

Mark- och miljödomstolen

Carl-Philip Jönsson, carl-philip.jonsson@dom.se, 0470-560 102

Miljö- och energidepartementet

Miljötillsyn och sanktioner

M2017/01714/Me

Växjö tingsrätt instämmer i allt väsentligt i utredningens slutsatser och tillstyrker i huvudsak författningsförslagen.

Växjö tingsrätt vill dock lämna följande invändningar och förslag med hänvisning till aktuellt kapitel i utredningen.

8 Den övergripande organisationen

Tingsrätten anser inte att de problem med miljötillsyn som föranlett utredningen på något sätt skulle kunna lösas enbart genom en ny organisation. Tingsrätten delar utredningens förslag på hur förutsättningarna ska kunna stärkas varvid tydlig statlig styrning, samverkan och finansiering får anses vara avgörande.

I den nya paragrafen 26 kap. 3a, föreslås i andra punkten att en statlig tillsynsmyndighet i samråd med en kommun får besluta att den kommunala tillsynen över en viss verksamhet ska flyttas till statlig myndighet. Även om kompetenskonflikter inte är vanliga i målen vid domstol, så förekommer de och ställer till problem för såväl myndigheter som enskilda berörda, t.ex. där viss tillsyn är reglerad enligt miljöbalken (det obligatoriska kommunala ansvaret samt ansvar för det som är reglerat genom miljötillsynsförordningen, eller där två eller flera områden har reglerats i förordning men där dessa överlappar varandra i det enskilda fallet).

Bland annat för att en verksamhetsutövare inte ska mötas av olika och ibland motstridiga krav, finns det enligt tingsrättens uppfattning starka skäl att föra in en bestämmelse som gör det möjligt att undvika eventuella kompetenskonflikter.

Växjö tingsrätt tillstyrker därför förslaget men anser även att, när dessa frågor nu är uppe till översyn, man borde överväga att ta bort kommunernas obligatoriska tillsynsansvar enligt 26 kap. 3 § tredje stycket. I stället borde fördelningen av all tillsyn regleras genom regeringsförordning. På det sättet blir det betydligt enklare att undvika kompetenskonflikter, t.ex. att kommunen parallellt med Försvarsinspektionen för hälsa och miljö har tillsyn över t.ex. hälsoskyddet inom försvaret.

11 En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn

Av det som sägs under föregående avsnitt, delar tingsrätten uppfattningen att det måste vara klart reglerat vilken myndighet som har tillsynsansvaret. Förutom det

som sägs där om att olika myndigheter utövar parallell tillsyn, ser domstolen ibland mål där en kommunal tillsynsmyndighet och en länsstyrelse förklarar att den andra myndigheten är tillsynsmyndighet för ett visst objekt. Resultatet blir då att en tillsynsuppgift inte utförs och att frågan om tillsynsansvar överklagandevägen förs till mark- och miljödomstol, dvs det uppstår en process vid domstolen där två myndigheter tvistar med varandra med yrkanden om att slippa en arbetsuppgift. Jämför även MÖD 2017-06-20 M 4375-17 där MÖD avvisade en länsstyrelse i sådan fråga. Lagstiftningen bör eventuellt fördes med en ännu tydligare instruktion till länsstyrelserna att det är deras uppgift att lösa dessa situationer då det handlar om en kommunal tillsynsmyndighet och en länsstyrelse. Vidare kan övervägas om lagstiftningen inte skulle kunna utformas så att en länsstyrelse är rätt myndighet för de tillsynsuppgifter som behöver vidtas under tiden de två myndigheterna, under länsstyrelsernas ledning, reder ut vem som är rätt tillsynsmyndighet.

13 Insatser för att stärka professionen

Mark- och miljödomstolen, som bl.a. har till uppgift att pröva överklaganden av tillsynsmyndigheternas beslut, instämmer i utredningens slutsatser och förslag. Växjö tingsrätt har tagit initiativ till och genomfört informationsinsatser riktade mot kommunala nämnder och länsstyrelser i syfte att öka kunskapen och förståelse för processen i domstolen med det uttalande målet att effektivisera handläggningen. Detta kan utgöra ytterligare ett steg i att effektivisera miljötillsynen och stärka professionen.

Vid upprepade tillfällen har domstolen, framför allt i samband med hantering av överklaganden eller vid ansökningar om utdömande av vite, kunnat konstatera brister beträffande hur ärendena hanterats innan målet kom till domstolen. Dessa brister rör ofta den formella hanteringen men också att tillämpningen av enskilda materiella bestämmelser är många gånger bristfällig.

Dessa problem rör framför allt de mindre kommunerna som regelmässigt saknar tillgång till juridisk kompetens. Domstolen anser därför att det finns goda skäl för att förtydliga ett krav på att personalen ska ha den kompetens som krävs för att utföra sina uppgifter. Vid nämndbeslut är det t.ex. viktigt att den som föredrar ett ärende gör detta så att de beslutande får klart för sig de rättsliga förutsättningarna.

Domstolen anser därför att det är angeläget som utredningen föreslår, att det uttryckligen anges att handläggande personal har den kompetens som krävs samt att det tas fram och genomförs ett program för grundläggande och fortlöpande kompetensutveckling.

En annan sak och som berörs i utredningen är att det förekommer att kommunala nämnder, till följd av ovidkommande hänsyn, beslutar i strid mot lagen. Även om detta ibland närmast har prägel av lagtrots och i det enskilda fallet kan bli föremål för en straffrättslig bedömning, så är det enligt domstolens uppfattning, förutom möjligheter att enligt det som behandlas i 16 kap. i utredningen om möjlighet för länsstyrelsen att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt uppdrag, angeläget att ställa krav även på att det byggs upp ett utbildningsprogram för den som är beslutsfattare i egenskap av politiker.

14.4 Miljötillsynen bör digitaliseras

Vid digitaliseringen av tillsynsarbetet bör man ta med i arbetet att avgöranden som kan överklagas till mark- och miljödomstol, och i samband därmed även underinstansernas akter, på ett ordnat sätt kan överlämnas till mark- och miljödomstolarna och därefter vidare till Mark- och miljööverdomstolen i digital form. Uppdraget till Naturvårdsverket bör samordnas med motsvarande uppdrag till Domstolsverket att förbereda digitalt mottagande av avgöranden och underinstansernas akter.

23 Ett nytt 29 kap MB

Domstolen instämmer i utredningens förslag att 29 kap. behöver en översyn såvitt gäller enskilda straffstadganden. Vidare bör det, som föreslås, på nytt ses över fördelningen beträffande vilka överträdelser som i första hand bör träffas av miljöstraffsavgift enligt 30 kap. respektive straff enligt 29 kap. I det sammanhanget kan det finnas skäl att se över konsekvenserna av den tidigare översynen av fördelningen av överträdelser mellan dessa kapitel.

25.5 En särskild forumregel för miljöbrottmålen

Utredningen stannar vid en koncentration av miljöbrottmålen till de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar med förhoppningen att domstolsintern specialisering på rådmanssidan är tillräcklig för att nå syftet. Det bör därvid noteras att det enligt 1 kap. 3b § rättegångsbalken även är möjligt att förstärka sitsen med en rådmann som har erfarenhet från miljösidan. Utredningen konstaterar att behovet av naturvetenskaplig eller teknisk kompetens kan mötas genom sakkunnigbevisning och därmed inte behöver andra åtgärder. Det bör därvid påpekas att det på de nu utpekade tingsrätterna som är mark- och miljödomstolar finns tekniska råd som är ordinarie domare och förordnade vid tingsrätterna som sådana. Det skulle kunna övervägas en möjlighet för tingsrätten att förstärka den ordinarie sitsen med ett tekniskt råd i miljöbrottmålen. Det förekommer att sakkunnigbevisning åberopas från båda parter varför det inte sällan råder olika uppfattningar från olika sakkunniga. Genom att kunna förstärka sitsen med tekniska råd ökar domstolens möjligheter att rätt bedöma sakkunnigbevisningen.

I fråga om förstärkningsmöjligheterna för miljöbrottmålen skulle man, utöver möjligheten enligt nämnda 1 kap. 3 b § rättegångsbalken, kunna överväga att införa en förstärkningsmöjlighet liknande den som finns i 2 kap. 4 § första stycket sista meningen i lag om mark- och miljödomstolar där en av de särskilda ledamöterna (nu då en av nämndemännen) kan bytas ut mot en lagfaren domare eller ett tekniskt råd.

Domstolen anser mot bakgrund av ovanstående resonemang att även de överklagade miljöbrottmålen bör koncentreras till Svea hovrätt varvid samma justeringar av forumreglerna bör övervägas.

Domstolen anser vidare att det utifrån utredningen är svårt att överblicka resursfrågorna till följd av koncentrationen. Detta i synnerhet när det gäller skyldigheten att ta över de blandade målen. Domstolen förutsätter därför att de domstolar dit miljömålen koncentreras erhåller nödvändiga resursförstärkningar.

Lars-Olle Larsson

Carl-Philip Jönsson

Beslut om detta yttrande har fattats av lagmannen Lars-Olle Larsson efter föredragning av tekniska rådet Carl-Philip Jönsson. I den slutliga handläggningen har även chefsrådmännen Peter Ardö, Anders Bengtsson och Lars Jeppsson deltagit.