



Mark- och miljödomstolen

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över SOU 2017:63 Miljötillsyn och sanktioner

(ert dnr M2017/01714/Me)

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, avger följande yttrande.

Mark- och miljödomstolen anser inledningsvis att det saknas en tydlig förklaring och redogörelse för vilka problem som utredningens förslag syftar till att åtgärda. En övergripande problemformulering finns visserligen i kommittédirektivet men den behöver konkretiseras mer i anslutning till respektive förslag. Domstolen kommer nedan att lämna sina synpunkter på ett urval av förslagen. Sammanfattningsvis anser mark- och miljödomstolen att det krävs ytterligare utredning för att ställning ska kunna tas till det som föreslås.

Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna

I samband med mark- och miljödomstolens prövning av överklagade tillsynsbeslut har det noterats att miljötillsynen kan effektiviseras i ärenden där höga krav ställs på utformningen av beslut, exempelvis förelägganden och förbud vid vite. Ett sådant utökat behov av juridisk kompetens finns i många ärenden och omfattar även kännedom om EU-rätt och praxis från Mark- och miljööverdomstolen.

Större kommuner som har tillgång till eget juridiskt stöd inom miljö rätt, samt många av länsstyrelserna, har överlag en mer rättssäker utformning av sina beslut som kan bidra till en mer effektiv miljö tillsyn. Någon möjlighet till juridiskt stöd inom miljö rätt finns av ekonomiska skäl inte för merparten av

Sveriges kommuner. Mark- och miljödomstolen anser att en utökning av den juridiska kompetensen hos tillsynsmyndigheterna skulle kunna förbättra och effektivisera miljötillsynen samt göra den mer rättssäker.

Domstolen har emellertid svårt att se att det förslag som presenteras i utredningen åtgärdar denna problematik. Ytterligare utredning bör därför göras om det inom ramen för länsstyrelserna, eller annan central myndighet, finns möjlighet att utöka det juridiska stödet för kommunerna.

Rätten att vara passiv

I utredningen föreslås att det i miljötillsynsförordningen införs en bestämmelse om en informationsskyldighet som skulle innebära att en tillsynsmyndighet, under vissa omständigheter, ska underrätta den mot vilken ett föreläggande vid vite om att ge in uppgifter riktats att det kan finnas en rätt att inte svara på frågor eller ge in begärda uppgifter. Informationsskyldigheten skulle aktualiseras i situationer där tillsynsmyndigheten, trots att det uppstår misstanke om brott, behöver kunna förelägga en verksamhetsutövare vid äventyr av vite att inkomma med vissa uppgifter. Det rör sig enligt utredningen om fall där ett vitesförbud skulle ha inträtt på andra förvaltningsrättsliga områden, men där tillsynsmyndigheten med stöd i Europadomstolens praxis bedömer att det finns ett utrymme för att begära in uppgifterna.

Mark- och miljödomstolen anser att Europadomstolens praxis kräver svåra överväganden. Med utgångspunkt från att en stor del av miljötillsynen utförs av mindre kommuner finns det i många fall begränsade resurser avseende det juridiska stöd som krävs för att göra den typen av bedömningar.

En konsekvens av en informationsskyldighet är dessutom att verksamhetsutövaren för att undkomma vitet måste åberopa sin rätt att vara passiv och därmed själv tvingas upplysa tillsynsmyndigheten om att det har begåtts en brottslig handling. Då tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 2 § första stycket miljöbalken ska anmäla överträdelse av bestämmelser i balken till

Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten redan vid misstanke om brott är en sådan konsekvens problematisk.

Mark- och miljödomstolen förordar därför att det istället i miljöbalken införs ett förbud mot föreläggande vid vite att inkomma med uppgifter vid misstanke om brott. Liknande reglering finns i skatteförfarandelagen, skollagen m.fl. Formuleringen av ett sådant förbud behöver emellertid utredas närmare. Om det istället införs en informationsskyldighet anser domstolen att konsekvenserna behöver utredas närmare utifrån den enskilde och tillsynsmyndigheternas respektive perspektiv.

Stärkt kompetens i domstolarna för hantering av miljöbrottmål

I utredningen föreslås det att en forumregel bör tas in i miljöbalken med innebörd att åtal enligt miljöbalken ska väckas vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar. Som mark- och miljödomstolen uppfattar det anser utredningen att det är ett problem att allt för få väckta åtal avseende misstänkta miljöbrott leder till fällande domar, och att en anledning till det är att domstolarnas kompetens om miljöbrott är för låg. Något närmare belägg för det lämnas dock inte mer än någon enstaka hänvisning till tidigare genomförda utredningar där det framställts förslag om att stärka domstolarnas kompetens i frågor som rör miljöbrott. Det är inte närmare utrett om kompetensen behöver förbättras hos Åklagarmyndigheten eller hos domstolarna. Hänvisning till fakta och statistik saknas.

Det är givetvis så att tekniska råd som tjänstgör vid mark- och miljödomstolar har bättre kompetens att värdera risken för skador på miljö och hälsa som utsläpp av föroreningar kan innebära jämfört med lagfarna domare. Antalet miljöbrottmål där sådan kompetens är av betydelse torde emellertid vara mycket lågt och även där så är fallet kommer bevisfrågor vara av väl så stor betydelse för målets utgång. Det bör i det sammanhanget uppmärksammas att många av rådmännen inom mark- och miljödomstolen har en annan bakgrund än från allmän tingsrätt och därmed saknar erfarenhet av att döma i brottmål.

Mark- och miljödomstolen har förståelse för att det finns rationella skäl för att föreslå att åtal avseende miljöbrott bör handläggas vid domstolar som är specialiserade för ändamålet. Men på vilket sätt det skulle vara möjligt att uppnå vid mark- och miljödomstolar som inte annars arbetar med brottmål är i vart fall inte beskrivet i utredningen. Utredningen presenterar heller inget förslag på vilken sammansättning som rätten ska ha om mark- och miljödomstolarna ska överta dömandet i miljöbrottmål. Vidare behöver det utredas om, och i så fall i vilken utsträckning, som lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska vara tillämplig i miljöbrottmål. Det bör även utredas om mark- och miljödomstolarnas avgöranden av miljöbrottmål ska överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljödomstolen anser sammanfattningsvis att frågan behöver utredas ytterligare.

En möjlighet att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag

Utredningen föreslår att det i miljötillsynsförordningen införs en bestämmelse som ger länsstyrelsen befogenhet att förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget att avhjälpa bristerna.

Mark- och miljödomstolen ställer sig i grunden positiv till att länsstyrelsen ska få möjlighet att ingripa mot kommuner som inte uppfyller sina skyldigheter avseende miljötillsynen. Domstolen anser emellertid att det behöver utredas närmare om en sådan bestämmelse istället borde införas i miljöbalken.

Övriga synpunkter

En aspekt på tillsynsmyndighetens roll som inte nämns i utredningen är att den har en viktig funktion att tillföra kunskap till prövningsmyndigheten när tillstånd enligt miljöbalken prövas avseende miljöfarliga verksamheter. Mark- och miljödomstolens erfarenhet är att det är en uppgift som normalt fungerar bra i de fall en länsstyrelse är tillsynsmyndighet medan det normalt fungerar

mindre bra eller inte alls när mindre kommuner har tagit över tillsynen. Detta är ett förhållande som givetvis inte är bra och något som borde ha berörts i utredningen. Det saknas visserligen ett uttalat ansvar för en kommun att föra talan i mark- och miljödomstol då det av 22 kap. 6 § andra stycket miljöbalken avseende förfarandet vid mark- och miljödomstolar i ansökningsmål endast anges att en kommun får föra tala talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Den brist som det innebär att tillsynsmyndigheten inte för talan vid en tillståndsprovning minskar domstolarnas möjlighet att reglera verksamheterna på ett till förhållandena på platsen tillräckligt anpassat sätt vilket inte är bra. Möjligheten för domstolarna att reglera verksamheterna både med hänsyn till förhållande på platsen och till miljökvalitetsmålen har på senare år ytterligare försämrats genom att de centrala verken i allt mindre omfattning för den talan som hela provningsprocessen förutsätter.

Det finns tyvärr många sådana exempel, bland de mer uppseendeväckande som domstolen har erfarenhet av, är den provning som genomförts under 2016 och 2017 avseende Stockholms Vatten ABs ansökan om att i princip fördubbla kapaciteten i Henriksdals reningsverk med teknik för rening av spillvatten som hittills inte använts i full skala i Sverige. Trots att Henriksdals reningsverk kommer att bli Sveriges största reningsverk och största punktkälla med utsläpp till Östersjön avstod Havs- och vattenmyndigheten att lämna några synpunkter i målet och Naturvårdsverket kom slutligen att begränsa sin talan till enbart en villkorsfråga rörande ett begränsningsvärde. Dess bättre har i det målet så väl länsstyrelsen som de berörda kommunala nämnderna varit aktiva med konstruktiva förslag.

I ett annat mål ansökte Gruvöns bruk i Grums kommun 2015 om tillstånd att anlägga och driva en helt ny kartongfabrik, en investering på i storleksordningen 6 miljarder kronor, med nya typer av miljöpåverkan och med stora utsläpp till Väneren. Såväl Naturvårdsverket som Havs- och vattenmyndigheten avstod från att yttra sig. Att de centrala verken på detta

sätt avstår från att föra talan i mål vid tillståndsprövning på det sätt som prövningsystemet förutsätter, anser domstolen vara mycket olyckligt och en utveckling som kan komma att medföra att uppfyllandet av miljökvalitetsmålen försvåras samtidigt som det kan innebära problem för Sverige att efterleva gällande EU-bestämmelser inom miljörättsområdet.

Domstolen anser av ovanstående skäl att det borde utredas vad som krävs för att statliga myndigheter och kommuner för talan i enlighet med bestämmelsen i 22 kap. 6 § miljöbalken och om det är möjligt att ändra bestämmelserna om finansiering så att framförallt kommunerna ges en möjlighet att få intäkter för det arbete som behövs för att föra talan i ansökningsmål.


Gunnar Bergelin


Fredrik Gustafsson

Detta yttrande har beslutats av tf. chefsrådmannen Gunnar Bergelin och tekniska rådet Gunnar Barrefors. Föredragande har varit beredningsjuristen Fredrik Gustafsson.