principer – för t.ex. hur olika typer av tillsynsbeslut ska rubriceras, kategoriseras, kommuniceras och informera – ingår i den plan som Naturvårdsverket föreslås utforma. Ett sådant uppdrag borde emellertid även omfatta andra typer av ärenden och beslut, t.ex. tillståndsbeslut.

Vidare tillstyrks kravet på kompetens (relevant utbildning och erfarenhet) för de personer som ska utföra miljötillsynen samt uppdraget om att utforma kriterier för kompetensbedömning. Stockholms universitet delar i hög grad betänkandets syn på status, identitet och kompetens vad gäller miljö- och hälsoskyddsinspektörer. För närvarande arbetar universitetet i nära samarbete med samtliga kommuner i Stockholmsregionen med att utveckla en ny utbildning för just miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Ambitionen är att utveckla en utbildning som både uppfyller de högt ställda krav Universitetskanslersämbetet ställer på akademisk kompetens och de krav som framför allt miljökontoren har på blivande arbetstagare, inte minst vad gäller relevant kompetens för att utöva en effektiv och rättssäker tillsyn på området. Universitetet vill i sammanhanget understryka att om Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom tillsynen och ett förslag till en plan för fort- och vidareutbildning, bör den erfarenhet och kompetens som just nu byggs upp vid Stockholms universitet tas till vara.

Uppföljning och utvärdering

Stockholms universitet ser det som positivt att det i utredningen tydliggörs att uppföljning av kommunernas tillsyn och redovisningen ingår i länsstyrelsens skyldighet att ta fram en tillsynsvägledningsplan. Givet att detta ännu inte skett kan det dock ifrågasättas om denna upplysning är tillräcklig eller om detta redan nu bör tydliggöras i miljötillsynsförordningen. Om det arbete med gemensamma metoder och bedömningsgrunder som utredningen förutser inom länsstyrelsernas samarbete inom Miljösamverkan Sverige inte kommer tillstånd, bör länsstyrelserna ges ett särskilt uppdrag avseende detta. Detsamma gäller den nationella uppföljningen som Naturvårdsverket ska ansvara för. Universitetet vill också framhålla att det bör utarbetas indikatorer som kan mäta *kvaliteten* i tillsynen, d.v.s. i vilken grad tillsynen leder till regelefterlevnad. De exempel på indikatorer som nämns i utredningen mäter främst *kvantiteten*.

Universitetet vill särskilt betona att kontinuerlig utvärdering och uppföljning av tillsynens effektivitet utgör en nödvändig del i genomförandet av miljömål och att detta har stöd i den miljörättsliga forskningen.

Förslagen rörande miljöstraffrätten

Miljöstraffutredning

Stockholms universitet instämmer i bedömningen att en särskild utredning bör få i uppdrag att utvärdera miljöstraffrätten. Om en sådan utredning tillsätts, bör den få ett mandat att granska den s.k. brottskatalogen i MB 29 kap. och att se över sanktionerna (straff, böter, miljöstraffavgifter). Universitetet utesluter t.ex. inte att det kan anses finnas ett behov av att förändra såväl bötesnivåer som straffskalor och storleken på miljöstraffavgifter.

Universitetet instämmer även i utredningens förslag att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att – efter samråd med berörda myndigheter – se över miljöstraffsavgifternas storlek.

I utredningen uppmärksammas också frågan huruvida vissa brott som i dagsläget återfinns i brottskatalogen, i framtiden endast skulle kunna aktualisera miljöstraffsavgifter. Enligt Stockholms universitet är det lämpligt att närmare utreda vilka brott som skulle kunna ersättas med miljöstraffsavgifter. Det bör dock understrykas att det inte är en alldeles enkel uppgift att avgöra vilka (nuvarande) brott som inte längre ska kunna resultera i böter eller fängelse, utan enbart resultera i miljöstraffsavgift. Miljöstraffrätten har här en viktig roll att spela, på så vis att den bidrar till att stödja miljötillsynen genom att allvarliga fall kan resultera i straffansvar. Universitetet instämmer i bedömningen att en översyn av såväl kriminaliseringen i MB 29 kap. som sanktionssystemet, skulle bidra till att förstärka miljöstraffrätten som ett eget rättsområde med en tydlig egen identitet. Mot den bakgrunden anser universitetet att den straffrättsliga delen av det miljöstraffsregelverket inte nödvändigtvis behöver återfinnas i miljöbalken – utan mycket väl kan regleras i en egen speciallagstiftning.

Redaktionella ändringar

Stockholms universitet vill påpeka att det inte är givet att en mer omfattande brottskatalog i MB 29 kap. innebär att de miljöstraffrättsliga bestämmelserna framstår som tydligare. Enligt utredningens förslag ska MB 29 kap. indelas i totalt 75 bestämmelser – vilket bör jämföras med de nuvarande 20 bestämmelserna. Universitetet ifrågasätter om det behövs så många bestämmelser för att skilja mellan olika kriminaliserade gärningar. Däremot instämmer universitetet i att MB 29 kap. skulle tjäna på att struktureras på ett något annorlunda sätt, där t.ex. en användning av fetstilade rubriker och en viss indelning i egna brottsrubriceringar skulle gynna översikten av vad som är kriminaliserat. Universitetet vänder sig mot vissa av de indelningar som görs i det utformade förslaget; det är t.ex. ingen vinst att införa flera, separata bestämmelser för de brott som är kriminaliserade på försöksnivå och förberedelsenivå. I likhet med andra specialstraffrättsliga lagar (t.ex. narkotikastrafflagen och smuglingslagen) bör det vara tillräckligt att utforma en bestämmelse som infångar samtliga brott som är kriminaliserade på förstadiet. Likaså ifrågasätter universitetet om det finns något behov av att indela miljöbrottet i fem olika bestämmelser. Om en strukturell förändring ska göras avseende MB 29 kap., bör de skilda brottsrubriceringarna i så hög utsträckning som möjligt anges i en sådan ordning att de mest klandervärda och straffvärda gärningarna anges inledningsvis. En sådan lagstiftningsteknik förekommer i brottsbalken och i specialstraffrättslig lagstiftning. Universitetet vill också betona att det alltjämt är viktigt att i lagtexten markera vilka brott som har företräde framför andra brott i MB 29 kap. Detta skapar en förutsebarhet och ger en tydlig vägledning för domstolarna.

Blankettstraffbud

I utredningen diskuteras frågor rörande blankettstraffbud. Som påpekas i utredningen har användningen av blankettstraffbud på miljöstraffrättsens område varit föremål för diskussion. Generellt anser Stockholms universitet att detta är en godtagbar lagstiftningsteknik på miljöområdet. Den bedömningen har även Högsta domstolen gjort – senast i NJA 2016 s. 1093. Det hindrar dock inte att frågan åter uppmärksammas i utredningssammanhang och

diskuteras utifrån en miljöstraffrättslig kontext. Om en särskild miljöstraffrättslig utredning tillsätts, bör den belysa blankettstraffbuden på området. I sådana fall bör det utredas hur kriminaliseringen samtidigt ska iakttas de höga rättssäkerhetskrav som gäller i straffrättsliga sammanhang och de effektivitetskrav som ställs när det gäller tillämpningen av strafflagstiftningen.

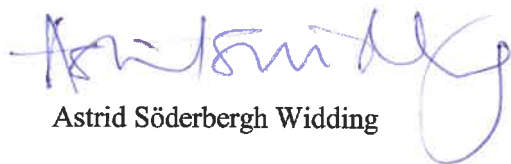
Rätten att vara passiv

Utredningen innehåller också en god översikt av rätten att vara passiv, som är en del av rätten till en rättvis rättegång. Universitetet är inte helt övertygat om att det bör införas en informationskyldighet om rätten att vara passiv i miljötillsynsförordningen. Det blir särskilt betänkligt eftersom tillsyn i förhållandevis hög utsträckning bygger på att verksamhetsutövarna inkommer med uppgifter. En jämförelse bör t.ex. kunna göras med *smitning* (trafikbrottslagen 1951:649, 5 §), där frågan har uppkommit om bestämmelsen är förenlig med rätten att vara passiv. Denna kriminalisering tar sikte på att den tilltalade måste ange vissa uppgifter om sig själv. I rättspraxis har domstolarna ansett att smitningsbrottet är förenligt med rätten att vara passiv. Anledningen är att denna rättighet måste förhålla sig till de intressen som ligger bakom den aktuella straffbestämmelsen. I förhållande till smitningsbrottet har domstolarna uttalat att kriminaliseringen är nödvändig med hänsyn till trafiksäkerheten (t.ex. RH 2016:39 och Svea hovrätts dom 2017-03-23 i mål nr B 10909-16). Motsvarande ställningstagande skulle kunna göras på miljöområdet. Inte minst eftersom miljötillsynen bygger på att korrekt information samlas in. Frågan om rätten att vara passiv tål därför att utredas närmare. Det kan också tilläggas att frågan om rätten att vara passiv möjligen kan behöva belysas ytterligare med anledningen av ett avgörande från Högsta domstolen (NJA 2017 s. 515).

Miljöbrottmål vid tingsrätter som är mark- och miljödomstolar

Stockholms universitet tillstyrker förslaget att miljöstraffrättsliga mål bör koncentreras till de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar. Detta kan medföra en effektivare användning av den kompetens som finns hos domstolar av det aktuella slaget. Åtgärden kan också betraktas som en del i att förstärka rättssäkerheten, eftersom det innebär att domare med särskild kunskap om miljörätten kan komma att döma i målet.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av prorektor, professor Clas Hättestrand, och förvaltningschefen, universitetsdirektör Eino Örnfeldt. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Anna Riddarström, Avdelningen för planering och ledningsstöd (protokollförelse).



Astrid Söderbergh Widding



Rikard Skårfors