

Stockholm den 18 december 2017

R-2017/1731

Till Miljö- och energidepartementet

M2017/01714/Me

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 25 september 2017 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63).

## **1. Sammanfattning**

Advokatsamfundet har tidigare yttrat sig över promemoriorna Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5) (N2017/01869/RS) och Miljötillsynsförordningen (M2010/2865/R). Det finns vissa beröringspunkter mellan dessa yttranden och nu aktuellt betänkande. I relevanta delar hänvisar därför Advokatsamfundet till vad som har anförts i dessa yttranden.

Advokatsamfundet ställer sig positivt till åtgärder som skapar ökade förutsättningar för en effektiv, förutsägbar och rättssäker tillsyn som präglas av ansvar, respekt och enkelhet. I detta arbete är framtida insatser för att stärka professionen, främst genom att säkerställa kompetensen vid de enskilda tillsynsmyndigheterna, och genom en tillsynsvägledning som ger en högre grad av likabehandling, oavsett var i landet man befinner sig, centrala. Vidare bör bl.a. åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt vidtas i enlighet med utredningens förslag, så att fokus riktas på de handlingar som ger störst miljöpåverkan. Sammantaget har Advokatsamfundet i huvudsak ingen erinran mot utredningens förslag, men har vissa synpunkter, vilka redovisas nedan.

## **2. Ett tydligare tillsynsbegrepp**

### **2.1 Definition av begreppet ”tillsyn”**

Advokatsamfundet ställer sig positivt till att begreppet tillsyn definieras i enlighet med förslaget. Det är särskilt positivt att det i lagtext klargörs att begreppet även innefattar

rådgivning, information och liknande verksamhet för att underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt miljöbalken. Det är också positivt att utformningen av det aktuella lagrummet tydliggör att längre gående krav än vad som följer av författning eller beslut grundat på författning inte kan ställas vid utövandet av tillsyn. Det är enligt Advokatsamfundets uppfattning viktigt att det för alla parter klargörs att tillsyn aldrig kan handla om mer än regelefterlevnad.

## **2.2 Definition av begreppet ”tillsynsvägledning”**

Advokatsamfundet ställer sig positivt till att begreppet tillsynsvägledning definieras i enlighet med förslaget, dels för att bidra till skapandet av den tydlighet som eftersträvas, dels för att öka förutsättningarna för en förutsägbar och rättssäker tillsyn över hela landet. Verksamhetsutövare ska dock inte behöva betala för det arbete som de tillsynsvägledande myndigheterna utför och som gagnar alla medborgare samt den svenska miljön i stort. Inte heller ska verksamhetsutövarna betala kvalitetssäkringen av de tillsynsvägledande myndigheternas arbete. De tillsynsavgifter som verksamhetsutövare betalar ska med andra ord enbart bekosta den operativa tillsynen. Någon särskild avgift för tillsynsvägledning att belasta verksamhetsutövare med ska inte införas.

## **2.3 Utmönstringen av begreppet operativ tillsyn**

Advokatsamfundet ställer sig positivt till att begreppet ”operativ tillsyn” utmönstras från författningstexten för att inte skapa en osäkerhet om att det kan finnas en annan tillsyn än den operativa.

## **3. En mer sammanhållen styrning av miljötillsynen**

Advokatsamfundet ställer sig positivt till en mer sammanhållen styrning av myndigheterna. Advokatsamfundet delar uppfattningen att en mer sammanhållen och tydlig styrning från regeringens sida bör underlätta samordning och samverkan mellan de centrala myndigheterna, länsstyrelserna och kommunerna. En sådan styrning skapar i sin tur ökade förutsättningar för en förutsägbar och rättssäker tillsyn över hela landet.

## **4. Insatser för att stärka professionen**

Den enskildes tilltro till, och respekt för, tillsynsmyndigheten och därmed tillsynen i stort är avhängig kompetensen och erfarenheten hos den inspektör eller annan företrädare för myndigheten som den enskilde möter i tillsynen av sin verksamhet eller den åtgärd som denne vidtagit. Det är följaktligen Advokatsamfundets uppfattning att kompetensen och erfarenheten hos de inspektörer m.fl. som bedriver tillsyn är avgörande för respekten för tillsynssystemet samt dess effektivitet och trovärdighet. I detta ligger även att tillsynen alltid måste bedrivas utifrån att företrädaren för tillsynsmyndigheten ska inta en objektiv ställning och hantera sitt uppdrag utifrån gällande regelverk. Det är enligt Advokatsamfundet inte möjligt att skapa ökade försättningar för en förutsägbar och rättssäker tillsyn över hela landet utan att stärka kravet på utbildning, erfarenhet,

kontinuerlig kompetensutveckling och objektivitet bland de individer som på myndighets uppdrag utför tillsyn. Advokatsamfundet är också medvetet om att många myndigheter har problem med att rekrytera och behålla kompetent personal, vilket också gör det viktigt med åtgärder för att stärka professionen.

Advokatsamfundet ställer sig därför positivt till insatser för att stärka professionen och välkomnar utredningens förslag på åtgärder som kan stärka kompetensförsörjningen. För en mer förutsägbar och rättsäker tillsyn är det av stor vikt att kravet på utbildning och erfarenhet hos de som utför tillsyn tydliggörs, i kombination med satsningar på vidareutbildning och kompetensutveckling på individnivå, tillsammans med erfarenhetsutbyte inom och mellan sektorer. Det är naturligtvis också av stor vikt att varje tillsynsmyndighet, vid varje tillfälle, har tillgång till relevant kompetens på individnivå för att effektivt och enhetligt kunna utföra sitt myndighetsuppdrag, i enlighet med miljöbalkens krav.

## **5. Ett bättre stöd från de tillsynsvägläddande myndigheterna**

### **5.1 Miljötillsynen bör digitaliseras**

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att digitalisering av processer och informationshantering är viktigt för att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen, så att den blir mer enhetlig. Det är därför viktigt att en betydande del av finansieringen av tillsynen avsätts till digitalisering av processer och informationshantering. En enhetlig tillsyn genom ökad digitalisering bör gagna såväl verksamhetsutövare, som andra som omfattas av miljöbalkens bestämmelser, eftersom förutsättningarna för en förutsägbar, likabehandlande och rättssäker tillsyn över hela landet då ökar.

## **6. Rätten att vara passiv**

### **6.1 Rätten att vara passiv får inte kränkas**

Advokatsamfundet ställer sig positivt till att åtgärder vidtas för att säkerställa att tillsynsmyndigheter vet hur de ska agera, så att inte enskildas rättigheter kränks. Advokatsamfundet välkomnar därför att det i miljötillsynsförordningen införs en informationsskyldighet avseende rätten att vara passiv. Advokatsamfundet delar uppfattningen att rätten att vara passiv är en central rättighet, som få tillsynsmyndigheter i dag känner till. Rättigheten är inte heller allmänt känd bland verksamhetsutövare eller andra enskilda. Det finns sålunda starka skäl att vidta åtgärder, som syftar till att säkerställa att enskildas rätt att vara passiv inte kränks.

Advokatsamfundet accepterar det föreslagna förhållningssättet. I detta skede får det anses tillräckligt att det införs en särskild informationsskyldighet på miljöområdet, som innebär att tillsynsmyndigheter, under vissa omständigheter, måste underrätta den mot vilken ett

föreläggande om att ge in uppgifter riktas, att det kan finnas en rätt att inte svara på frågor eller ge in begärda uppgifter.

Advokatsamfundet anser samtidigt att införandet av en sådan informationsskyldighet måste följas upp och utvärderas över tid. För det fall en sådan utvärdering skulle visa att informationsskyldigheten inte åstadkommer det skydd mot kränkningar som den syftar till, måste frågan göras till föremål för ytterligare utredning.

## **7. Åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt**

### **7.1 Översyn av 29 kap. miljöbalken och miljöstraffrättens framtida inriktning**

Advokatsamfundet ställer sig positivt till åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt och emotser av utredningen föreslagna framtida åtgärder, bl.a. översynen av 29 kap. miljöbalken. Miljöstraffrätten måste utvecklas till ett system där miljöbrottsbekämpningen och straffsanktionerna inriktas på de gärningar som verkligen framstår som straffvärda i stället för som i dag träffar fel målgrupp, dvs. enskilda som i huvudsak fullgör sina skyldigheter enligt balken, men i vars verksamheter överträdelser lätt kan konstateras genom samma skötsamhet, t.ex. genom verksamhetsutövarens egna uppgifter i den obligatoriska miljörapporteringen, som påvisar överskridande av föreskrivna utsläppshalter, som endast är förenade med ingen eller ringa miljöpåverkan.

Tyngdpunkten i det kommande arbetet bör således i stället inriktas på åtgärder med störst miljönytta, t.ex. beivrandet av kriminell verksamhet i form av illegal handel med skyddade arter och avfall. En sådan riktad brottsbekämpning är viktig av många anledningar, inte minst för tilltron till och respekten för tillsynssystemet. Här skulle också varje satsad krona på brottsbekämpande åtgärder innebära en betydligt större nytta för miljön, jämfört med ett system där i övrigt skötsamma verksamhetsutövare polisanmäls t.ex. för att inte omgående ha underrättat tillsynsmyndigheten om en driftstörning, även om det i fallet förefaller tveksamt huruvida driftsstörningen kunnat leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön.

I en framtida effektivare miljöstraffrätt bör inspiration kunna hämtas från bl.a. skatterättens område, såtillvida att utredning av misstänkta större och starkt miljöpåverkande illegala verksamheter prioriteras framför förundersökningar och lagföring avseende t.ex. rapporterade avvikelser i obligatoriska rapporteringar rörande händelser med ingen eller liten miljöpåverkan.

### **7.2 Sanktionsväxling på kemikalielagstiftningens område**

Advokatsamfundet framhåller i yttrande den 9 juni 2017 över promemorian Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5) principiella ställningstaganden, vad gäller sanktionsväxling och sanktionsavgifter. Advokatsamfundet betonar t.ex. vikten av att iaktta särskild försiktighet vid utformning av sanktionssystem och att den enskildes rättssäkerhet måste få en framträdande plats i ett sådant arbete. Dessutom framhåller

Advokatsamfundet bl.a. att det ska betänkas att sanktionsavgifter utgör straff i Europakonventionens mening. De principiella ställningstaganden, som Advokatsamfundet redovisar i det aktuella yttrandet, gäller även vid en framtida sanktionsväxling på kemikalielagstiftningens område.

## **8. Stärkt kompetens i domstolarna för hantering av miljöbrottmål**

Advokatsamfundet ställer sig positivt till stärkt kompetens i domstolarna. Advokatsamfundet ställer sig också positivt till en koncentration av miljöbrottmål till de domstolar som i dag är mark- och miljödomstolar.

Advokatsamfundet delar uppfattningen att en förutsägbar, rättssäker och effektiv miljöstraffrätt förutsätter kompetens i alla led i miljöbalkskedjan. Med andra ord måste såväl tillsynsmyndigheter, polis, åklagare som domstolar ha den kunskap och erfarenhet som krävs för att kunna hantera miljörättsliga frågor och de komplexa måltyper som ofta kännetecknar misstänkta brott mot miljöbalken.

Beträffande domstolarna anser Advokatsamfundet att de specialistkunskaper i miljö rätt och insikt i naturvetenskapliga och tekniska frågor som finns vid mark- och miljödomstolarna bör kunna tas till vara genom att miljöbrotten koncentreras till de tingsrätter som även är mark- och miljödomstolar. Brottmålen bör dock lämpligen, utifrån rättssäkerhetsskäl, handläggas av den allmänna domstolen, som har större vana och normalt också erfarenhet av hantering av brottmål. Den allmänna domstolen bör emellertid på lämpligt sätt kunna dra nytta av den kunskap som finns vid mark- och miljödomstolen. Advokatsamfundet vill samtidigt understryka att en koncentration av miljöbrottmålen till de domstolar som i dag är mark- och miljödomstolar inte i något avseende får ske på bekostnad av mark- och miljödomstolarnas möjlighet att hantera ansöknings- och stämningssmål enligt miljöbalken, inklusive ärenden som prövas av mark- och miljödomstolarna efter överklagande.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg/

genom Maria Billing